



Локальные действия, глобальные решения — проблема энергетических субсидий в размере 5,3 триллиона долларов

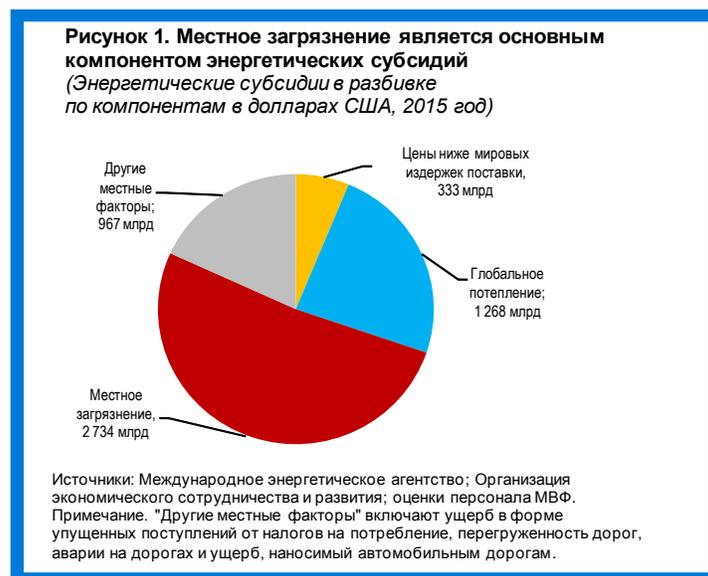
[Бенедикт Клементс](#) и [Витор Гаспар](#)

18 мая 2015 года

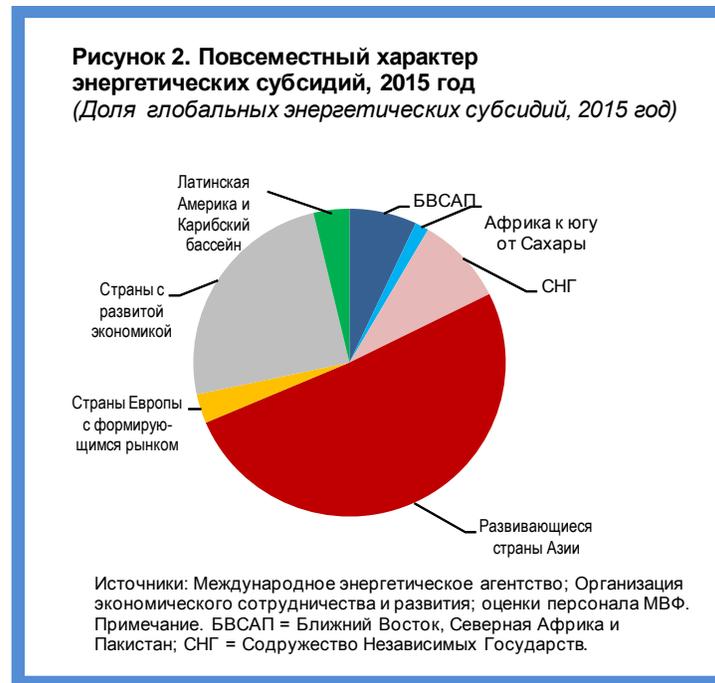
По последним расчетам, расходы на [энергетические субсидии](#) составят в 2015 году 5,3 триллиона долларов США, или 6½ процента мирового ВВП. Эти оценки вызывают шок. Есть основания полагать, что данная цифра больше совокупных государственных расходов на здравоохранение во всем мире, которые оцениваются Всемирной организацией здравоохранения в 6 процентов мирового ВВП, правда за другой год, 2013-й. Эти субсидии представляют собой один из самых крупных негативных внешних эффектов, которые когда-либо наблюдались. Их последствия имеют глобальный характер. И это не все: проведенное ранее [исследование](#) МВФ также показывает, что эти [субсидии](#) оказывают негативное влияние на экономическую эффективность, рост и неравенство.

Что такое энергетические субсидии

Мы определяем энергетические субсидии как разность между тем, что потребители платят за энергоносители, и их «истинными издержками» плюс обычные налоги на добавленную стоимость или на продажи в стране. Эта «истинные издержки» потребления энергии включает расходы на их поставку и ущерб, который наносит потребление энергоносителей людям и окружающей среде. Этот ущерб, в свою очередь, связан с выбросами углерода, следствием чего является глобальное потепление; с влиянием загрязнения воздуха на здоровье; с последствиями, проявляющимися в перегрузке транспортных магистралей, авариях на дорогах и ухудшении состояния дорог. Как видно из рис. 1, большая часть этих внешних эффектов сказывается на местном населении, поскольку на компонент глобального потепления приходится лишь четверть общего влияния.



Энергетические субсидии являются как масштабными, так и широко распространенными. Они имеют повсеместный характер как в странах с развитой экономикой, так и развивающихся странах. На страны Азии с формирующимся рынком приходится приблизительно половина общей суммы субсидий, в то время как на страны с развитой экономикой — примерно четверть (рис. 2). Самые большие субсидии по абсолютной величине отмечаются в Китае (2,3 трлн долл. США), США (699 млрд долл. США), России (335 млрд долл. США), Индии (277 млрд долл. США) и Японии (157 млрд долл. США). В Европейском союзе эти субсидии также значительны (330 млрд долл. США).



Больше, чем считалось ранее

Цифра на 2015 год более чем в два раза превышает оценку 2011 года в 2 триллиона долларов США. Более половины этого прироста объясняется более точными данными на уровне стран о губительном влиянии потребления энергии на качество воздуха и здоровье населения. В сопутствующем блоге наших коллег Санджива Гупты и Майкла Кина более подробно разъясняются различия в оценках. Технический анализ наших оценок приводится в [рабочем документе](#) МВФ, подготовленном Дэвидом Коуди и другими авторами.

Величина новых оценок может вызывать удивление, в то же время важно рассматривать их с учетом того, сколько проблем со здоровьем связано с потреблением энергии и качеством воздуха. Только в Китае, по оценкам Всемирной организации здравоохранения, более миллиона человек в год умирают преждевременно вследствие загрязнения атмосферного воздуха из-за сжигания загрязняющих видов топлива, особенно угля, и из других источников.

Во многих странах произошли значительные сдвиги в решении проблемы энергетических субсидий. В последнее время в нескольких странах уменьшился разрыв между внутренними и мировыми ценами, что привело к уменьшению расходов на субсидии на 190 млрд долларов США

за период с 2011 по 2015 год. В числе стран, где проведены реформы субсидий — Ангола, Египет, Индия, Индонезия, Иордания, Йемен, Камерун, Кот-д’Ивуар, Мавритания, Марокко, Мексика, Малайзия, Судан, Таиланд и Тунис. Как отмечалось в блоге, опубликованном ранее ([«Цены на нефть и государственные финансы: обоюдоострый меч»](#)), сравнительно низкие цены на нефть создают для стран исключительно благоприятную возможность для продвижения на пути реформ энергетических субсидий.

Весьма поучительным является недавний опыт Индии. В октябре 2014 года была проведена полная либерализация цен на дизельное топливо после определенного периода постепенных реформ субсидий. Были также приняты меры по ограничению расходов на субсидирование сжиженного нефтяного газа (СНГ), в том числе в январе 2015 года расширено на всю страну действие программы прямых денежных пособий, замещающих собой доступ к субсидированному СНГ. Эта реформа обеспечивает защиту малообеспеченных домашних хозяйств при одновременном уменьшении бюджетных расходов на субсидии.

Установление оптимальных цен на энергоносители

Несмотря на проводимые во многих странах реформы, цены на энергоносители остаются существенно ниже уровней, отражающих их истинные издержки. Есть ли необходимость ждать общемирового решения, чтобы преодолеть эту проблему?

МВФ уже давно выдвигает аргументы в пользу того, что установление оптимальных цен на энергоносители может помочь национальным правительствам в достижении их целей не только в области окружающей среды, но также и в сфере всеобъемлющего роста и достижения устойчивости государственных финансов. Постепенное и предсказуемое повышение цен на энергоносители, чтобы цены отражали их истинные издержки, создаст прибавку для бюджета в размере примерно 3½ процента ВВП. Эта бюджетная экономия меньше совокупного размера субсидий (6½ процента ВВП), поскольку повышение цен приведет к уменьшению потребления энергии.

Бюджетные выгоды от реформы субсидий являются значительными и могут привести к кардинальным переменам в налогово-бюджетной политике во многих странах. Например, благодаря этому у правительств появится возможность уменьшить некоторые виды налогов (таких как налоги на рабочую силу), которые тормозят рост; повысить способствующие росту государственные расходы (например, на инфраструктуру, здравоохранение и образование); финансировать целевые денежные трансферты для малообеспеченных слоев населения. Более того, возникнут надлежащие стимулы для инвестиций в зеленые технологии, поскольку грязные энергоносители перестанут быть искусственно дешевыми.

Дополнительный плюс заключается в том, что выгоды от реформы субсидий (например, вследствие уменьшения загрязнения) будут в основном получать местное население.

Начать процесс уже сейчас, на национальном уровне

Даже если мотивом для проведения реформ энергетических субсидий являются сугубо национальные задачи, они будут оказывать положительное влияние на мир в целом. Рассмотрим, например, случай, когда страны повышают цены исключительно из внутренних соображений, то есть не внося поправку на глобальное потепление. Эта мера все равно будет способствовать уменьшению мировых выбросов CO₂ примерно на 17 процентов.

На настоящий момент созрели условия для решительного проведения реформ налогообложения энергоносителей и энергетических субсидий, чему дополнительно способствуют более низкие мировые цены на нефть и низкий уровень инфляции. Предпринимаемые на национальном уровне меры будут способствовать достижению прогресса на мировом уровне в преддверии саммита по изменению климата в Париже в конце текущего года.

Бюджетные последствия колоссальны: энергетические субсидии на уровне 5,3 триллиона долларов США превышают оценочный объем государственных расходов на здравоохранение во всем мире. Они также больше всех мировых государственных расходов на инвестиции. Ресурсы, высвобождающиеся за счет реформы субсидий, могут направляться на удовлетворение насущных потребностей в государственных расходах или на уменьшение налогов, душащих экономический рост.

За счет принятия мер на местном уровне, руководствуясь собственными интересами, органы экономической политики могут внести заметный вклад в решение глобальной проблемы. Путь вперед представляется очевидным: действуя на местном уровне, решать глобальные задачи.



Бенедикт Клементс — начальник отдела политики и надзора в налогово-бюджетной сфере Департамента по бюджетным вопросам МВФ. До этого он был начальником отдела политики в области расходов ДБВ и начальником отдела в Департаменте стран Западного полушария, где он возглавлял группы сотрудников, работавших с Бразилией и Колумбией. Имеет множество публикаций по государственным финансам и макроэкономическим вопросам.



Витор Гаспар — гражданин Португалии, директор Департамента по бюджетным вопросам Международного Валютного Фонда. До работы в МВФ занимал различные руководящие должности, связанные с вопросами политики, в Банке Португалии, в том числе в последнее время — должность старшего советника. В 2011–2013 годах занимал должность государственного министра и министра финансов Португалии. В 2007–2010 годах возглавлял Бюро советников по вопросам европейской политики в Европейской комиссии, а в период с 1998 по 2004 год был генеральным директором по исследованиям в Европейском центральном банке. Г-н Гаспар имеет степень доктора наук и постдокторскую ученую степень по экономике Университета Нова в Лиссабоне; он также учился в Католическом университете Португалии.