



Текст, подготовленный  
для выступления

## **Реформа энергетических субсидий: дальнейшие шаги**

**Выступление Дэвида Липтона,**

**Первого заместителя директора-распорядителя**

**Международного Валютного Фонда**

**27 марта 2013 года**

Благодарю за возможность выступить здесь сегодня с изложением основных выводов нового исследования МВФ по проблемам энергетических субсидий. Это исследование будет сегодня опубликовано на веб-сайте МВФ, в том числе на арабском и французском языках.

В прошедшие десятилетия вопрос энергетических субсидий вызывал в сознании образ стран-производителей нефти, обеспечивающих свое население дешевым бензином и топливом. В последние годы мы слышим сообщения о странах, которые сталкиваются с проблемой того, что бюджетное бремя энергетических субсидий переходит приемлемый уровень. В некоторых странах дефициты бюджета становятся непосильными и угрожают стабильности экономики. В тех случаях, когда политические системы накапливают значительное и продолжающее расти бремя субсидий, отчасти для умиротворения недовольного населения, страны теперь испытывают как фискальный паралич, так и нехватку энергии. В заголовках прессы в таких странах, как Египет и Пакистан, подчеркивается необходимость урегулирования этого бремени, которое может поставить под угрозу устойчивость бюджета и платежного баланса. Во многих других странах субсидии остаются «камнем преткновения» на пути ускорения роста, вытесняя остро необходимые расходы на здравоохранение, образование и инфраструктуру. В двадцати странах энергетические субсидии теперь превышают 5 процентов ВВП.

Вместе с тем, как я поясню далее, энергетические субсидии представляют собой более широкую по характеру и охвату проблему, имеющую далеко идущие последствия для многих отдельных стран, а также для мировой экономики и окружающей среды. Группа 20-ти признала это на своем Питтсбургском саммите в 2009 году и обязалась ликвидировать все неэффективные субсидии на ископаемое топливо в среднесрочной

перспективе. Не знаю точно, что можно считать среднесрочной перспективой, но, несомненно, пора серьезно взяться за выполнение этого очень важного обязательства.

Субсидии представляют собой проблему практически во всех странах мира. Субсидии до уплаты налогов, которые возникают, когда потребители энергии платят цены ниже затрат на ее поставку, достигают высоких уровней во многих странах с формирующимся рынком и развивающихся странах и в последние годы возросли ввиду ограниченного отражения роста мировых цен на энергоносители в ценах для потребителей внутри страны. Хотя субсидии до уплаты налогов не являются настолько значительной по масштабу проблемой в странах с развитой экономикой, чтобы вызывать бюджетные трудности, в этих странах существуют налоговые субсидии, когда налоги на энергию недостаточно высоки с учетом всех неблагоприятных последствий чрезмерного потребления энергии, в том числе для окружающей среды — иными словами, когда не решаются проблемы внешних эффектов.

Вопрос реформы энергетических субсидий не нов. В ряде случаев МВФ и руководство стран уже несколько десятилетий ведут обсуждения потенциальных реформ. Хотя широко признается, что энергетические субсидии имеют негативные последствия, проведение реформ сталкивается с трудностями. Быстрый рост мировых цен на энергоносители в последние годы привлек дополнительное внимание к этому вопросу, в том числе, как я уже упоминал, со стороны Группы 20-ти. При этом связь между субсидиями, потреблением энергии и изменением климата внесла новое измерение в дискуссию об энергетических субсидиях.

В моем сегодняшнем выступлении я затрону три широкие темы: во-первых, последствия энергетических субсидий; во-вторых, масштабы этих субсидий; и, в-третьих, составляющие успешной реформы субсидий.

Перейдем к первой теме (**слайд 2**). Последствия субсидий далеко не ограничиваются их бюджетными издержками. Рассмотрим многочисленные формы негативного воздействия субсидий.

Во-первых, низкие и субсидируемые цены делают инвестиции в энергетику с целью расширения производства непривлекательными для частного сектора и государственных предприятий. Это снижает предложение энергии, ключевого компонента экономического роста. В Африке, например, убытки, которые несут

### **Consequences of energy subsidies go well beyond fiscal costs**



- Depress growth**
  - reduce investment in the energy sector
  - crowd-out critical public spending
  - over-allocate resources to energy intensive sectors
- Exert pressure on balance of payments of energy importers**
- Create negative externalities (for example, global warming)**
- Reinforce inequality**

поставщики электроэнергии из-за субсидируемых цен, резко ограничивают их способность вкладывать средства в новые генерирующие мощности и улучшение качества обслуживания. В результате установленные мощности на душу населения в странах Африки к югу от Сахары, за исключением Южной Африки, примерно в три раза меньше, чем в Южной Азии, и в десять раз меньше, чем в Латинской Америке.

Во-вторых, субсидии вытесняют государственные расходы, которые могут стимулировать рост, в том числе на инфраструктуру, образование, здравоохранение и систему социальной защиты. Некоторые страны расходуют больше средств на энергетические субсидии, чем на здравоохранение и образование, что подрывает развитие человеческого капитала.

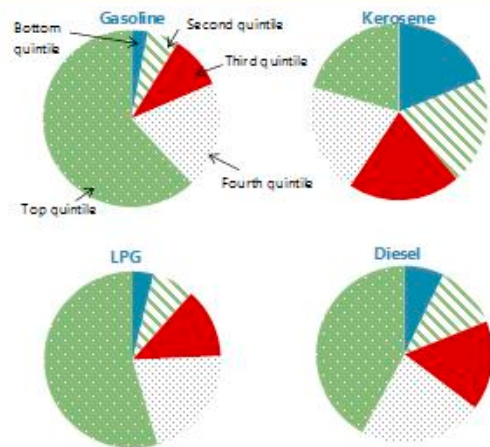
В-третьих, субсидии приводят к неэффективному распределению ресурсов с преобладанием капиталоемких и энергоемких отраслей, чрезмерно полагающихся на использование субсидируемых технологий. Реформа субсидий может обеспечить более эффективное распределение ресурсов, что будет способствовать ускорению экономического роста в более долгосрочной перспективе. Устранение энергетических субсидий может также способствовать более длительному сохранению запасов невозобновляемых энергетических ресурсов и усилить стимулы для исследований и разработок в области энергосберегающих и альтернативных технологий.

В-четвертых, увеличивая потребление энергии, субсидии создают давление на платежный баланс стран, являющихся чистыми импортерами энергии.

В-пятых, опять же в результате стимулирования роста потребления энергии и тем самым загрязняющих выбросов, субсидии усугубляют изменение климата и ухудшают проблемы загрязнения и транспортных перегрузок на местах. Наши оценки свидетельствуют о том, что реформа субсидий могла бы сыграть важную роль в противодействии последствиям изменения климата. Только ликвидация субсидий до уплаты налогов снизила бы мировые выбросы углекислого газа примерно на 1-2 процента. Для сравнения, если бы страны выполнили свои обязательства по сокращению выбросов, принятые в рамках Копенгагенского соглашения 2009 года, мировые выбросы (парниковых газов) в 2020 году сократились бы на 7 процентов ниже уровней, которые имели бы место при выполнении «мягких» целевых показателей. Иными словами, примерно 15–30 процентов целевого сокращения выбросов в мировом масштабе можно достичь, просто перестав поощрять чрезмерное энергопотребление посредством субсидий до уплаты налогов. А выгоды от урегулирования субсидий после уплаты налогов были бы еще большие, поскольку это привело бы к сокращению выбросов CO<sub>2</sub> на 4½ млрд тонн, или 13 процентов. Это значительная величина, даже в сопоставлении с целями переговоров по проблемам изменения мирового климата. Эти оценки говорят о большой пользе использования фискальных инструментов для достижения целей, связанных с изменением климата. Настало время для реформ субсидий и налогообложения выбросов углерода.

Наконец, энергетические субсидии усиливают неравенство, поскольку они более всего выгодны группам с более высокими доходами, которые являются крупнейшими потребителями энергии. Например, в случае субсидий на электроэнергию, значительное большинство малоимущих в Африке не получают никаких выгод, поскольку их дома даже не подсоединены к электросети. Кроме того, поскольку большинство субсидий предоставляются посредством регулирования цен, размер получаемых людьми субсидий зависит от количества потребляемой ими энергии. Поэтому неудивительно, что наибольшую выгоду получают люди, имеющие автомобили и живущие в домах с кондиционированием воздуха.

### *Distribution of petroleum product subsidies by income groups*



В среднем наиболее богатые 20 процентов домашних хозяйств в странах с низкими и средними доходами получают 43 процента суммы субсидий на топливо (**слайд 3**). Тем не менее, резкое повышение цен на энергоносители все же может иметь существенные последствия для малоимущих, поэтому крайне важно принять компенсационные меры для их защиты в период проведения реформ субсидий.

Перейду теперь ко второй теме, размерам энергетических субсидий по регионам и видам продукции. Наши цифры основаны на комплексных оценках потребления топлива и энергии в 176 странах и включают данные по нефтепродуктам, электроэнергии, природному газу и углю за 2011 год. Мы не учитываем субсидии на возобновляемые источники энергии, поскольку они составляют небольшую часть энергопотребления, и дезагрегированные данные по странам не являются широкодоступными.

Прежде чем рассмотреть цифры, дадим краткое определение потребительских субсидий (слайд 4). Мы подготавливаем оценки субсидий как до, так и после уплаты налогов. Субсидии до уплаты налогов имеют место, когда потребители энергии платят цены ниже затрат на ее поставки, включая транспортировку и распределение. Налоговые субсидии возникают при слишком низком уровне налогов на энергию. При эффективном налогообложении энергоносители должны облагаться налогом так же, как и любые другие потребительские товары, плюс поправка на негативные внешние эффекты, такие как влияние потребления энергии на изменение климата, загрязнение и транспортные перегрузки на местах. Субсидии после уплаты налогов равны сумме субсидий до уплаты налогов и налоговых субсидий. Помимо потребительских субсидий в наших цифрах, мы также стремимся отразить субсидии производителям. Они возникают, если государственные энергетические предприятия несут финансовые убытки не вследствие низких цен для потребителей, а из-за своей неэффективности.

Обратимся теперь к цифрам (слайд 5). Субсидии до уплаты налогов составляют значительную величину: 0,7 процента мирового ВВП, или около 2 процентов мировых налоговых поступлений. К ним в основном относятся субсидии на нефтепродукты и электроэнергию.

В региональном разрезе примерно половина субсидий до уплаты налогов приходится на страны Ближнего Востока и Северной Африки (сокращенно БВСА) (слайд 6).

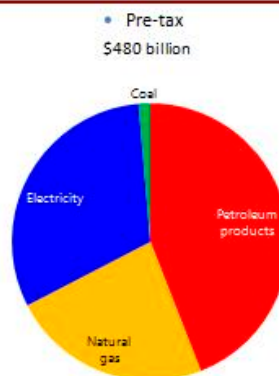
## Measuring consumer subsidies



- ❑ **Pre-tax subsidies** exist when energy consumers pay a price below the supply cost of energy, including transportation and distribution costs
- ❑ **Tax subsidies** arise if energy taxes are too low: energy should be taxed the same way as any other consumer product, plus additional taxes to account for the adverse effects of energy consumption
- ❑ **Post-tax subsidies** equal pre-tax + tax subsidies

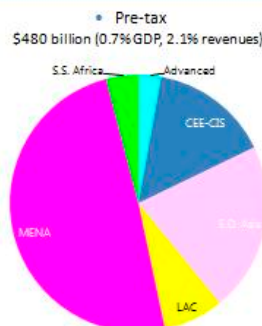
4

## Petroleum and electricity dominate pre-tax subsidies, while coal subsidies are negligible



5

## Nearly half of pre-tax subsidies are from MENA region



CEE-CIS = Central and Eastern Europe and Commonwealth of Independent States; E.D. Asia = Emerging and Developing Asia; LAC = Latin American countries; MENA = Middle East and North Africa; S.S. Africa = Sub-Saharan Africa

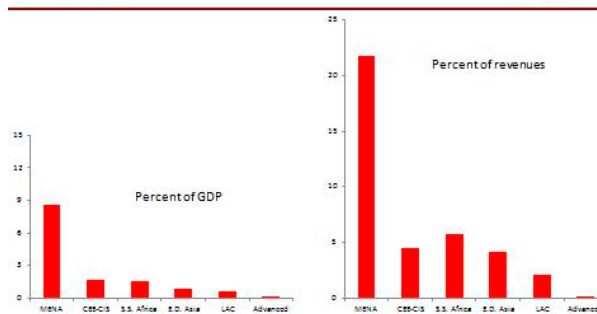
6

Кроме того, что касается регионального ВВП и государственных доходов, уровень субсидий до уплаты налогов наиболее высок в БВСА, где он достигает 8,6 процента ВВП и 21,8 процента государственных доходов (слайд 7).

Если рассмотреть субсидии после уплаты налогов, полный размер субсидий вызывает тревогу (слайд 8). Они в четыре раза больше субсидий до уплаты налогов, причем более четверти составляют субсидии на уголь. В мировом масштабе субсидии после налогов оцениваются в 1,9 трлн долларов США. Это эквивалентно 2,7 процента мирового ВВП, или 8 процентам государственных доходов.

Распределение субсидий после уплаты налогов в мире существенно отличается от того, что мы наблюдали в случае субсидий до уплаты налогов. Здесь 40 процентов общемировой суммы приходится на страны с развитой экономикой (слайд 9). Все страны с развитой экономикой предоставляют энергетические субсидии на посленалоговой основе. Во всем мире энергию субсидируют примерно 159 стран, что подчеркивает поистине глобальный характер задачи реформирования энергетических субсидий.

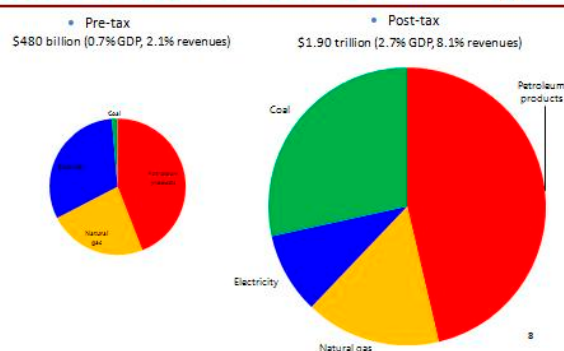
## Pre-tax subsidies as a share of GDP and government revenues are highest in MENA



CEE-CIS = Central and Eastern Europe and Commonwealth of Independent States; E.D. Asia = Emerging and Developing Asia; LAC = Latin American countries; MENA = Middle East and North Africa; S.S. Africa = Sub-Saharan Africa

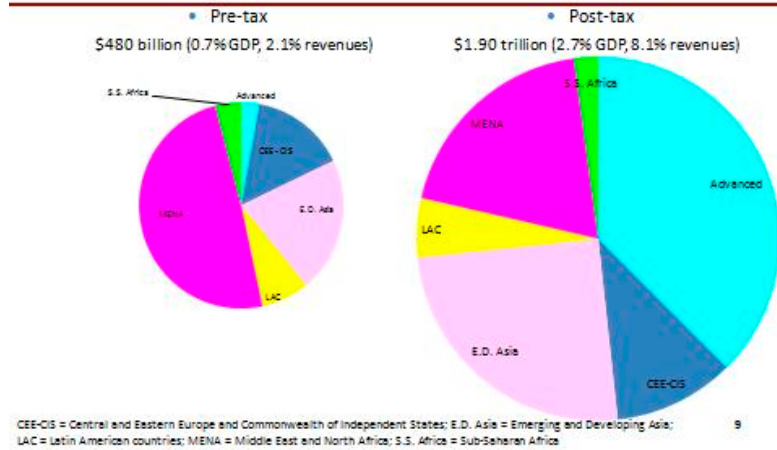
7

## Post-tax subsidies are four times larger than pre-tax subsidies, with more than a quarter from coal



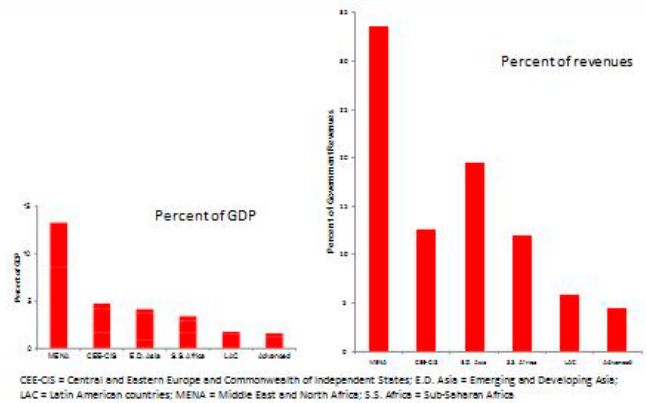
8

### Advanced economies account for 40 percent of post-tax subsidies



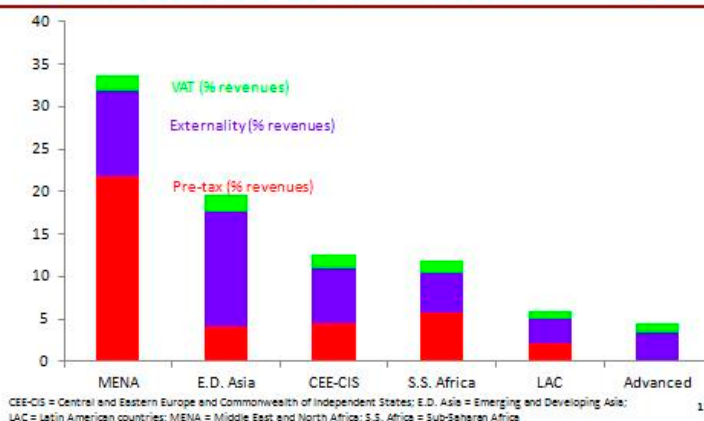
Имеются существенные различия в размере субсидий относительно регионального ВВП и дохода стран (слайд 10). В процентах от ВВП уровень субсидий после уплаты налогов наиболее высок в БВСА и наиболее низок в странах с развитой экономикой. В отношении дохода субсидии в БВСА и странах с формирующимся рынком и развивающихся странах Азии намного выше, чем в других регионах. Однако в абсолютном выражении первые три места из всех стран мира по объему субсидий занимают США (502 млрд долл. США), Китай (279 млрд долл. США) и Россия (116 млрд долл. США).

### Post-tax subsidies as a share of GDP and government revenues are much higher in MENA



По всем регионам, значительная доля субсидий после уплаты налогов связана с неполным учетом внешних эффектов в цене (слайд 11).

### **Under-pricing for externalities accounts for a large share of post-tax subsidies across all regions**



Таким образом, энергетические субсидии значительны в мировом масштабе и отнюдь не являются проблемой только для стран с формирующимся рынком и развивающихся стран.

Перейду теперь к третьей теме моего выступления, составляющим успешной реформы энергетических субсидий.

Мы выявили составляющие успешной реформы по данным исследований 22 конкретных примеров реформ субсидий (слайд 12). Они включают реформы субсидий на нефть, электроэнергию и уголь и охватывают широкий диапазон стран в разных регионах. Мы проанализировали примеры успеха, а также реформы, которые были успешными лишь отчасти или не принесли результата. Этот анализ дополнялся уроками технической помощи МВФ в области реформы субсидий и опытом работы других организаций. Эти исследования по странам наглядно показывают, что есть целый ряд хороших примеров, достойных подражания, таких как опыт Филиппин и Турции в отношении нефтепродуктов и Кении и Уганды по электроэнергии.

### **“How to do” subsidy reform**



#### **Identify ingredients for successful subsidy reform from 22 country case studies**

- 14 on fuel, 7 on electricity, and 1 on coal
- broad regional coverage (7 from SSA, 2 from E.D. Asia, 3 from MENA, 4 from LAC, and 3 from CEE-CIS)
- 28 reform episodes (12 successful, 11 partially successful, and 5 unsuccessful)
- Supplemented by lessons from FAD technical assistance (19 reports in the past 5 years) on energy subsidies and work by other institutions



Мы выяснили, что имеется шесть составляющих успешных реформ субсидий (слайд 13). Во-первых, можно добиться общественной поддержки путем разъяснения комплексного плана реформы.

Это должно включать четкое изложение ее долгосрочных целей, таких как достижение полной либерализации цен и повышение качества услуг. Например, в Филиппинах и Турции в качестве конечных целей реформы были указаны полная либерализация цен и структурная реформа энергетического сектора как по топливу, так и по электроэнергии. Это позволило общественности и государственным органам сосредоточиться на долгосрочных целях и последовательно придерживаться их.

Для разработки комплексной стратегии реформы субсидий требуется также информация о бюджетных и макроэкономических последствиях субсидий и определение того, кто выиграет, а кто проиграет от проведения реформы. В Гане в 2005 году правительство заказало проведение независимого анализа бедности и социального воздействия, чтобы оценить, кто окажется в выигрыше, а кто проиграет от предоставления субсидий на топливо и отмены субсидий. Это стало важным шагом для убедительного разъяснения необходимости реформы и разработки мер, призванных смягчить воздействие более высоких цен на топливо для малоимущих.

Следует консультироваться с заинтересованными сторонами и приглашать их к участию в разработке стратегии реформы субсидий. Этот «подход с опорой на заинтересованные стороны» принес успех в ряде стран. В Кении, например, удалось преодолеть сопротивление повышению тарифов на электроэнергию после активных переговоров с заинтересованными сторонами, особенно с крупными потребителями, и мер по разъяснению целей и выгод реформы.

Второй элемент успешных реформ субсидий заключается в широкой информационной стратегии. Это предусматривает информирование общественности о величине субсидий и потенциальных выгодах от их реформы, например, возможности увеличения приоритетных расходов в социальной сфере. Информационные кампании служили основой для достижения успеха в этом отношении в ряде стран, включая реформы субсидий на топливо в Намибии и Филиппинах и на электроэнергию в Армении и Уганде.

## **Six key reform ingredients**



### **(i) A comprehensive reform plan**

- clear long-term objectives
- assessment of the impact of reforms
- consultation with stakeholders

### **(ii) A far-reaching communications strategy**

- inform the public of the size of subsidies and benefits of reform
- strengthen transparency in reporting subsidies

Повышение прозрачности также является одним из ключевых компонентов успешной информационной стратегии. Особенно важно распространять информацию о размере субсидий и порядке их финансирования. Это в особенности актуально для стран – экспортеров нефти, где субсидии предоставляются в неявном виде без отражения в бюджете или и не учитываются как налоговые расходы. Затраты на субсидии следует также сопоставлять с расходами на приоритетные области, а также с планируемыми увеличениями этих затрат за счет дополнительных доходов, высвобождаемых в результате реформы субсидий. Правительствам следует также раскрывать как можно более полную информацию о том, как определяются цены, и факторах, которыми обусловлены планируемые повышения цен. И Гана, и Южная Африка регулярно публикуют такие сведения по нефтепродуктам на правительственных веб-сайтах и в национальных СМИ.

Третьим элементом успешных реформ субсидий являются надлежащие этапы постепенного повышения цен (слайд 14). Этапы повышения цен в конкретной стране зависят от ряда факторов, в том числе от величины повышения цен, требуемого для отмены субсидий, состояния бюджета и политического и социального контекста проведения реформ. Поэтапное повышение дает время населению и государственным органам, чтобы скорректировать свое потребление энергии. Оно также дает правительству время, чтобы расширить и укрепить системы социальной защиты. Вместе с тем, более медленные темпы реформ уменьшают размер экономии бюджетных средств в краткосрочной перспективе. Таким образом, существует проблема компромисса между целями бюджетной экономии и смягчением последствий реформ для населения.

Повышения цен могут проводиться в разные сроки для разных продуктов. Например, первоначально цены могут повышаться в большей степени на продукты, такие как бензин, потребляемые в больших количествах населением с более высокими доходами. По мере укрепления системы социальной защиты последующие этапы реформ могут включать более значительное повышение цен на топливные продукты, имеющие больший вес в семейных бюджетах малоимущих.

### **Six key reform ingredients**



#### **(iii) Appropriately phased and sequenced price increases**

- permit households and enterprises time to adjust and governments to build social safety nets
- sequence increases differently across products

#### **(iv) Improvements in the efficiency of state-owned enterprises (SOEs) to reduce their fiscal burden**

- improve information on their costs, set performance targets and incentives, and introduce competition where appropriate
- improve collection of energy bills

Четвертым компонентом успешной стратегии реформ субсидий является повышение эффективности государственных предприятий для снижения их нагрузки на бюджет. Этого можно добиться путем повышения качества информации об их издержках, и, на основе этой информации, установления целевых показателей деятельности и создания стимулов. Кроме того, может быть полезным создать условия для конкуренции, чтобы способствовать повышению эффективности.

Имеется также потенциал для улучшения сбора оплаты по счетам за энергию, особенно электроэнергию.

Пятым, и в некоторых отношениях наиболее важным, элементом успешных реформ субсидий служат компенсирующие меры для защиты малоимущих (**слайд 15**).

Предпочтительным методом являются адресные денежные или квазиденежные трансферты, такие как ваучеры. Денежные трансферты дают получателям возможность по своему выбору покупать количества и виды энергии, наиболее отвечающие их потребностям, или покупать другие товары и услуги. Они также не требуют прямого участия государства в распределении субсидируемой энергии домашним хозяйствам, что

нередко обходится очень дорого и чревато злоупотреблениями. Если нет возможности ввести денежные трансферты, можно расширить другие программы, пока идет укрепление административного потенциала. При этом следует опираться на существующие адресные программы, которые можно быстро нарастить, возможно, при некотором повышении их адресности. В числе примеров — школьное питание, общественные работы и субсидируемый городской транспорт. В Гане эти меры также включали отмену платы за обучение в государственных начальных и средних школах.

Для реструктуризации государственных предприятий могут потребоваться меры поддержки по отдельным секторам. Меры, смягчающие последствия для работников и способствующие реструктуризации, могут укрепить поддержку реформы субсидий. Например, в случае реформ угольной промышленности в Польше потерявшие работу шахтеры имели доступ к социальной помощи и профессиональной подготовке.

### **Six key reform ingredients**



#### **(v) Targeted mitigating measures to protect the poor**

- targeted cash transfers are preferred
- when cash transfers are not feasible, other programs can be expanded as administrative capacity is developed
- SOE restructuring may also require targeted measures (e.g., job training)

#### **(vi) Depoliticize price setting**

- implement automatic price mechanism (with price smoothing)
- establish an autonomous body to oversee price setting

Наконец, шестая составляющая успешной стратегии реформы субсидий состоит в деполитизации определения цен на энергоносители. Она необходима, чтобы обеспечить прочность проводимых реформ. Этому может способствовать внедрение автоматического механизма ценообразования, включая правило сглаживания колебаний, чтобы избежать резких повышений внутренних цен. Реализацию такого автоматического механизма можно поручить независимому органу.

Подводя итог, суть заключается в том, что субсидирование энергии является серьезной проблемой, но эту проблему можно решить. Субсидии негативно сказываются на государственных финансах, экономическом росте, социальной справедливости и окружающей среде. Сокращать субсидии непросто, но многие страны теперь видят пользу от таких мер и намерены попытаться их осуществить. При адекватном планировании, тщательно проработанных компенсационных мерах и продуманном плане информационного обеспечения можно справиться с этой задачей. Более того, некоторым странам это уже удалось. МВФ будет привлекать внимание к этому вопросу и готов помочь тем, кто хотел бы двигаться в этом направлении. Нашим лозунгом будет: реформа субсидий необходима, но лучше сделать это правильно, чем сделать это немедленно.

Большое спасибо.