

Сокращение огромных расходов, связанных с дешевой энергией

Нефтяной терминал на острове Харг, Исламская Республика Иран.

Доминик Гийом и Роман Зайтек

ПО мере повышения цен на нефть в последние годы правительства стран-производителей нефти сталкиваются с нелегким выбором: пойти на увеличение внутренних субсидий, чтобы топливо оставалось доступным для их граждан, или уменьшить и даже ликвидировать субсидии и позволить рыночным силам сыграть свою роль? Некоторые страны-производители нефти, такие как Исламская Республика Иран, уже сделали шаги по пути к устранению внутренних субсидий.

Выбрав повышение внутренних цен на энергоносители до их международного уровня, директивные органы в странах-производителях нефти могли бы предотвратить расточительное потребление и заработать дополнительные доходы от прибыльного экспорта нефти и (природного) газа. Правительство могло бы затем перераспределить большую часть дополнительных доходов, полученных от повышения цены, через дивиденды от нефти, которые обеспечили бы поддержку роста цен общественностью.

При этом для успеха любой такой реформы она должна сопровождаться благоприятствующими ей мерами микро- и макроэкономической политики. Без таких мер резкое повышение цен вполне может вызвать уличные беспорядки (как это произошло во многих странах), привести к высокой инфляции и вызвать дальнейшие экономические потери и социальные тяготы.

Цены на энергоносители и потребление

С 1940 по 1960 годы, а затем в 1980 и 1990 годы, при низких международных ценах на энергоносители раздача бензина, дизельного топлива и природного газа внутренним пользователям казалась странам-экспортерам нефти простым способом распределения определенной части их нефтяного и газового богатства. К тому же, обильная дешевая энергия привлекала инвестиции и создавала столь необходимые рабочие места. И пока внутренние цены покрывали себестоимость энергии, не возникал вопрос субсидий.

За последнее десятилетие обстоятельства сильно изменились. Со стороны предложения низкие цены и избыточные мощности в 1980 и 1990 годах сдерживали инвестиции в разведку и добычу нефти и (природного) газа на низком уровне. Что касается спроса, низкие цены стимулировали его на мировом уровне. Высокие темпы экономического роста во многих многолюдных странах с формирующимся рынком, таких как Китай и Индия, в еще большей степени повысили спрос по мере роста средних слоев общества в мире с их энергоемкими чаяниями в сфере потребления.

При превышении ростом спроса дополнительного предложения цены на сырую нефть выросли с приблизительно 17 долларов за баррель в 1998 году до более 97 долларов в среднем в 2008 году. Высокие цены на нефть заставили правительства стран-экспортеров

Отменить внутренние субсидии энергии не просто, но сделавшие это страны-экспортеры нефти увидят очевидную отдачу

нефти осознать тот факт, что они теряют миллиарды долларов возможных доходов из-за заниженных цен нефтепродуктов на своих внутренних рынках. Директивным органам этих стран пришлось задуматься, нельзя ли поступить лучше, чем практически раздаривать товар, при продаже которого на международном рынке можно было бы разбогатеть. В мировом масштабе по мере роста цены на нефть в среднем с 29 долл. США за баррель в 2003 году до порядка 145 долл. США за баррель в июле 2008 года, общий объем субсидий нефти вырос с 54 млрд долл. США в 2003 году до годового пика на уровне 518 млрд долл. США в середине 2008 года, причем две трети этих субсидий предоставляли страны-экспортеры нефти (см. рис. 1). В то же время в последние несколько лет рост спроса на нефтепродукты в странах-экспортерах нефти выражался двузначными числами и намного опережал даже спрос в Индии и Китае. С другой стороны, в Соединенных Штатах, где цены отражают рыночные процессы, цены на бензин возросли почти в три раза за тот же период, в среднем с 1,64 долл. США за галлон в 2003 году до в среднем 3,21 долл. США за галлон в 2008 году, ограничив спрос (см. рис. 2).

Во что обходится дешевая энергия

Идея, согласно которой дешевая энергия приносит ее пользователям только выгоды, становится все более сомнительной. В городах стран-производителей нефти бывает опасно ды-

шать воздухом. Поездки в очень плотном движении в Каире, Каракесе, Джакарте, Куала-Лумпуре, Лагосе или Тегеране дорого обходятся в виде затрат времени, стресса и снижения производительности труда и доходов.

Утверждения о том, что дешевая энергия способствует экономическому развитию, столь же сомнительны. Имеются однозначные данные, согласно которым энергоемкость (измеряемая как потребление энергии на единицу продукции) растет при субсидиях энергии (см. рис. 3). Дешевая энергия не поощряет энергосбережение, а в странах, которые производят в основном для своего внутреннего рынка, препятствует производству энергосберегающих товаров, таких как автомобили, которые можно было бы продавать на международных рынках. Эта неспособность конкурировать на международном уровне препятствует специализации и замедляет экономический рост и создание рабочих мест. В результате попытки диверсифицировать экономику завершаются неудачей, и страны-производители нефти в еще большей степени остаются во власти прерватностей международных энергетических рынков.

И наконец, низкие цены на энергоносители вряд ли можно поддерживать из соображений социальной справедливости. В конечном итоге они приносят пользу в основном крупнейшим потребителям энергии, которые, как правило, богаче всех и могут позволить себе большие автомобили и потребляющую слишком много энергии технику.

Директивные органы в странах-экспортерах нефти начинают понимать, что для ускорения темпов экономического роста в ненефтяном секторе и создания рабочих мест они должны проводить реформы, направленные на повышение экономической эффективности и конкурентоспособности. Эти реформы получили поддержку со стороны международного сообщества. Участники Питтсбургского саммита Группы 20-ти в 2009 году заявили, что они «рационализируют и постепенно отменяют в среднесрочной перспективе неэффективные субсидии на ископаемые виды топлива, которые стимулируют расточительное потребление» и поручили международным финансовым организациям «оказывать поддержку странам в этом процессе». Некоторые экспортеры нефти в настоящее время энергично рассматривают вопрос о ликвидации субсидий на энергию.

Отмена внутренних субсидий энергии рискованна, как показали волнения в некоторых странах, попытавшихся это сделать. Большинство людей ценят свой доступ к дешевой энер-

Рисунок 1

Заправка горючим

По мере роста цен на бензин в последние годы субсидии энергоносителей резко повысились, особенно в странах-экспортерах нефти.



Источник: Международный Валютный Фонд.

Рисунок 2

Рост цен, сокращение потребления

В Соединенных Штатах потребление бензина снизилось, тогда как в странах, субсидирующих энергоснабжение, это потребление продолжает быстро расти.



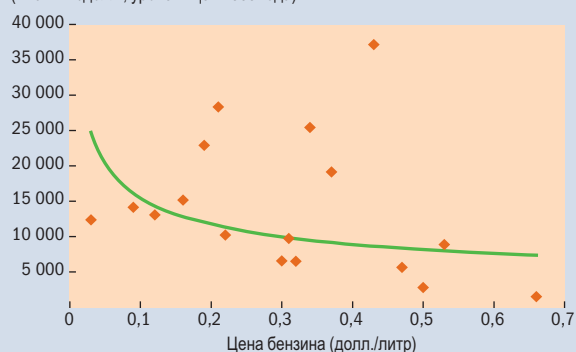
Источник: Администрация по энергетической информации (Министерство энергетики США).

Рисунок 3

Использование энергии в странах, субсидирующих энергию

Дешевый бензин не поощряет рациональное использование энергии и производство энергосберегающей продукции.

(тыс. БТЕ/долл., уровень цен 2000 года)



Источники: Администрация по энергетической информации (Министерство энергетики США) и Всемирный банк «Показатели мирового развития». Примечание. БТЕ = британские тепловые единицы.

гии, даже если понимают, что это не лучший способ пользования их национальным богатством. Недоверие к правительству также может быть глубоко укоренившимся. Тем не менее, опыт стран Восточной Европы в 1990 годах показывает, что реформы цен на энергию могут увенчаться успехом, если принять во внимание в ходе их планирования и реализации ряд вопросов микро- и макроэкономики (Guillaume and Zytek, 2010).

Обоснование и реализация реформы

Реформы должны получить признание широкой общественности. Нетрудно реализовать всем понятную простую программу денежных трансфертов для компенсации всем домохозяйствам повышения цен. Она фактически продолжает распределять национальное достояние в виде энергии среди всех граждан и в то же время рационализирует энергопользование. В качестве альтернативы правительство может попытаться разработать адресные денежные трансферты. Однако любая программа, предназначенная для некоторых групп получателей (неимущих) и исключающая при этом другие группы (средние слои общества) оттолкнет некоторые из важнейших сторон, заинтересованных в реформе.

Важным, хотя и менее очевидным, элементом реформы цен в энергетике является корректировка в корпоративном секторе. Значительное повышение цен на энергоносители в странах, в которых фирмы десятилетиями пользовались очень дешевой энергией, потребует массовой реструктуризации производственного сектора. Переход от высокой степени энергоёмкости к низкой может быть длительным и бурным, поскольку компании не могут просто отказаться от своей техники и продукции и заменить их современными энергосберегающими оборудованием и технологиями. При этом данные показывают, что странам, быстро прошедшим реструктуризацию корпораций и сделавшим это таким образом, что их действия внушали доверие и носили необратимый характер после либерализации цен на энергию, удалось добиться самых больших успехов в повышении экономической эффективности энергопользования. И наоборот, экономические показатели стран, в которых реструктуризации предприятий мешало нежелание и задержки, оказались ниже при медленных темпах роста и высокой инфляции.

Корпоративный сектор поверит в повышение цен на энергоносители только в том случае, когда поставщики энергии имеют право остановить поставки энергии пользователям, которые накапливают просроченные платежи. В то же время энергопользователи должны иметь возможность внести корректировки в ассортимент своей продукции и цены, чтобы оплачивать потребление энергии из своих доходов, а не запрашивать дополнительные банковские кредиты или субсидии от правительства. Несмотря на повышение производственных издержек и цен после ликвидации субсидий на энергию, в том числе многих основных товаров, директивным органам следует воздержаться от регулирования цен для ограничения переноса повышения цен энергоносителей. Регулирование цен только перенесет потери производителей энергии на коммерческих пользователей. Вместо этого такие меры поддержки, как налоговые льготы или адресная денежная поддержка реструктуризации корпораций, могут помочь обеспечить рентабельность, предоставляя стимулы для компаний к введению энергосберегающих технологий.

К тому же необходимо укрепить распределение кредита банками и контроль за ним, чтобы обеспечить свободу банков от давления, требующего от них оказания экстренной финансовой помощи неэффективным предприятиям в виде льготных кредитов. Банки должны работать с предприятиями на основе независимости сторон и поддерживать строго деловые отношения должника и кредитора, с тем чтобы свести к минимуму потенциально негативное влияние реформы на балансы банков.

Макроэкономическая политика

Помимо микроэкономических соображений, реформа цен на энергоносители должна опираться на обоснованную и скоординированную макроэкономическую политику. Прозрачные и скоординированные меры налогово-бюджетной, денежно-кредитной и курсовой политики необходимы для ограничения, со временем, изменчивости цен и связанных с ней перекосов на рынках.

В частности, помимо перераспределения домашним хозяйствам и предприятиям доходов, возникающих в результате повышения цен, налогово-бюджетная политика правительства должна быть направлена на создание резервов для обеспечения временной финансовой поддержки социально значимых институтов, таких как школы и объекты здравоохранения, наиболее уязвимых групп, таких как люди, уволенные в результате закрытия крупных и неэффективных предприятий в секторах, в которых мало других вариантов трудоустройства. В отсутствие бюджетных резервов у директивных органов, вероятно, возникнет искушение в качестве автоматической реакции на политическое давление прибегнуть к квазифискальному финансированию через банковскую систему или административному регулированию, такому как квоты энергоснабжения или временное снижение цен для отдельных пользователей. И то, и другое внесет искажения в экономику и подорвет реформы.

Курсовая политика ставит еще одну задачу, особенно в свете того, что во многих странах-производителях нефти со значительными субсидиями действуют фиксированные или жестко регулируемые обменные курсы. Если обменный курс остается неизменным в номинальном выражении — особенно в странах, в которых цены на энергоносители до реформы составляли небольшую часть их международного уровня — пострадает их конкурентоспособность и возникнет политическое давление, требующее повышения тарифов, вызывающих искажения, и нетарифного протекционизма. При снижении обменного курса или введении плавающего курса без поддержки налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики может быть подорвано доверие к национальной валюте по мере возникновения инфляционного давления и распространения долларизации.

Жесткая денежно-кредитная политика ограничит воздействие вторичных эффектов повышения цен на общий уровень цен. Но проведение денежно-кредитной политики в ходе таких реформ — нелегкая задача, особенно в странах, где необходимая корректировка цен очень велика. Ведь такая реформа призвана изменить всю структуру экономики. ■

Доминик Гийом — заместитель начальника отдела, а Роман Зайтек — старший экономист в Департаменте стран Ближнего Востока и Центральной Азии МВФ.

Литература:

Zytek, Roman, 2008, "Subsidies in the Islamic Republic of Iran," IMF Selected Issues Paper.

D. Guillaume and R. Zytek, 2010, "The Economics of Energy Price Reform in the Islamic Republic of Iran," IMF Selected Issues Paper.

МВФ Книжный магазин
Книжный магазин онлайн Международного Валютного Фонда

Посетите новый интернет-магазин МВФ на сайте www.imfbookstore.org.