

# «ТОПЛИВНЫЙ» риск

Энергетические субсидии в странах с низкими и средними доходами могут сильно сказаться на состоянии их бюджета

Дэйвид Коуди, Валентина Фламини и Матиас Антонио

**Н**ОВОЕ резкое повышение международных цен на нефть с конца 2008 года вновь выявило риск для бюджета многих стран с низкими и средними доходами, которые субсидируют цены на топливо. Два года тому назад в статье *Ф&Р* прогнозировалась эскалация субсидий цен на топливо в случае дальнейшего ограничения странами переноса роста международных цен на внутренних потребителей (см. «Стоимость субсидий на нефть высока и продолжает расти» в июньском выпуске *Ф&Р* 2010 года).

Эти риски теперь стали реальными.

Достигнув пика в середине 2008 года, мировые цены резко упали в последующие шесть месяцев. Но значительная часть этого снижения уже повернута вспять. Устойчивый рост цен за последние три года вывел мировые цены в конце 2011 года на уровень примерно 80 процентов от их пикового уровня в середине 2008 года. Начиная со второго квартала 2012 года цены повышались и понижались.

Как и во время резкого повышения мировых цен до середины 2008 года, многим странам с низкими и средними доходами было нелегко перенести на внутренних потребителей недавний рост цен, и большинство из них допустило передачу в размере менее 70 процентов за последние три года (см. рис. 1). Она была особенно слабой в странах-экспортерах нефти, половина которых — многие из них на Ближнем Востоке и в Центральной

Азии — перенесли менее 55 процентов от повышения мировых цен. Напротив, европейские страны с развитой экономикой и с формирующимся рынком перенесли на потребителей большую часть этого повышения.

## Крупные бюджетные затраты

Стоимость неполной передачи воздействия представляет серьезный риск для многих стран (см. рис. 2). Например, в половине стран Ближнего Востока и Центральной Азии, эта стоимость превысила 2,3 процента валового внутреннего продукта (ВВП) в конце 2011 года, тогда как эти расходы в половине стран Африки к югу от Сахары превысили 1,3 процента ВВП.

Важнейшее отличие незначительной степени передачи воздействия последнего повышения цен заключалось в том, что она была отчасти обусловлена относительно высоким уровнем налогов на топливо во многих странах в конце 2008 года. Когда цены начали снижаться во второй половине 2008 года, многие страны перенесли на потребителей совсем незначительную часть этого снижения, стремясь возместить сокращение доходов в прошлом — за этот период степень передачи воздействия снизилась до менее 30 процентов в большинстве стран с низкими и средними доходами. Когда цены вновь начали расти, страны с уровнем налогов выше исторических норм снизили их, чтобы предотвратить резкий рост внутренних цен.

Во многих странах с низкой степенью передачи воздействия за последние три года уровни налогов все еще значительны и могут сохраняться при условии полной передачи воздействия будущих изменений мировых цен на внутренних потребителей. Это особенно справедливо во многих странах Африки к югу от Сахары, в которых действующие уровни налогов существенно выше, чем во многих других странах с низкими и средними доходами. При этом во многих других странах с более низкой степенью переноса воздействия уровень налогов уже низок, и для дальнейшего смягчения повышения цен потребуются снизить налоги. Другие страны уже субсидируют потребителей топлива.

Снижение уровня налогов и рост субсидий вызывает особую тревогу в отдельных частях Африки к югу от Сахары, в которых поступления от налогов на топливо являются значительным источником финансирования государственных расходов, важных как для сокращения бедности, так и для экономического роста (такие как образование, здравоохранение, материально-техническая инфраструктура). Примерно половина стран Ближнего Востока и Центральной Азии по традиции субсидировала потребителей и продолжает это делать. Многие страны в других регионах мира также субсидируют потребителей.

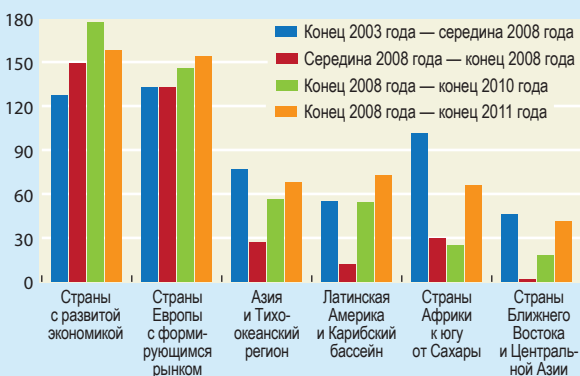
Существование субсидий в некоторых странах-членах Группы 20-ти развитых стран и стран с формирующимся рынком противоречит их обязательству, изложенному в Питтсбургском коммюнике в сентябре 2009 года, с призывом к ликвидации «не-

Рисунок 1

## Смягчение повышения цен

Многие страны с низкими и средними доходами не полностью перенесли на внутренних потребителей последнее повышение цен на топливо.

(Перенос, в процентах)



Источник: расчеты персонала МВФ.

Примечание. Перенос рассчитывается как рост внутренних цен, деленный на рост мировых цен (рост в обоих случаях выражен в национальной валюте).



Работник исправляет цены на АЗС в Чунцине, Китай.

эффективных субсидий на ископаемое топливо». Новые усилия, направленные на отмену субсидий в этих странах, могут способствовать аналогичным реформам в других странах.

### Деликатный в политическом плане вопрос

Отмена субсидий может принести существенную экономическую и социальную пользу. Ценовые субсидии стимулируют рост потребления топлива и отходов, например, во многих странах-производителях нефти розничные цены относятся к самым низким в мире, приводя к значительно более высокому уровню потребления топлива (а также связанным с этим затратам и загрязнению) по сравнению со странами с более высокими доходами. Помимо ослабления стимулов к повышению энергоэффективности, субсидии могут привести к трансграничной контрабанде и внутреннему дефициту. Высокие бюджетные затраты на эти субсидии вытесняют высокоприоритетные государственные расходы и частные инвестиции, а большую часть выгод от субсидий получают группы населения с более высокими доходами.

Но субсидии сохраняются отчасти из-за двух факторов: недоверия к реформам и негативного воздействия повышения цен на наиболее уязвимых людей. Люди часто не верят, что правительства направят сэкономленные бюджетные средства на поль-

зу широких слоев населения. В странах-экспортерах нефти общественность часто рассматривает дешевые энергоресурсы как основной метод распределения нефтяного богатства. Кроме того, несмотря на то, что большую часть выгод от более низких цен на топливо получают группы с более высокими доходами, реформа субсидий может привести к значительному повышению стоимости жизни для домашних хозяйств с низкими доходами и распространению бедности.

Прошлый опыт реформ субсидий преподносит важные уроки. Информационная кампания для общественности, подчеркивающая недостатки субсидий на топливо и непосредственно увязывающая реформу субсидий с увеличением приоритетных государственных расходов (на образование, здравоохранение и материальную инфраструктуру) могут способствовать укреплению общественной поддержки реформы.

Прозрачное отражение в учете масштаба субсидий — ключевой элемент этого процесса. Эта стратегия реформ использовалась в ряде стран, успешно сокративших субсидии топлива, в том числе Гане, Индонезии и Иордании. В последнее время Иран начал постепенно повышать свои внутренние цены на топливо, которые относились к самым низким в мире, ввел почти универсальную программу денежных трансфертов для смягчения негативных последствий для населения и начал оказывать поддержку финансированию инвестиций энергоёмких отраслей в энергоэффективные технологии.

При наличии действенных систем социальной защиты расширение бюджета за счет этих программ позволяет развеять опасения, связанные с бедностью, при сдерживании бюджетных затрат. Для стран с менее эффективными системами социальной защиты постепенный подход к реформам может стать более желательным, если это позволяют бюджетные условия, пока укрепляются системы социальной защиты.

### Защита от рецидива

Для предотвращения возрождения субсидий необходима полная либерализация цен на топливо. Но в промежуточном периоде страны могут принять автоматический механизм ценообразования для топлива, обеспечивающий полный перенос изменений мировых цен на внутренних потребителей. Такие механизмы были эффективными в таких странах, как Ботсвана, Чили, Либерия, Южная Африка, Турция и Зимбабве.

При этом принятие автоматического механизма — не панацея. Многие страны приняли такие механизмы только для того, чтобы отказаться от них при резком повышении мировых цен. Непрочность автоматических механизмов отчасти отражает нежелание правительств полностью переносить на потребителей значительные повышения цен, которые они считают временными и способными вызвать социальный и политический отпор. Эти соображения можно учесть, включив правила выравнивания цен (такие как верхний предел масштаба изменения внутренних цен) в автоматические механизмы, избегая, таким образом, значительного повышения внутренних цен и обеспечивая полную передачу воздействия мировых цен на колебания цен в среднесрочной перспективе. ■

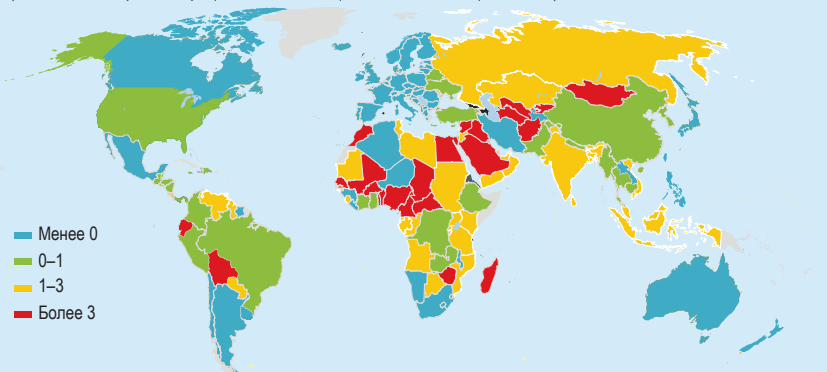
*Дэйвид Коуди — заместитель начальника отдела, Валентина Фламини — экономист, и Матиас Антонио — референт-исследователь в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.*

Рисунок 2

### Сильный удар по бюджету

Бюджетные затраты стран, сдерживающих рост цен на топливо, могут быть весьма высокими. Как правило, правительство смягчает повышение цен снижением налогов на топливо.

(Бюджетные затраты, в процентах ВВП, конец 2008 года — конец 2011 года)



Источник: расчеты персонала МВФ.

Примечание. Бюджетные затраты рассчитываются путем сопоставления чистых годовых доходов, которые были бы собраны по исходным уровням налогов на конец 2008 года, если бы они действовали в течение года с чистыми доходами на уровнях налогов конца 2011 года.