



## **Квазифискальная деятельность в энергетическом секторе Беларуси**

### **Резюме**

Административное установление тарифов в энергетическом секторе ниже уровня возмещения издержек, проведение политики терпимого отношения к просроченной задолженности по платежам, а также к потерям в сетях, превышающим нормативные, позволяют многим странам СНГ неявным образом субсидировать внутренних потребителей энергоресурсов. Такого рода механизмы непрямого субсидирования получили название «квазифискальной деятельности» (КФД). Целью данной работы является оценка масштабов квазифискальной деятельности в энергетическом секторе Беларуси.

На основе проведенных расчетов в работе сделан вывод о том, что в 2006 г. в энергетическом секторе Беларуси КФД составила 3.7–4.7% от ВВП, в основном из-за установления цен на энергоносители для отдельных потребителей ниже уровня возмещения издержек. Можно предположить, что в 2007 г. КФД в энергетическом секторе увеличилась, поскольку вслед за существенным повышением цен на газ в 2007 г. выросло и перекрестное субсидирование.

КФД может негативно сказаться на макроэкономической стабильности и препятствовать развитию энергетического сектора Беларуси, в частности, в связи с тем, что существующая система тарифов не позволяет в полной мере осуществлять инвестиции, необходимые для замены изношенных основных фондов. Поэтому сокращение и ликвидация КФД относятся к задачам первоочередной важности, решение которых напрямую связано с проведением реформ в энергетическом секторе.

### **Содержание**

1. Введение .....	2
2. Квазифискальная деятельность в энергетическом секторе: методологические вопросы .....	2
2.1. Подход исходя из конечного результата .....	3
2.2. Подход на основе финансового баланса .....	4
3. Оценка масштабов квазифискальной деятельности в энергетическом секторе Беларуси .....	5
3.1. Квазифискальная деятельность в электроэнергетике .....	5
3.2. Квазифискальная деятельность в газовом секторе .....	8
3.3. Квазифискальная деятельность в теплоснабжении .....	8
4. Макроэкономические последствия квазифискальной деятельности .....	9
5. Заключение .....	10

## 1. Введение

Энергетический сектор Беларуси характеризуется слабым прогрессом в продвижении реформ, доминированием вертикально интегрированных государственных монополий, имеющих низкий уровень корпоративного управления, и отсутствием независимого регулятора. Отдельные группы потребителей (например, сельское хозяйство и население) неявно субсидируются государством путем административного установления цен на газ и электроэнергию ниже уровня возмещения издержек. Такого рода механизмы государственного субсидирования, наряду с проведением политики терпимого отношения к просроченной задолженности по платежам, а также наличие потерь в сетях, превышающих нормативные, принято относить к квазифискальной деятельности в энергетическом секторе (КФД).

КФД не только ведет к снижению эффективности функционирования энергетического сектора, но также может негативно отразиться на макроэкономической стабильности. Для энергетики Беларуси характерен высокий износ оборудования, в то же время существующая система тарифов не позволяет в полной мере осуществлять инвестиции, необходимые для замены изношенных основных фондов. К тому же, административно устанавливаемые цены являются серьезным препятствием для возможного прихода частных инвестиций в энергетический сектор. Помимо этого КФД приводит к избыточному потреблению и потере энергоресурсов, результатом чего является высокая энергоемкость экономики. Поддержка убыточных предприятий посредством КФД ведет к неэффективному распределению государственных ресурсов, их отвлечению от действительно приоритетных целей. И, наконец, КФД является препятствием на пути структурных изменений в экономике, поскольку данного рода механизмы снижают инициативу предприятий к реструктуризации.

Работа имеет следующую структуру: в разделе 2 рассматриваются концептуальные и методологические вопросы, относящиеся к КФД, а также основные механизмы данного рода деятельности в энергетическом секторе; в разделе 3 приводятся расчеты объема КФД в энергетике Беларуси; в разделе 4 показывается к каким последствиям может привести квазифискальная деятельность; раздел 5 содержит выводы и рекомендации.

## 2. Квазифискальная деятельность в энергетическом секторе: методологические вопросы

Наиболее широкое распространение концепция КФД получила в работах МВФ. В широком определении к ней относятся «операции, которые в принципе могли бы проводиться с помощью конкретных бюджетных мер в форме явных субсидий, налогов или иных прямых расходов».<sup>1</sup> *Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере* формулирует КФД как операции, результатом которых является чистый трансферт государственных средств через небюджетные каналы.<sup>2</sup>

КФД была наиболее исследована применительно к финансовому сектору, в то время как такого рода деятельность в энергетике была относительно мало изучена. Частично это было связано с недостатком информации, а также ее ненадежностью. Вместе с тем, квазифискальная активность получила широкое распространение в энергетическом секторе стран с переходной экономикой и развивающихся стран. В Беларуси, как и в других странах СНГ, ценообразование в энергетике было унаследовано от советских времен, когда цены не отражали издержки, а ус-

<sup>1</sup> Mackenzie, G., Stella, P. (1996). Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions. *IMF Occasional Paper* No. 142.

<sup>2</sup> IMF (2001). *Manual on Fiscal Transparency*, Washington: International Monetary Fund.

танавливались с учетом социальных целей, таких как доступность энергоресурсов для населения или выживания неэффективных предприятий.<sup>3</sup>

В энергетическом секторе используются следующие механизмы квазифискальной деятельности<sup>4</sup>: установление тарифов ниже уровня возмещения издержек, проведения политики терпимого отношения к несвоевременным или неполным платежам за энергоресурсы и накоплению задолженности перед энергетическими компаниями, потери в сетях, превышающие нормативные, а также воровство, неденежные расчеты и заимствование под государственные гарантии. Оценка масштабов КФД по каждому из вышеприведенных компонентов представляет собой достаточно сложную задачу в связи с отсутствием информации, нежеланием энергетических предприятий предоставлять необходимые данные (часто присутствует ссылка на коммерческую тайну), неприменение международных стандартов бухгалтерского учета и финансовой отчетности и т.д.

Для определения масштабов КФД в энергетическом секторе используют два метода<sup>5</sup> – оценка исходя из конечного результата и на основе финансового баланса.

### 2.1. Подход исходя из конечного результата

#### а) установление тарифов ниже уровня возмещения издержек

Если государство административно устанавливает цены на газ и электроэнергию ниже уровня возмещения издержек, потребители энергоресурсов получают субсидии равные:

$$QFP = (P - P_A) * V, \quad (1)$$

где,  $QFP$  – квазифискальная деятельность, возникающая в результате установления тарифов ниже уровня возмещения издержек;  $P$  – тариф, необходимый для возмещения издержек;  $P_A$  – фактически действующий тариф;  $V$  – объем отпущенного газа или электроэнергии.

Если же объем газа или электроэнергии, обеспечивающий равенство спроса и предложения на рынке, отпущенный исходя из тарифа, необходимого для возмещения издержек, будет меньшим (т.е. объем эластичен по цене) и издержки, связанные с производством единицы энергоресурсов повышаются по мере роста объемов производства (т.е. предельные издержки возрастают), то потери энергетических компаний превысят  $QFP$ .

#### б) задолженность по платежам за энергоресурсы

Если конечные потребители не платят за газ и электроэнергию, потери доходов предприятий энергетического сектора будут равны:

$$QFR = (1 - R) * P_A * V, \quad (2)$$

где  $R$  процент собираемости платежей, который ранжирует от 0 до 1.

#### в) потери в сетях, а также воровство

Потери доходов в связи с установлением тарифов ниже уровня возмещения издержек, проведением политики терпимого отношения к несвоевременным или неполным платежам за энергоресурсы приводят к снижению эффективности функционирования энергетических предприятий (ненадлежащее содержание сетей, технические проблемы при передаче и распределении, отсутствие или нехватка приборов учета, проблемы с выставлением счетов и т.д.). Вследствие этого техни-

<sup>3</sup> IMF, et al. (1991). *A Study of the Soviet Economy*, Vol. 3, Paris: OECD.

<sup>4</sup> Petri, M., Taube, G., and Tsyvinski, A. (2002). Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union. *IMF Working Paper*, WP/02/60.

<sup>5</sup> Petri, M., Taube, G., and Tsyvinski, A. (2002). Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union. *IMF Working Paper*. WP/02/60.

ческие потери энергоресурсов превышают нормативные.<sup>6</sup> Величина **чрезмерных потерь** определяется путем сравнения общих потерь (нормативных и чрезмерных) с потерями, которые можно было бы ожидать при наличии условий аналогичных с теми, которые существуют в странах, где в энергетическом секторе имеется конкуренция.

$$QFL = V*((L - L_N)/100) \text{ или} \\ QFL = V*((L - L_B)/100), \quad (3)$$

где  $L$  – общие потери,  $L_N$  – нормативные потери,  $L_B$  – эталонные потери (оценка при рыночной экономике). Потери оцениваются в процентах от объемов производства.

Таким образом, общий объем КФД равен:

$$QFA = QFP + QFR + QFL, \quad (4)$$

## 2.2. Подход на основе финансового баланса

Если фактические доходы энергетической компании недостаточны для того, чтобы покрыть расходы и если она не получает субсидий из государственного бюджета или не имеет доступа на рынок капитала, в качестве альтернативы она начинает накапливать долги.

*Задолженность* в связи с неполными или несвоевременными платежами, связанными с затратами на производство:

$$AQ = (1 - R_Q)*Q, \quad (5)$$

где  $Q$  – общий объем средств, которые необходимо уплатить в связи с понесенными производственными затратами;  $R_Q$  – отношение между фактически уплаченной и необходимой суммой, варьирующее от 0 до 1.

В случае неполной уплаты налоговых платежей, задолженность по налогам предприятий энергетического сектора равна:

$$AT = (1 - R_T)*T, \quad (6)$$

где  $T$  – общий объем подлежащих уплате налогов,  $R_T$  – соотношение между фактически уплаченными и подлежащими уплате налогами, варьирующее от 1 до 0.

*Недоинвестиции* в техническое обслуживание, замену капитального оборудования или в наращивание мощностей:

$$A_I = (1 - R_I)*I, \quad (7)$$

где  $I$  – необходимый объем инвестиций,  $R_I$  – соотношение между необходимым и фактическим объемом инвестиций, варьирующее от 0 до 1.

Ряд авторов (Petri, Taube, Tsyvinski (2002)) рассматривают *неправильное установление цен* на используемые в производстве материалы (например, нефть) как еще один субкомпонент КФД, в то время как другие (Tchaidze (2007)) не учитывают его:

$$MPI = QEI*(P_{MI} - P_{AI}), \quad (8)$$

где  $QEI$  – количество использованного в производстве энергоресурса,  $P_{MI}$  – рыночная цена энергоресурса, или цена исходя из полного возмещения издержек,  $P_{AI}$  – фактическая цена.

Общий объем КФД равен:

<sup>6</sup> “нормативные” потери – это технические потери, связанные с физическими процессами при транспортировке энергоресурсов.

$$QFA = MPI + A_Q + A_T + A_I. \quad (9)$$

Недоступность информации из финансовых отчетов предприятий не позволяет провести оценку КФД в энергетическом секторе, используя метод финансового баланса. Поэтому в расчетах был применен метод оценки исходя из конечного результата.

Следует отметить, что квазифискальная деятельность и квазифискальный дефицит – не тождественные понятия. Последнее из них представляет собой потери, понесенные в результате квазифискальной деятельности.<sup>7</sup> Например, при перекрестном субсидировании объем КФД может быть больше квазифискального дефицита, или же они могут компенсировать друг друга. Квазифискальный дефицит будет равен нулю, если государство при продаже газа или электроэнергии населению устанавливает тариф ниже уровня возмещения издержек, в то время как тарифы для промышленных потребителей превышают данный уровень на величину, позволяющую компенсировать разницу между гипотетическим объемом средств, которые были бы получены при продаже населению энергоресурсов по ценам на уровне издержек и фактически полученными средствами. Однако в этом случае будет наблюдаться КФД равная сумме неявных субсидий населению.<sup>8</sup> Таким образом, может быть ситуация, когда квазифискальная субсидия населению равна квазифискальному дефициту и когда последний меньше, чем квазифискальная деятельность.<sup>9</sup> В связи с недостаточностью информации в данной работе будет проведена оценка объема КФД, а не квазифискального дефицита.

### **3. Оценка масштабов квазифискальной деятельности в энергетическом секторе Беларуси**

Традиционно принято относить к энергетическому сектору электроэнергетику, газовый, нефтяной сектора и теплоснабжение. Исходя из наличия данных для расчетов, в работе анализ проведен только для электроэнергетики, газового сектора и теплоснабжения. При этом был использован метод конечного результата, в расчет также принимался тот факт, что для теплоснабжения информация по уровню покрытия издержек и неплатежам или отсутствует, или является недоступной.

#### *3.1. Квазифискальная деятельность в электроэнергетике*

##### Установление тарифов ниже уровня возмещения издержек

Оценка масштабов КФД в связи с установлением тарифов ниже уровня возмещения издержек очень сильно зависит от достоверности оценки данного уровня. Petri, Taube, and Tsyvinski (2002) отмечают, что «для газового сектора и электроэнергетики вопрос о том, насколько ценообразование является «неправильным», всегда относится к сфере неопределенности и оценок, поскольку любой количественный анализ основан на гипотетических эталонных ценах. Поэтому результаты анализа очень сильно зависят от выбора этих эталонных цен». Например, Министерство энергетики и Министерство экономики Беларуси по-разному оценивают уровень возмещения издержек в энергетическом секторе для домашних хозяйств. В соответствии с расчетами Министерства экономики в январе 2007 г. процент покрытия издержек тарифом для газа составлял 157%, в то время как Министерство энергетики оценивало его в 115%. Такое же расхождение наблюдалось и для тарифа на электроэнергию. По оценкам Министерство энергетики тариф для населения был на 7% ниже уровня возмещения издержек, в то время как соглас-

<sup>7</sup>Le Houerou, P., Sierra, H. (1993). Estimating Quasi-Fiscal Deficit in a Consistency Framework: The Case of Madagascar. *WB Working Paper*. WP 1105.

<sup>8</sup> разницу между гипотетическим объемом средств, которые были бы получены при продаже населению энергоресурсов по тарифам на уровне издержек и фактически полученными средствами.

<sup>9</sup> Petri, M., Taube, G., and Tsyvinski, A. (2002). Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union. *IMF Working Paper*. WP/02/60.

но расчетам Министерства экономики уровень покрытия издержек тарифом составлял 115%.

Для расчета КФД в энергетическом секторе были использованы данные Министерства энергетики (табл. 1). Следует отметить, что уровень возмещения издержек для разных групп потребителей различается, например, издержки, связанные с передачей и распределением электроэнергии для промышленных потребителей, которые получают ее через высоковольтные линии существенно ниже, чем для домашних хозяйств, подсоединенных к низковольтным линиям. Однако, к сожалению, детализированные данные по различным группам потребителей электроэнергии в Беларуси не всегда доступны. Кроме этого, уровень возмещения издержек, используемый для расчета масштабов КФД не включает инвестиции. Поэтому оценки тарифов, необходимых для возмещения издержек находятся на уровне ниже долгосрочных предельных издержек (в идеале они должны основываться на долгосрочных предельных издержках).

**Таблица 1. Себестоимость производства электроэнергии и тарифы для различных групп потребителей (US центы за kWh)**

	на 01.01. 2003	на 01.01. 2004	на 01.01. 2005	на 01.01. 2006	на 01.01. 2007	на 01.07. 2007
себестоимость	2.32	3.21	3.50	4.40	5.86	n/a
тариф для:						
бюджетных организаций	3.00	4.02	4.02	4.90	7.15	10.2 8.91 <sup>10</sup>
промышленности	4.41	6.02	6.02	6.70	9.21	(средневзвешенный)
населения	2.39	3.32	3.45	4.09	5.23	5.23
сельского хозяйства	2.44	2.66	2.66	2.90	4.32	5.18
прочих потребителей	4.41	6.02	6.02	6.70	9.21	-

Источник: Министерство энергетики.

**Таблица 2. Тарифы на энергетические продукты в ряде стран (USD)**

	Газ для промышленности (107 kcal GCV(e))	Газ для населения (107 kcal GCV(e))	Электроэнергия для про- мышленности (кВт*ч)	Электроэнергия для населения (кВт*ч)
Австрия	--	902.90	0.13	0.20
Чехия	366.34	531.09	0.11	0.14
Дания	--	1270.76	0.08	0.32
Финляндия	251.56	361.19	0.08	0.14
Франция	393.69	751.77	0.05	0.15
Германия	--	--	0.08	0.21
Греция	379.06	604.68	0.07	0.11
Венгрия	535.60	585.01	0.13	0.17
Ирландия	--	863.17	0.15	0.23
Япония	401.53	1245.56	0.12	0.19
Нидерланды	227.77	1 015.82	--	0.27
Норвегия	--	--	0.06	0.12
Польша	337.45	577.20	0.08	0.13
Португалия	425.81	1 022.39	0.12	0.20
Словакия	398.25	618.77	0.13	0.17
Испания	373.18	840.73	0.09	0.16
Швейцария	566.75	850.61	0.08	0.13
Великобритания	379.48	801.12	0.13	0.22
США	304.93	464.33	0.06	0.10

Примечание. Данные на 1 квартал 2007 г.

Источник: Key World Energy Statistics, IEA 2007.

Для оценки КФД фактический тариф, уплачиваемый различными группами потребителей, сравнивается с данными Министерства энергетики об уровне возмещения издержек. Как видно из табл. 1, население и предприятия сельского хозяйства субсидируются за счет более высокого тарифа для промышленности. Вместе с

<sup>10</sup> Тариф для промышленных потребителей с присоединенной мощностью свыше 750 кВА составляет 8.68 US центов за кВт\*ч, для предприятий с присоединенной мощностью ниже 750 кВА и он равен 10.2 US центов за кВт\*ч. Поэтому средневзвешенный тариф для промышленности равен 8.91 US центов за кВт\*ч.

тем, в соответствии с оценкой Всемирного банка и практикой ряда стран ОЭСР, в которых цены отражают относительные издержки производства и поставки, средний тариф на электроэнергию для населения, должен быть приблизительно в два раза выше того, который уплачивают потребители в промышленности (табл. 2).

В Беларуси соотношение тарифа для населения и промышленного тарифа в 2006 г. составляло 58%, в 2007 г. ситуация даже ухудшилась и домашние хозяйства платили за электроэнергию в два раза меньше, чем промышленность (табл. 3).

В соответствии с оценками ЕБРР для возмещения долгосрочных предельных издержек (LRMC) домашние хозяйства должны тратить на оплату электроэнергии 6.6 % от своих расходов. В 2006 г. удельный вес всех расходов на коммунальные платежи в общих расходах белорусских домашних хозяйств составлял 6%, в 2007 г. он уменьшился до 5%.

**Таблица 3. Соотношение тарифа на электроэнергию и газ для населения и промышленности в Беларуси**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
газ	0.51	1.03	0.79	0.80	0.80	0.78
электроэнергия	0.34	0.76	0.61	0.58	0.58	0.49

Источник: World Bank (2006), собственные оценки.

Следовательно, на 1.01.2007 г. промышленность, для которой тариф значительно превышал себестоимость производства электроэнергии, платила неявный налог и субсидировала сельское хозяйство и население. Проведенные расчеты показывают, что население получало квазифискальную субсидию в размере 0.9% ВВП, а сельское хозяйство – 0.6% ВВП. Поэтому общий объем КФД, в связи с установлением в электроэнергетике тарифов ниже уровня возмещения издержек, составил в 2006 г. 1.5% ВВП. Если использовать в расчетах данные Министерства энергетики, в соответствии с которыми в 2006 г. себестоимость электроэнергии была 4.45 US цента, в то время как средний тариф составлял 4.12 US цента, то КФД, связанная с тарифами, будет еще более высокой (2.5% ВВП)).

#### Задолженность по платежам за энергоресурсы

За последние годы в Беларуси произошло значительное улучшение платежной дисциплины. В результате текущие платежи конечных потребителей за потребленную электроэнергию составили 100.3% (в т.ч. потребители погашали задолженность прошлых лет) и КФД в энергетическом секторе значительно сократилась. Однако, несмотря на достигнутый прогресс, в 2006 г. КФД за счет накопившейся задолженности прошлых лет (табл. 4) составляла 0.6% ВВП. Основными должниками «Белэнерго» были предприятия Министерства сельского хозяйства, на которые приходилось 62% всей задолженности.

**Таблица 4. Задолженность за поставленную электроэнергию (USD млн)**

	на 01.01.03	на 01.01.04	на 01.01.05	на 01.01.06	на 01.01.07
Всего, включая	812.60	721.38	331.48	293.92	222.52
Внутренняя задолженность	758.59	692.25	328.62	293.92	222.52
Внешняя задолженность	54.01	29.13	2.86	--	--

Источник: Министерство статистики и анализа.

#### Потери в сетях

В соответствии с данными «Белэнерго», потери в сетях в 2006–2007 гг. составляли около 11.2% от общего уровня потребления в связи с коммерческими потерями, несвоевременным или неполным выставлением счетов за потребленную электроэнергию, отсутствием приборов учета. В качестве эталонного уровня был ис-

пользован средний уровень потерь в странах ЕС-27 (8%<sup>11</sup>), в энергетическом секторе которых присутствует конкуренция. Разница между фактическим уровнем потерь в Беларуси и эталонным уровнем и составляет чрезмерные потери, являющиеся источником КФД в размере 0.24% ВВП.

### 3.2. Квазифискальная деятельность в газовом секторе

#### Установление тарифов ниже уровня возмещения издержек

В соответствии с данными Министерства энергетики в газовом секторе установление тарифов ниже уровня возмещения издержек в основном касается сжиженного газа, цены на который устанавливаются на 30% ниже себестоимости. Вследствие этого, КФД составляет 0.1% ВВП. Помимо этого, для отдельных предприятий («Белэнерго», ряд предприятий химической, фарфоро-фаянсовой и ряда других отраслей промышленности), устанавливались льготные цены на уровне 50–80% от обычной цены.<sup>12</sup> Однако в связи с отсутствием информации об объеме КФД, связанной с такого рода преференциальным ценообразованием, сложно измерить.

#### Задолженность по платежам

Также как и в электроэнергетике, в газовом секторе в 2006 г. текущие платежи оплачивались на 100%, а основная задолженность относилась к долгам, накопленным в прошлые периоды (табл. 5). Соответственно КФД, обусловленная данными долгами, составила в 2006 г. 3.5% ВВП.

**Таблица 5. Задолженность потребителей за газ (USD млн)**

	на 01.01.03	на 01.01.04	на 01.01.05	на 01.01.06	на 01.01.07
Всего, включая	874.11	708.16	248.66	186.05	131.03
Внутренняя задолженность	774.63	594.48	247.51	186.05	131.03
Внешняя задолженность	99.48	113.68	--	--	--

Источник: Министерство статистики и анализа.

### 3.3. Квазифискальная деятельность в теплоснабжении

#### Установление тарифов ниже уровня возмещения издержек

Для целей данного исследования были использованы данные об уровне возмещения издержек (себестоимости) Министерства энергетики. В среднем тариф на отопление покрывал только 72% издержек на его производство. Вследствие чего КФД составляла 1% ВВП.

#### Потери в сетях

Согласно официальным данным уровень потерь в сетях составляет 9.9%. Однако, по мнению ряда экспертов, он значительно выше и достигает 15–25% от поставляемой теплоэнергии, в то время как в Западной Европе потери не превышают 5%. В расчетах был использован официальные данные об уровне потерь, которые обусловили в 2006 г. КФД равную 0.3% ВВП.

Как показывают расчеты, КФД в энергетическом секторе в 2006 г. была достаточно распространенным явлением и достигла 3.1–4.1% ВВП<sup>13</sup> в основном за счет установления тарифов ниже уровня возмещения издержек в электроэнергетике (табл. 6). Принимая во внимание, что после повышения цен на газ в 2007 г. перекрестное субсидирование в электроэнергетике усилилось, можно предположить, что масштабы КФД также увеличились.

<sup>11</sup> по данным Международного энергетического агентства.

<sup>12</sup> Исследовательский центр ИПМ (2007). *Мониторинг инфраструктуры Беларуси*, [www.research.by](http://www.research.by).

<sup>13</sup> Согласно оценкам Всемирного банка в 2005 г. КФД в энергетическом секторе Беларуси составляла около 0.5% ВВП. См.: World Bank (2006). *Belarus: Addressing Challenges Facing the Energy Sector*.



**Таблица 6. Квазифискальная деятельность в энергетическом секторе Беларуси в 2006 г. (% ВВП)**

	Тарифы ниже издержек	Задолженность	Потери	Всего
Электроэнергетика	1.5–2.5	--	0.24	1.74–2.74
Газовый сектор	0.1	--	нет данных	0.1
Теплоснабжение	1.0	нет данных	0.3	1.3
<b>Всего КФД</b>	<b>2.6–3.6</b>	<b>--</b>	<b>0.54</b>	<b>3.14–4.14</b>

Источник: собственные расчеты.

#### 4. Макроэкономические последствия квазифискальной деятельности

Оказывая влияние на функционирование реального и финансового секторов экономики, квазифискальная деятельность может повлечь за собой серьезные макроэкономические последствия. Установление цен на энергетические товары ниже уровня возмещения издержек снижает стимулы к их эффективному использованию и приводят к избыточному потреблению. Это оказывает существенное влияние на уровень энергоемкости экономики, которая в Беларуси является достаточно высокой по сравнению с развитыми странами.<sup>14</sup>

«Неправильно» установленные цены на энергоресурсы посылают неверные сигналы предприятиям и не стимулируют их к реструктуризации. Неявные субсидии, предоставляемые посредством тарифов, позволяют убыточным предприятиям оставаться на плаву, при этом государственные средства отвлекаются от приоритетных целей. Следует также отметить, что административное установление тарифов в энергетическом секторе ниже уровня возмещения издержек приводит к недоинвестированию и росту износа основных фондов в энергетическом секторе.

Перекрестное субсидирование, например, установление цен на энергоресурсы для населения ниже себестоимости их производства, за счет предприятий промышленности вносит существенные искажения в структуру тарифов и ведет к снижению конкурентоспособности предприятий на внешних рынках. К тому же, такого рода квазифискальная субсидия населению носит нецелевой характер, что не способствует проведению справедливой социальной политики. Неэффективность КФД в энергетическом секторе, как инструмента социальной политики состоит в том, что имеющие высокие доходы домашние хозяйства, потребляющие больше энергоресурсов, получают больше выгод от субсидий.<sup>15</sup>

Если конечные потребители не платят за газ и электроэнергию, предприятия энергетического сектора, в свою очередь, будут накапливать задолженность перед своими поставщиками и бюджетом, это приведет к росту взаимных неплатежей в экономике. В этом случае государство будет вынуждено предоставить кредиты или субсидии предприятиям энергетического сектора, результатом чего может стать ускорение инфляции.

Субсидии, которые правительство может быть вынуждено предоставить энергетическому сектору для того, чтобы решить проблему неплатежей и накопленной задолженности, повышает уязвимость бюджета. Помимо этого, задолженность по налоговым платежам энергетического сектора может негативно отразиться на доходах бюджета. Например, после повышения цен на газ в Украине, «Нафтогаз» в 2006 г. не перечислил в бюджет налогов на сумму равную одному проценту ВВП, поскольку ему не было разрешено поднять соответствующим образом цены для конечных потребителей.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Тоцицкая И. (2006). Экономические последствия повышения цен на газ для Беларуси: количественная оценка, АЗ/10/06, Исследовательский центр ИПМ, [www.research.by](http://www.research.by).

<sup>15</sup> See, Freinkman, L., Gyulumyan, G., and Kyurumyan A. (2003). Quasi-Fiscal Activities, Hidden Government Subsidies, and Fiscal Agenda in Armenia, *World Bank Working paper*, 16, Washington, DC.

<sup>16</sup> IMF (2007). Ukraine Selected Issues, *IMF Country Report* No. 07/47.

Следует также отметить, что КФД в энергетическом секторе, искажает и делает непрозрачным реальное состояние в налогово-бюджетной сфере, результатом чего может стать неадекватная политика в данной сфере.

Энергетические субсидии могут быть профинансированы за счет аккумуляции внешнего долга, снижая, тем самым, устойчивость внешней позиции государства и ухудшая возможности его доступа на внешние рынки капитала. Например, после повышения цен на газ в 2007 г. Правительство Беларуси несколько раз обращалось к России с просьбой о получении государственного кредита USD 1.5 млрд. на стабилизационные цели.<sup>17</sup>

Следует отметить ряд других негативных последствий КФД, например, ненадлежащее содержание сетей, технические проблемы при передаче и распределении энергоресурсов могут наносить урон окружающей среде и привести к экологической катастрофе, терпимое отношение к неплатежам может привести к распространению данной практики в других отраслях и сферах экономики и создать проблему морального риска. К тому же, плохое состояние сетей в секторе энергетике ведет к снижению уровня жизни населения.<sup>18</sup>

## **5. Заключение**

Как показывает проведенный анализ, масштаб КФД в энергетическом секторе является значительным и составляет 3.1–4.1% ВВП в 2006 г. Дальнейшее повышение цен на газ, поставляемый «Газпромом» в Беларусь ставит перед энергетическим сектором серьезные задачи. Тот факт, что данное повышение не повлекло за собой соответствующий рост тарифов для ряда конечных потребителей, означает высокую вероятность расширения КФД, связанной с установлением тарифов ниже уровня возмещения издержек и перекрестным субсидированием. Данное субсидирование сохраняется как между промышленностью и населением/сельским хозяйством, так и за счет формирования привилегированных групп промышленных предприятий, получающих газ и электроэнергию по льготным ценам. Принимая во внимание тот факт, что износ основных фондов в энергетическом секторе составляет 64%, проводимая тарифная политика препятствует их реновации и неизбежно ведет к росту чрезмерных потерь.

КФД представляет собой серьезную проблему как на макро, так и на микроуровне. В первом случае она искажает финансовые потоки, ставит под угрозу макроэкономическую стабильность, накладывает дополнительное бремя на бюджет и в ряде случаев ведет к росту внешней задолженности. На микроуровне энергетика Беларуси нуждается в значительных инвестициях, однако в связи с административным установлением тарифов для ряда потребителей ниже уровня возмещения издержек приход частных инвестиций является проблематичным.

КФД, несомненно, представляет собой препятствие для эффективного развития энергетического сектора Беларуси. Однако отсутствие реформ в энергетике не позволяет сделать тенденцию по снижению квазифискальной деятельности устойчивой. Как показывает опыт Украины, внешний шок в форме повышения цен на газ привел к расширению практики установления цен ниже уровня возмещения издержек, росту неплатежей, и соответственно к росту КФД. Таким образом, устранение КФД критически зависит от реформ в энергетическом секторе, которые должны стать одной из основных составляющих экономических реформ.

Автор: Ирина Тоцицкая

---

<sup>17</sup> В конце 2007 г. Россия предоставила Беларуси, запрашиваемый кредит.

<sup>18</sup> Freinkman, L., Gyulumyan, G., and Kyurumyan A. (2003), 'Quasi-Fiscal Activities, Hidden Government Subsidies, and Fiscal Agenda in Armenia', *World Bank Working paper*, 16, Washington, DC.