

# АУДИТОРСКО-КОНСУЛЬТАЦИОННАЯ ФИРМА «ФБК»

Департамент стратегического анализа

## АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

### **Тарифы на электроэнергию. Инфляционные ожидания. Инфляция.**



Авторы: И.А. Николаев  
А.В. Дементьев  
И.Е. Шульга

Тел.: 737-53-53  
Факс: 737-53-47  
E-mail: NikolaevaN@fbk.ru

Москва, февраль 2002 г.

---

## **СОДЕРЖАНИЕ**

<b>ТАРИФЫ НА ЭЛЕКТРОЭНЕРГИЮ И ИНФЛЯЦИЯ .....</b>	<b>3</b>
<b>ТАРИФЫ НА ЭЛЕКТРОЭНЕРГИЮ И ИНФЛЯЦИОННЫЕ ОЖИДАНИЯ .....</b>	<b>7</b>
<b>РЕФОРМА ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ И ВОПРОСЫ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В ПЕРЕХОДНЫХ ЭКОНОМИКАХ.....</b>	<b>12</b>

## Тарифы на электроэнергию и инфляция

Дискуссии о природе инфляции в России приобретают особую остроту на современном этапе экономического развития, когда фактические темпы роста цен оказываются значительно выше планируемых. Начало 2002 года – именно такой период.

Одновременно все более популярной становится точка зрения, согласно которой «безудержный» рост тарифов естественных монополий является главной причиной инфляционной гонки. Однако то, что кажется очевидным, не получает должного подтверждения при анализе фактических данных.

На графиках 1-2 показана связь между индексом цен производителей промышленной продукции (ИЦП) и индексом цен производителей в электроэнергетике (далее – тарифы на электроэнергию)<sup>1</sup>. График 1 иллюстрирует помесичные изменения ИЦП и тарифов на электроэнергию. Видно, что достаточно резкие изменения тарифов в середине 2000 и середине 2001 года не только не повлияли на понижающийся инфляционный тренд, но и практически не вызвали краткосрочных инфляционных всплесков.

На графике 2 изменения ИЦП и индекса цен в электроэнергетике в 2001 году представлены нарастающим итогом. Из графика видно, что в прошлом году тарифы в электроэнергетике росли в три раза быстрее, чем цены по промышленности в целом, что тем не менее не оказало существенного влияния на инфляционные процессы.

---

<sup>1</sup> В соответствии с методологией Госкомстата РФ индекс цен производителей в электроэнергетике учитывает как цены на электроэнергию для населения, так и для промышленных потребителей.

График 1

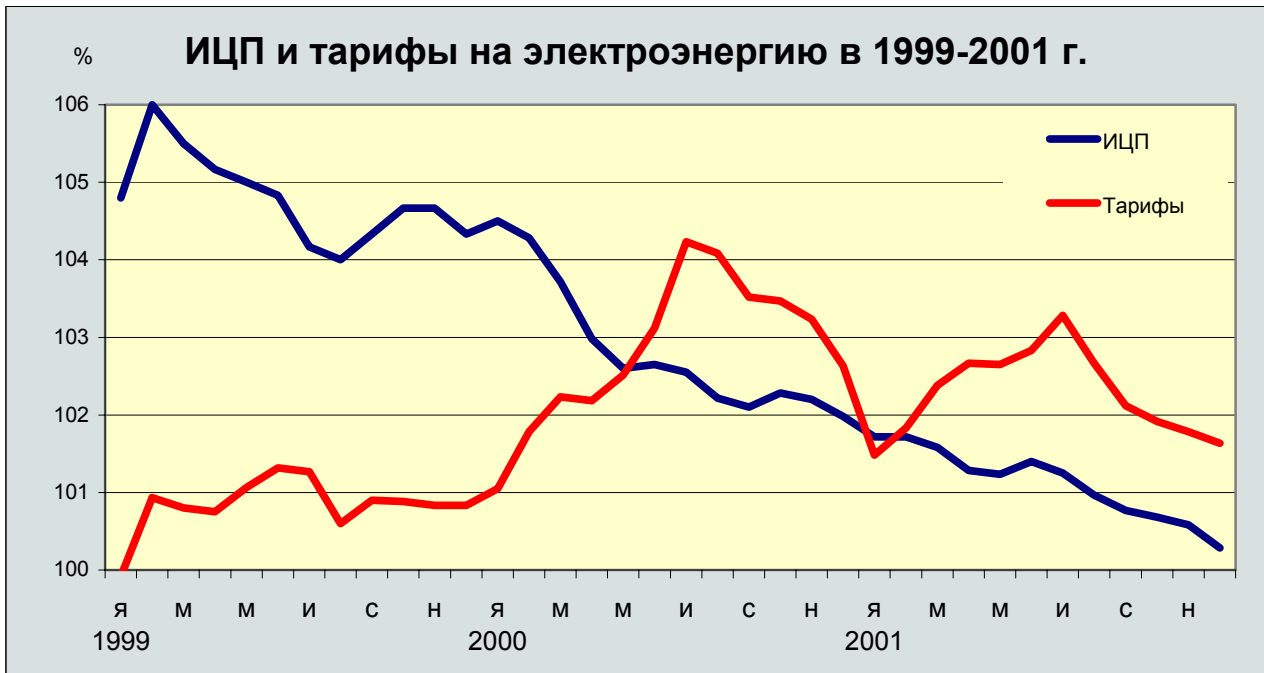
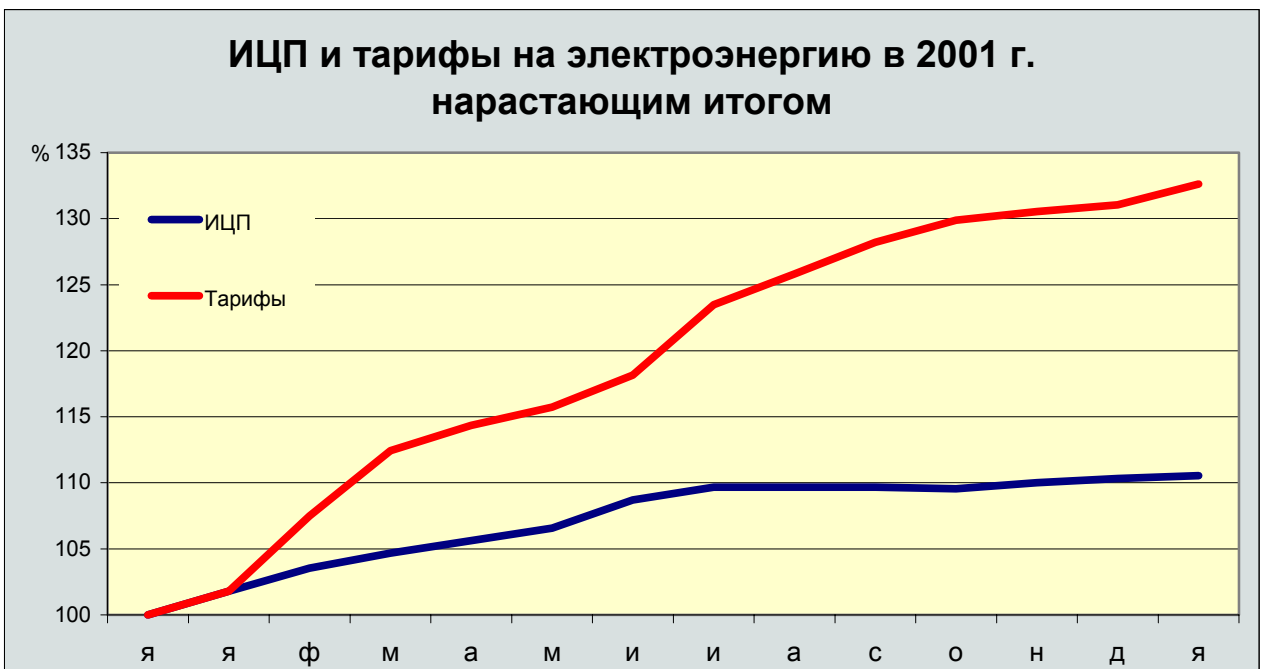
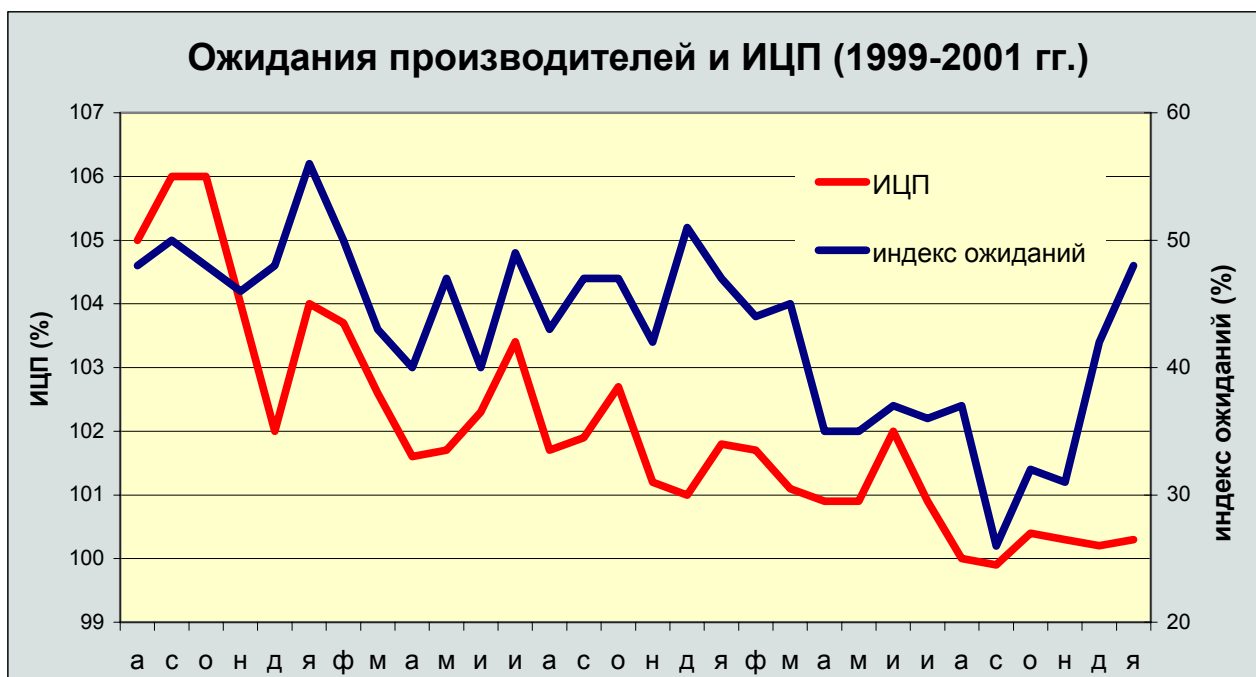


График 2



Значительно более существенная связь обнаруживается между ИЦП и ожиданиями производителей промышленной продукции относительно будущих цен. На графике 3 показана связь между ИЦП и индексом ожиданий производителей.<sup>2</sup> Заметим, что приблизительно за три месяца до январского скачка цен наблюдался резкий всплеск инфляционных ожиданий.

График 3



Ожидания производителей являются в том числе производной от того, как государство собирается регулировать тарифы на электроэнергию, и что в реальности происходит с тарифами.

<sup>2</sup> Индекс ожиданий производителей рассчитан по данным Российского бюллетеня конъюнктурных опросов, подготовленного Институтом экономики переходного периода. В каждый конкретный момент времени индекс показывает долю производителей, считающих, что в ближайшие 2-3 месяца цены на производимую ими продукцию возрастут.

Заметим, что используемый в настоящем анализе индекс цен производителей промышленной продукции (ИЦП) тесно связан с индексом потребительских цен (ИПЦ), наиболее часто используемым при оценке уровня инфляции. Графики 4 и 5 иллюстрируют связь между двумя основными индексами, используемыми при характеристике инфляционных процессов.

График 4

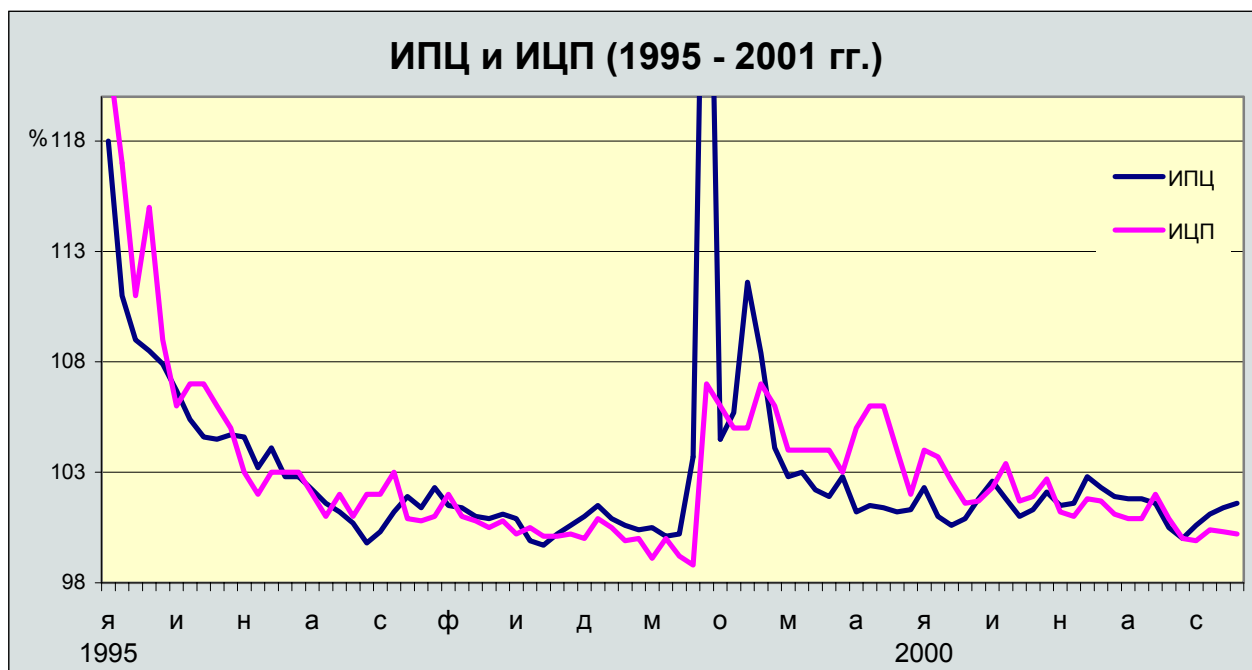
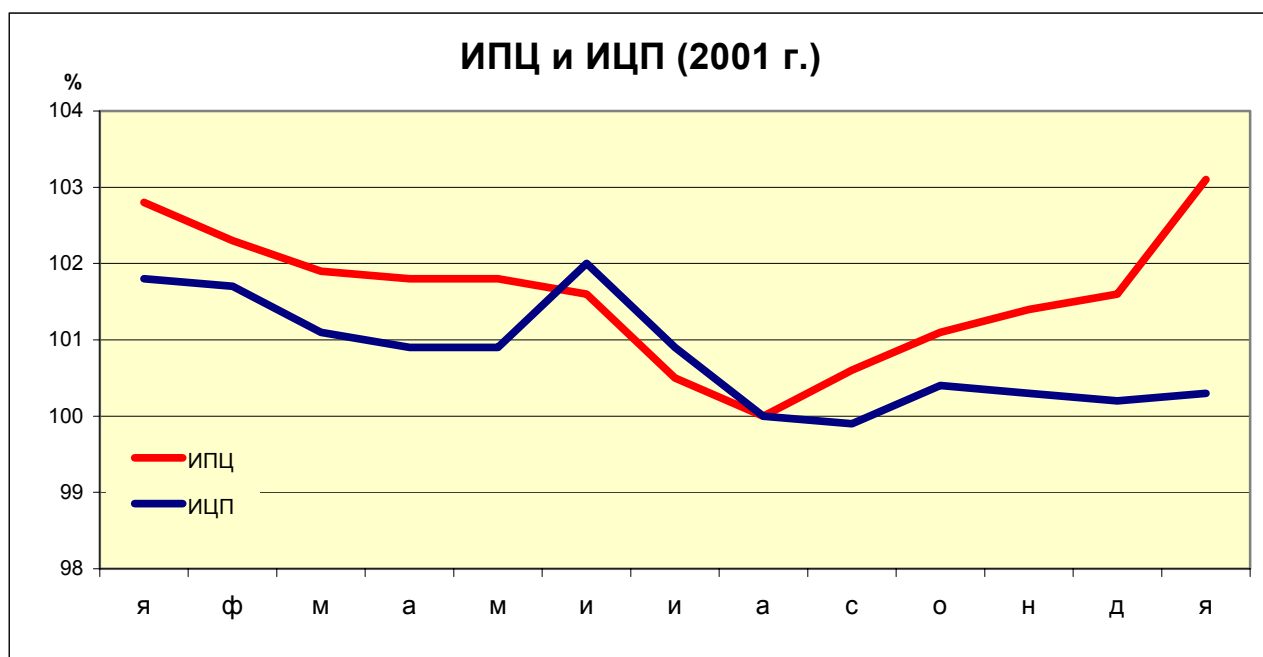


График 5



**Вывод: инфляционные ожидания являются более существенным фактором, влияющим на инфляцию, по сравнению с ростом тарифов.** В свою очередь, инфляционные ожидания складываются под воздействием множества факторов.

## Тарифы на электроэнергию и инфляционные ожидания

Инфляционные ожидания являются в настоящее время определяющим фактором в динамике цен. Ожидания эти зависят в том числе от того, как государство реализует политику регулирования цен и тарифов в отраслях естественных монополий. Провоцируют инфляционные ожидания крайности в государственном регулировании цен и тарифов на продукцию отраслей естественных монополий. На примере госрегулирования тарифов на электроэнергию можно продемонстрировать то, что названо выше *политикой крайностей*.

Одна крайность – заявляемые намерения по значительно более быстрому росту тарифов. В такой ситуации, но только при условии высокой оценки перспективности реализации планов по росту тарифов, потребители совершенно оправданно начинают ориентироваться на новые тарифные горизонты, повышая цены на собственные товары и услуги.

Классический пример именно такого разогрева инфляционных ожиданий – озвученные весной 2001 года планы по индексации тарифов на электроэнергию в 2,2 раза на период до 2004 года. Однако для того, чтобы подобного рода намерения действительно оказали серьезное влияние на рост инфляционных ожиданий и, соответственно, рост инфляции, необходимо большая или меньшая уверенность потребителей электроэнергии в серьезности таких планов.

Следует напомнить, что со второй половины 1998 – начала 1999 г. вопросы реформирования и государственного регулирования естественных монополий в основном сводились к обеспечению контроля за уровнем тарифов на продукцию (услуги) естественных монополий, что было реализовано путем их индексации в соответствии с динамикой оптовых цен промышленности. В электроэнергетике с 1 января 1999 г. устанавливались вилочные тарифы для населения по регионам, причем максимум определялся по полной фактической стоимости энергии в данном регионе, а минимум – в размере 50% от полной стоимости.

С целью поддержания низкого уровня инфляции в промышленности, создания условий для экономического роста, снижения затрат на производство и повышения конкурентоспособности отечественной продукции осуществлялась политика сдерживания роста регулируемых цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий. Фактически сознательное занижение цен на электроэнергию, газ и железнодорожные перевозки означало, что РАО «ЕЭС Рос-

сии», ОАО «Газпром» и МПС России в течение трех лет дотировали всю отечественную экономику. Помимо этого государство по существу сохранило в естественных монополиях затратный экономический механизм со всеми вытекающими из этого пороками. В частности, оставались невысокими экономические стимулы снижения издержек производства – рыночные механизмы не развиты, а государство не имеет достаточных возможностей для действенного контроля над издержками.

К концу 1999 года резервы для продолжения политики сдерживания роста цен и тарифов на энергоресурсы были практически исчерпаны. К тому же, ориентация на относительно низкие цены факторов производства, а также гарантированность их бесперебойной поставки стимулировали энерго- и ресурсосбережение в промышленности, подрывая долгосрочные перспективы внедрения энергосберегающего оборудования и энергосберегающих технологий.

Продолжающийся экономический рост в промышленности может в ближайшем будущем встретить серьезные ограничения со стороны транспортного и энергетического секторов. Это прежде всего связано с высокой степенью изношенности основных фондов в этих отраслях, следствием чего может стать неспособность удовлетворить возрастающий спрос со стороны промышленности.

В этой связи основной целью государственной политики реформирования сектора электроэнергетики Российской Федерации стало ресурсное и инфраструктурное обеспечение экономического роста. Для достижения этой цели уже в ближайшие годы потребуются значительные инвестиции.

Инвестиции в целом, реформа электроэнергетики невозможны без роста тарифов на электроэнергию. В этом отличие принципиального характера реформирования отечественной электроэнергетики от либерализации электроэнергетического рынка в Западной Европе.

В противном случае неадекватно низкие тарифы, жесткость их регулирования со стороны государства, не позволяют привлечь инвестиции в отрасль. Поэтому планы по повышению тарифов на электроэнергию в 2,2 раза имели достаточные основания для серьезности проработки.

Для того, чтобы заявленные ускоренные темпы роста тарифов на электроэнергию оказали существенное влияние на инфляционные ожидания и через них на инфляцию, необходим высокий уровень доверия к подобного рода планам. Однако такого доверия не могло быть весной – летом 2001 года по следующим причинам.

1. Темпы инфляции с начала года были гораздо выше планируемых, и в такой ситуации было трудно предположить, что правительство пойдет на значительное повышение тарифов.
2. Заявленные намерения тем более представлялись нереалистичными при попытке проанализировать их через призму политических ограничений. Выборы в Государственную Думу и выборы Президента России, которые должны состояться в 2003 и 2004 годах соответственно, определяли наиболее вероятный период индексации (увеличения) тарифов на электроэнергию – 2001-2002 гг. Таким образом, потенциал заявленного роста тарифов на электроэнергию должен был бы быть исчерпан уже к концу 2002 года, что представлялось маловероятным.

Кроме того, спорность тезиса о необходимости именно такого роста тарифов на электроэнергию основывалось на ряде дополнительных аргументов.

Во-первых, важнейшим тезисом, обосновывающим предлагаемые темпы индексации энерготарифов является указание на то, что высокие темпы выбытия действующего оборудования при незначительных вводах новых мощностей привели к исчерпанию избытков мощностей и реальной опасности возникновения дефицита уже в ближайшие годы. В такой ситуации (в условиях дефицита мощностей) цена стремится к уровню долгосрочных предельных затрат. Опережающая индексация в этом случае обеспечивает долгосрочный баланс между потребностями экономики и производственными и финансовыми возможностями отрасли.

В случае же, когда есть избыточные генерирующие мощности, создается «рынок потребителей», что ориентирует цены на краткосрочные предельные затраты, соответствующие эксплуатационным затратам наименее эффективно действующих электростанций.

Теоретически верное объяснение, которого придерживаются энергетики, в сопоставлении с прогнозируемым наступлением энергодефицита в 2005 году (т.е. именно тогда не хватит генерирующих мощностей) никак не соответствовало планируемой ускоренной индексации тарифов на электроэнергию. Если до 2005 года в России будет избыток мощностей, то где классическое снижение энерготарифов?

Во-вторых, ускоренный рост тарифов на электроэнергию обосновывается также тем, что производственные затраты у энергоэнергетиков растут еще более высокими темпами. В частности, указывается, что энергетическая стратегия предусматривает увеличение цен на газ в 3,1 раза к 2005 году и в 4,2 раза к 2010 году относительно цен 2000 года. Обоснование столь резкого скачка цен на газ объясняется тем, что его добыча неуклонно снижается и так будет и впредь. Кроме того, цена на газ у нас несопоставимо низкая.

Запасы и тарифы на потребляемый электроэнергетикой газ действительно являются важнейшими лимитирующими факторами для электроэнергетики. К осени 2001 года структура потребления топлива в энергетике оценивалась Минэнерго России на уровне 30% угля, газа – 61%, мазута – 9%.

ОАО «Газпром» еще в 1999 году обратилось в РАО «ЕЭС России» с предложением о сокращении использования природного газа в электроэнергетике России. Предлагаемые темпы предусматривали уменьшение поставок газа на ТЭС РАО «ЕЭС России» и АО-энерго в 2000 г. на 12 млрд. куб. м, в 2001-2002гг. на 30 млрд. куб. м и последующее замораживание газопотребления в электроэнергетике на уровне 110 млрд. куб. м вплоть до 2010г.

В 2000 году практическая реализация планов ОАО «Газпром» имела большой резонанс. Однако уже в начале 2001 года никаких проблем с поставкой газа на электростанции не наблюдалось. Таким образом, дефицитность газа для отечественной энергосистемы оказывается совсем не очевидной.

Кроме того, во всех названных выше прогнозах совсем не учитывались возможности российских нефтяных компаний по поставкам газа, в первую очередь попутного нефтяного. По прогнозам «ЛУКойла», в течение десяти лет нефтяные компании собственными силами могут не то что восполнить недопоставки со стороны «Газпрома», но и в значительной степени перекрыть их. В потенциале речь идет о 50 млрд. куб. м газа.

Таким образом, в перспективе вряд ли можно ожидать дефицита газа как основного топлива в электроэнергетике. Следовательно, этот фактор не может выступать в качестве оправдания опережающего роста тарифов на электроэнергию.

В-третьих, планируемая динамика тарифов на электроэнергию не учитывала последствия набирающей силу тенденции создания топливно-энергетических компаний. Нефтяная компания «ЮКОС», к примеру, заявляла о готовности приобрести «Томскэнерго» и сделать это дефицитное АО-энерго прибыльной и экспортно-способной компанией. Причем это совсем не предусматривало резкий рост тарифов на электроэнергию

Таким образом, недостаточный уровень доверия к заявленным планам по ускоренному росту тарифов на электроэнергию явился главной причиной, по которой данный фактор не мог серьезно сказаться на инфляционных ожиданиях и, соответственно, инфляции в середине 2001 года.

Однако уже осенью 2001 года естественные монополии, и РАО «ЕЭС России» в том числе, вновь стали заявлять о крайней необходимости роста тарифов на свои услуги: РАО «ЕЭС России» – на 44%, МПС – на 66%, «Газпром» – на 37,5%. Минэкономразвития России высказалось в связи с этим резко против, мотивируя свою позицию тем, что реализация подобных планов

приведет к инфляции на уровне 19-21%, в то время как в бюджет заложены 12-14%. Но в этой ситуации экономика поверила тому, что тарифы действительно будут расти, тем более что Председатель Правительства России М.Касьянов заявил о потолке роста тарифов на 2002 год для каждой из монополий в 35%. Итог – ускоренный рост инфляции в начале 2002 года.

Было бы неправильно связывать рост инфляционных ожиданий и инфляционный скачок в начале 2002 года исключительно с доверием к планам по росту тарифов на электроэнергию. Существовали и другие факторы: традиционный рост потребительского спроса к Новому году, скачкообразное увеличение к этому же времени бюджетных расходов и др. Однако то, что такая взаимосвязь существует, представляется достаточно очевидным.

И весной – в начале лета 2001 года, и в конце 2001 года заявлялось о необходимости опережающего роста тарифов на электроэнергию. Однако если в первом случае это не вызывало роста инфляционных ожиданий и, соответственно, уровня инфляции, то во втором – произошло обратное.

Инфляционные ожидания могут расти и в том случае, когда официально планируются низкие темпы индексации. Это – другая крайность: неправдоподобно низкие планируемые темпы роста энерготарифов. Планы, которые были озвучены в конце 2001 года (35 %-ный потолок), уже в начале 2002 года были скорректированы существенным образом. На заседании Правительства Российской Федерации 24 января 2002 года было принято решение о решительном ограничении роста тарифов отраслей естественных монополий. Предел для тарифов на электроэнергию составил 20 % за 2002 год. Было установлено, что дальнейшие возможные изменения в 2002 году цен и тарифов на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий могут осуществляться только в «исключительных случаях» после рассмотрения в установленном порядке Правительством Российской Федерации предложений по этому вопросу на основе результатов анализа макроэкономических показателей развития Российской Федерации, оценки финансово-экономического состояния субъектов естественных монополий, а также организаций – основных потребителей их продукции и услуг.

Однако инфляционные ожидания остались по-прежнему высокими. Причина в том, что мало кто сомневается в реалистичности 20 %-го ограничения роста тарифов в 2002 году.

Все монополисты тут же подсчитали собственные убытки в случае жесткого выполнения установленного ограничения. Оценка со стороны РАО «ЕЭС России»: убытки общества в 2002 году составят 13,9 млрд. рублей, число убыточных предприятий возрастет с 13 до 32, а низко-рентабельных – с 17 до 29. Но основной аргумент, по оценке ФБК, в другом: при таком уровне индексации тарифов на электроэнергию перспективы успешного реформирования отечествен-

ной электроэнергетики становятся совсем неоднозначными. Очевидно, что менеджмент РАО «ЕЭС России» не может чисто по политическим мотивам сделать такой аргумент публичным. Значит, будут выдвигаться чисто экономические доводы в обоснование «исключительных случаев».

Рост (снижение) инфляционных ожиданий может, как совпадать с заявленными намерениями по индексации тарифов, так и расходиться. Все зависит от реалистичности реализации декларируемых планов. **Инфляционные ожидания и, соответственно, инфляция в современных условиях относительно стабильного экономического развития в большей степени зависят не от конкретного уровня тарифов, а от реалистичности заявляемых планов по индексации тарифов.**

## **Реформа электроэнергетики и вопросы ценообразования в переходных экономиках**

Прогресс, сделанный Центрально- и Восточноевропейскими государствами в реформировании электроэнергетических отраслей, остается достаточно незначительным (процесс реформирования идет значительно медленнее, чем ожидался Всемирным банком и другими международными институтами). Можно выделить следующие ключевые элементы экономических реформ данных отраслей:

- перевод основных групп потребителей электроэнергии на оплату полной стоимости производства, передачи и распределения потребляемой ими электроэнергии;
- формирование новых коммерчески устойчивых электроэнергетических компаний, способных финансировать собственные инвестиционные программы без привлечения субсидий и государственной финансовой помощи.

Первая задача касается не только и не столько установления абсолютного уровня цен на производимую отраслью продукцию, сколько вопросов изменения относительных цен для различных групп потребителей (сокращение перекрестного субсидирования). Вторая задача относится к перераспределению доходов, полученных коммерциализированными компаниями, предоставляющими коммунальные услуги. Обе задачи чрезвычайно важны для организации конкуренции на оптовом рынке электроэнергии.

Серьезным критерием успешности подобного рода преобразований является динамика привлечения частных инвестиций в отрасль. До сих пор можно говорить лишь о незначительных объемах частных инвестиций в электроэнергетические отрасли, большинство из которых яв-

ляются портфельными (например, через покупку облигаций энергетических компаний), а не физическими. В этой ситуации единственным источником финансирования процесса обновления физически и морально устаревшего оборудования в отрасли остается повышение тарифов, в первую очередь для населения. Однако особенностью переходных экономик является недостаточная устойчивость новых демократий, что заставляет политиков и экономистов, занимающихся реформированием коммунальной сферы, тщательно просчитывать возможные политические последствия принимаемых решений. В результате в странах Центральной и Восточной Европы лишь некоторые цены были подняты до уровня экономически обоснованных<sup>3</sup>. В целом цены (тарифы) были подняты там, где для этого существовали определенные экономические предпосылки, а именно:

- существование необходимости в повышении объемов и улучшении качества;
- значительные инвестиционные потребности;
- угроза возникновения дефицита электроэнергии;
- наличие платежеспособного спроса.

Потребность в значительном объеме инвестиций (особенно частных) является движущей силой реформ и, как следствие, определяет выбор приоритетов в реформировании инфраструктурных отраслей. До сих пор в большинстве стран Центральной и Восточной Европы электроэнергетика не нуждалась в существенном техническом перевооружении: причиной большинства отключений электричества являлся скорее не дефицит мощностей, а дефицит ликвидности или плохой менеджмент.

В последнее время, особенно в России, наметилась тенденция к сокращению объемов избыточных мощностей в электроэнергетике. В результате, проблема повышения общего уровня и сбалансированности тарифов стала весьма актуальной. В этой связи правительства стран с переходной экономикой испытывают опасения в связи с возможным ускорением инфляции как через повышение издержек производства фирм, потребляющих электроэнергию, так и через повышение текущего уровня инфляции (по спирали цена – заработная плата – цена) и так называемого ядра (или базовой) инфляции.

---

<sup>3</sup> Под экономически обоснованными ценами (тарифами) понимаются долгосрочные предельные издержки

Следует признать, что данная аргументация приводит к тому, что вопросы долгосрочного приспособления цен в электроэнергетике и ликвидации структурных диспропорций ошибочно рассматриваются в контексте дискуссий об инфляции в краткосрочном периоде.

В краткосрочном периоде повышение цен на продукцию естественных монополий приведет к повышению только лишь ядра (базовой) инфляции, если правительства обеспечат рост номинального спроса, достаточный для погашения зарождающейся инфляционной спирали. Естественно, под вопросом остается величина инфляционного шока, а также способность государства проводить скоординированную ценовую (тарифную) политику в отраслях естественных монополий и смежных отраслях. Тем не менее, повышение цен на электроэнергию и услуги инфраструктурных монополий не приводит к серьезным инфляционным проблемам для экономик в краткосрочном периоде.

В долгосрочном периоде в связи с присоединением стран Центральной и Восточной Европы к единому европейскому экономическому пространству объективной становится тенденция к повышению цен так называемой «торгуемой» группы товаров, а затем и заработной платы и «неторгуемой» группы товаров (и услуг) к западноевропейским уровням. Конвергенция уровней производительности между странами приведет к реальному укреплению национальных валют (за счет повышения номинального обменного курса или за счет более высоких темпов инфляции). До сих пор страны ЦВЕ и СНГ не готовы идти на повышение реального обменного курса национальных валют (даже в условиях притока капитала) в основном в связи с необходимостью сохранения торговых конкурентных преимуществ.

Однако на практике, основными препятствиями на пути продвижения реформ в электроэнергетике и других инфраструктурных монополий являются:

- доминирование затратных (по принципу «издержки плюс») теорий и практик ценообразования в среде чиновников, ответственных за регулирование электроэнергетики и отраслей естественных монополий в целом;
- смешение понятий краткосрочной инфляции и долгосрочного относительного приспособления цен.

Последняя проблема более свойственна наиболее успешным реформируемым экономикам Польши и Чехии и возникает уже на более поздних этапах преобразований в отраслях инфраструктурных монополий.