

УДК 628.4.04

А. Н. Короб, кандидат экономических наук, доцент

Государственное научное учреждение «Институт экономики Национальной академии наук Беларуси», ул. Сурганова, 1, корп. 2, 220072 Минск, Республика Беларусь, +375 (29) 787 37 49, nemodakar@mail.ru

ПЕРЕКРЕСТНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Экономисты рассматривают перекрестное субсидирование как ценовую дискриминацию, когда цена для одних стейкхолдеров устанавливается ниже предельных издержек за счет того, что для других субъектов цена устанавливается выше предельных издержек. На основе исследования государственного регулирования в белорусской институциональной системе нами установлены и другие формы экономической дискриминации, которые государственные институты используют для решения первоочередных экономических и социальных проблем:

– финансовое перекрестное субсидирование — установление дифференцированных процентных ставок на кредитные ресурсы в зависимости от категории получателя кредита;

– капитальное перекрестное субсидирование — присоединение убыточных субъектов хозяйствования к прибыльным;

– производственное перекрестное субсидирование — использование механизмов поставки продукции по фиксированным ценам для выполнения государственного заказа.

Перекрестное субсидирование не стало самоподдерживающимся институтом, а всего лишь является инструментом решения глобальных задач, отложенных на далекую перспективу ввиду значительных издержек институциональной трансформации, к которым не готово большинство стейкхолдеров.

Ключевые слова: перекрестное субсидирование; институциональные преобразования; стейкхолдеры; государственное регулирование; экономическая дискриминация.

Библиогр.: 8 назв.

A. N. Korob, PhD, Associate Professor

State Scientific Institution “Institute of Economics of the National Academy of Sciences of Belarus”, 1 Surganova Str., bldg. 2, 220072 Minsk, the Republic of Belarus, +375 (29) 787 37 49, nemodakar@mail.ru

CROSS-SUBSIDIZATION AS AN ELEMENT OF GOVERNMENT REGULATION OF THE ECONOMY

Economists explore cross-subsidization as price discrimination, when the price for some stakeholders is set below marginal costs due to the fact that for the other entities the price is set above marginal costs. Based on a study of government regulation in the Belarusian institutional system, we have identified other forms of economic discrimination that government institutions use to solve priority economic and social problems:

– financial cross-subsidization — establishing differentiated interest rates on credit resources depending on the category of the loan recipient;

– capital cross-subsidization — joining unprofitable business entities to profitable ones;

– production cross-subsidization — the use of mechanisms for the supply of products at fixed prices to fulfill a state order.

Cross-subsidization has not become a self-sustaining institution, but is just a tool for solving global problems that have been postponed for the long term due to the significant costs of institutional transformation, for which most stakeholders are not ready.

Key words: cross-subsidization; institutional transformation; stakeholders; government regulation; economic discrimination.

Ref.: 8 titles.

Введение. Государственное регулирование экономики используется для нивелирования или смягчения действия рыночных институтов и направлено зачастую на решение социальных задач. Одним из часто используемых инструментов государственного регулирования

является перекрестное субсидирование, которое в экономической науке трактуется как ценовая дискриминация, когда цена для одних потребителей устанавливается ниже предельных издержек за счет того, что для других субъектов цена устанавливается выше предельных издержек. Под предельными издержками понимаются затраты на производство каждой дополнительной единицы продукции. При такой системе ценообразования в идеальной ситуации происходит сбалансирование цен и покрытие ими полной себестоимости продукции. В мировой практике чаще всего данный инструмент используется в сферах функционирования естественных монополий и направлен на улучшение финансового положения отдельных стейкхолдеров. В белорусской институциональной практике перекрестное субсидирование нашло очень широкое применение и подразумевает не только ценовую дискриминацию, но и финансовую, производственную и капитальную.

Объектом нашего исследования являются различные формы перекрестного субсидирования в экономике. Предметом исследования является применение перекрестного субсидирования в белорусской институциональной системе. Цель исследования — проанализировать отношения перекрестного субсидирования в белорусской институциональной системе для повышения эффективности государственного регулирования экономики.

Материалы и методы исследования. В научной среде имеется несколько точек зрения на перекрестное субсидирование, наиболее доминантными из которых являются:

- 1) перекрестное субсидирование — трактуется как результат неэффективной деятельности естественных монополий;
- 2) перекрестное субсидирование — рассматривается как негативный результат государственного регулирования ввиду искажения ценовых индикаторов рынка;
- 3) в теории государственного регулирования экономики, основоположником которой стал представитель чикагской школы Дж. Стиглер, перекрестное субсидирование даже рассматривается как процесс перераспределения доходов между видами деятельности регулирующим государственным органом «в целях максимизации оказываемой политической поддержки» [1, с. 27—28].

По нашему мнению, перекрестное субсидирование рассматривается как инструмент снижения экономической эффективности для достижения поставленных государством целей, в том числе для обеспечения социальной эффективности. В основе перекрестного субсидирования лежит ценовая дискриминация одних субъектов за счет других, которая обеспечивает сбалансирование доходов и расходов производителя. Также отличительной особенностью рассматриваемого инструмента является директивное установление цен, определение субъектов и границ осуществления со стороны государства, так как в либеральной рыночной экономике само предприятие устанавливает цены для различных категорий покупателей и регионов.

В отечественной и мировой практике государственного регулирования экономики по критерию направления перераспределения доходов можно выделить два вида перекрестного субсидирования как ценовой дискриминации.

1. Межобъектное перекрестное субсидирование предполагает перераспределение выручки между структурными составляющими товарной продукции. Примером такой практики является установление предельных отпускных цен на отдельный ассортиментный товарный перечень — для производителя перекрестное субсидирование реализуется либо в виде продажи других товаров по завышенным ценам, либо в виде компенсации понесенных убытков. Классическим межобъектным перекрестным субсидированием в белорусской институциональной системе является установление единых цен на нефтепродукты. Цены на топливо существенным образом влияют на себестоимость выпускаемой продукции и индекс потребительских цен в любой стране, поэтому в отечественной практике применяется принцип единых цен на данную продукцию для всех потребителей. Для нефтеперерабатывающих заводов обеспечение финансовой стабильности может осуществляться за счет низких цен на

сырую нефть, реализации нефтепродуктов по более высоким ценам на зарубежных рынках или получения дотаций и субсидий из бюджетных источников. Такая практика обеспечивает низкую волатильность цен на нефтепродукты вне зависимости от котировок сырой нефти и обеспечивает реализацию социальной политики.

2. Межсубъектное перекрестное субсидирование реализуется в случае, когда за один и тот же товар разные потребители платят дифференцированную цену. В данном случае примером выступают отдельные жилищно-коммунальные услуги, которые реализуются домохозяйствам и субъектам хозяйствования по дифференцированным тарифам. Например, тепло-снабжение и подогрев воды население оплачивает по более низким социально значимым тарифам, а юридические лица компенсируют полную себестоимость данной услуги. Однако на данный момент в главе 3 Концепции совершенствования и развития жилищно-коммунального хозяйства до 2025 года предполагается сокращение перекрестного субсидирования при оплате отдельных жилищно-коммунальных услуг [2].

Для белорусской институциональной практики перекрестное субсидирование как форма ценовой дискриминации преследует цели социальной эффективности и обеспечивает доступность социально значимых товаров и услуг для широких категорий населения, в то время как субъекты хозяйствования могут оплачивать аналогичные товары и услуги по ценам с высокой долей маржинальности. Что касается жилищно-коммунального хозяйства, то такая практика в отдельных случаях приводит к искажению целей государственного регулирования. В Беларуси перекрестное субсидирование при оплате жилищно-коммунальных услуг регрессивно в абсолютном выражении. Дело в том, что тарифы на жилищно-коммунальные услуги одинаковы как для богатых, так и для бедных домашних хозяйств. Но поскольку более высокий доход обычно подразумевает жилье большей площади и потребность в большей энергии для отопления, домохозяйства с более высоким доходом сталкиваются с большими коммунальными расходами и, соответственно, получают более высокую выгоду от перекрестного субсидирования, что и повышает для них доступность оплаты жилищно-коммунальных услуг. В то же время, если рассмотреть субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг в относительном выражении, они являются прогрессивными: более бедные домохозяйства получают более высокую долю своего дохода в виде сниженных тарифов. Данное обстоятельство можно интерпретировать как сравнительно более высокую помощь беднейшим домохозяйствам по оплате жилищно-коммунальных услуг, что в реальности не является верным.

В процессе перекрестного субсидирования регулирующим элементом является государство в лице различных государственных органов. Неотъемлемым атрибутом является наличие «доноров» — стейкхолдеров, вносящих большую плату и подвергающихся ценовой дискриминации, а также «реципиентов» — стейкхолдеров, находящихся в привилегированном положении и получающих скрытый доход от более низких цен.

Результаты исследования и их обсуждение. Проводя аналогию с ценовой дискриминацией, в институциональной практике можно выделить и иные формы перекрестного субсидирования, которые уже успели стать традиционными:

– финансовое перекрестное субсидирование — установление дифференцированных процентных ставок на кредитные ресурсы в зависимости от получателя кредита, предполагается наличие «льготных» категорий стейкхолдеров;

– капитальное перекрестное субсидирование — присоединение убыточных субъектов хозяйствования к прибыльным;

– производственное перекрестное субсидирование — использование механизмов поставки продукции по фиксированным ценам для выполнения государственного заказа, широко применяется в агропромышленном комплексе в виде закупок сельскохозяйственного сырья по ценам ниже рыночных для поставок на перерабатывающие предприятия, тем самым обеспечивается смещение центра получения прибыли.

На финансовых рынках процентные ставки на кредитные ресурсы устанавливаются под воздействием многих факторов: ключевой ставки процента, нормы резервирования, уровня инфляции, конъюнктуры и пр. Отличительной особенностью финансового перекрестного субсидирования является вмешательство государства как института в функционирование финансового рынка и директивное установление сниженных процентных ставок для определенных категорий населения или субъектов хозяйствования. Например, в мировой практике «льготные» процентные ставки характерны для представителей малого и среднего бизнеса, молодых семей и др.

Финансовое перекрестное субсидирование характерно для многих стран и предполагает различные процентные ставки по кредитам в зависимости от цели кредита, срока и кредитополучателя. Такой механизм финансовой дискриминации широко применяется в белорусской институциональной практике. Для физических лиц условия льготного кредитования в сфере недвижимости установлены Указом Президента Республики Беларусь № 13 от 6 января 2012 года «О некоторых вопросах предоставления гражданам государственной поддержки при строительстве (реконструкции) или приобретении жилых помещений» [3]. Для юридических лиц есть различные партнерские программы кредитования, государственные целевые программы с бюджетными источниками финансирования.

На финансовом рынке процентная ставка является ценой за пользование кредитными деньгами, которая должна учитывать «стоимость» денег для самого банка и его маржинальный доход. Например, финансовое учреждение, привлекая денежные средства от населения, процентную ставку по депозитам устанавливает на определенное количество пунктов ниже, чем по кредитам. То же происходит, если денежные средства коммерческий банк привлекает от регулятора (Национального банка). Для целей социальной и экономической политики государственные институты могут устанавливать сниженные процентные ставки для определенных категорий населения или субъектов хозяйствования. В этом случае для коммерческого банка, работающего с такими клиентами, возможны следующие варианты балансирования финансовой устойчивости:

- повышение процентных ставок для остальных категорий кредитополучателей, которые выступают «донором» для снижения стоимости кредитных ресурсов;
- снижение уровня общей рентабельности финансовой деятельности банка за счет «льготного» кредитования, тогда «донором» выступает непосредственно обслуживающий банк;
- получение от регулятора финансовых ресурсов под конкретные цели по процентной ставке, обеспечивающей, по крайней мере, нулевую рентабельность «льготного» кредитования. Такие финансовые ресурсы могут быть получены в результате денежной эмиссии, переданы регулятору финансового рынка из бюджетных источников или же размещены из резервов самого Национального банка.

Обязательным атрибутом перекрестного субсидирования в финансовой сфере являются директивные указания государства как института. В таком случае возникает конфликт интересов государственных органов по поводу такого регулирования. Дело в том, что снижение процентных ставок для определенных категорий субъектов и под конкретные цели является частью государственной социальной и экономической политики, за которую отвечает Правительство Республики Беларусь (Совет Министров Республики Беларусь), а регулирование «стоимости» денег относится к денежно-кредитной политике, что является основной функцией Национального банка. Хотя Национальный банк Республики Беларусь не подчиняется Совету Министров и является независимым, однако в ст. 37 Банковского кодекса Республики Беларусь содержится утверждение о проведении единой денежно-кредитной политики двумя государственными органами [4]. Данный факт является косвенным подтверждением существования финансового перекрестного субсидирования в белорусской институциональной практике. Для разрешения описанного нами институционального конфликта интересов предлагается использование механизма гармонизации экономических интересов стейкхолдеров, предложенного нами ранее на примере жилищно-коммунального хозяйства [5; 6].

Капитальное перекрестное субсидирование в отечественной институциональной системе является инструментом решения вопроса убыточности отдельных предприятий. Государственные институты, применяя данный инструмент, исходят из необходимости сохранить производство социально значимых товаров, обеспечить занятость населения и продовольственную безопасность страны. Реализация перекрестного субсидирования в форме капитальной дискриминации осуществляется в виде присоединения стабильно убыточного субъекта хозяйствования к прибыльному предприятию этой отрасли или иной. Как правило, широкое распространение данный инструмент получил в сельскохозяйственном производстве. Присоединение убыточного предприятия к рентабельному приводит к тому, что сумма накопленного убытка уменьшает размер нераспределенной прибыли эффективного субъекта хозяйствования, тем самым снижает доходность его капитала. Помимо снижения доходности капитала к данному предприятию переходит задолженность убыточного предприятия, которая может быть гораздо больше суммы присоединенных активов. Также новому собственнику необходимо решать вопросы с выплатой заработной платы работникам присоединенного субъекта, сохранением производства и повышением его эффективности на основе инвестиций. Зачастую выполнение всех перечисленных условий приводит к убыточности всего объединенного комплекса.

При капитальном перекрестном субсидировании «донором» является прибыльное предприятие, которое сталкивается с уменьшением нераспределенной прибыли, рентабельности. «Реципиентом» в результате такого присоединения является персонал убыточного субъекта, который рассчитывает на выплату долгов по заработной плате, стабильность функционирования производства и повышение своих доходов. Бюрократический государственный аппарат также заинтересован в таком инструменте: по статистике на одно проблемное предприятие станет меньше.

Капитальное перекрестное субсидирование осуществляется государственными институтами, как правило, в отношении подчиненных предприятий государственной формы собственности. При принятии такого рода решений очень сложно учесть, какие риски принесет подобное слияние — приоритет отдается статистическим показателям и снижению количества убыточных субъектов, что может свидетельствовать о приоритетах именно социальной эффективности в административно регулируемой экономике, а государственные институты принимают решения исходя из экономических интересов работников.

Производственное перекрестное субсидирование является объективным последствием государственного регулирования экономики и возникло в белорусской институциональной системе в соответствии с существованием институтов закупок для государственных нужд и фиксированных цен. Данный инструмент нашел применение в агропромышленном комплексе и предполагает взаимодействие двух контрагентов — сельскохозяйственного предприятия (поставщика) и перерабатывающей компании (заготовителя). Государство в лице Министерства сельского хозяйства и продовольствия в рамках обеспечения процесса закупки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд устанавливает на нее ежегодно фиксированные цены [7]. Данные цены устанавливаются в соответствии с Инструкцией о методике установления цен на сельскохозяйственную продукцию, закупаемую для государственных нужд [8]. Цены должны учитывать затраты на производство сельскохозяйственной продукции и минимальную рентабельность, а также могут индексироваться в связи с ростом инфляции. Зачастую производство такой продукции для государственных закупок является нерентабельным для сельхозпроизводителей. Перерабатывающее предприятие (заготовитель), которое получает продукцию в рамках контракта поставки для государственных нужд, в большинстве случаев также оказывается ограниченным в ценообразовании на свою товарную продукцию. Однако для компании-переработчика имеется возможность поставлять свой товар на зарубежные рынки, тем самым компенсируя свои низкорентабельные продажи на внутреннем рынке.

Для стабильного функционирования сельскохозяйственных производителей ввиду имеющихся ограничений в ценообразовании государственные институты активно используют инструменты «льготного» кредитования и «спонсорской» помощи от прибыльных компаний, тем самым осуществляя механизмы финансового и капитального перекрестного субсидирования.

Заключение. В ходе исследования отношений перекрестного субсидирования в белорусской институциональной системе было установлено, что помимо ценовой дискриминации можно выделить финансовую, производственную и капитальную формы. Отличительные признаки, которые характерны для ценового перекрестного субсидирования, могут быть присущи и для других форм:

- неэффективность деятельности государственной монопольной деятельности, а зачастую и ее сокращение;
- негативный результат государственного регулирования ввиду искажения ценовых индикаторов рынка;
- обеспечение процесса перераспределения доходов одних стейкхолдеров за счет других, т. е. наличие стейкхолдеров-«доноров» и стейкхолдеров-«реципиентов»;
- государственные институты инициируют директивные указания по поводу организации перекрестного субсидирования и выступают его инициатором.

По нашему мнению, рассмотренные формы перекрестного субсидирования можно разделить на две непропорциональные группы:

- ценовая, финансовая, производственная — первоначально обеспечивается дискриминация «доноров» в процессе государственного регулирования отдельных сфер хозяйственной деятельности;
- капитальная — государственное регулирование обеспечивает нивелирование негативных последствий других форм перекрестного субсидирования.

Очевидно, что решение вопросов, связанных с нивелированием перекрестного субсидирования, лежит в плоскости всеобщих институциональных преобразований, а не решается только в одной какой-либо сфере деятельности. Наиболее негативной формой перекрестного субсидирования является капитальная форма. По нашему мнению, для недопущения ее применения необходимо обеспечить действенные и своевременные механизмы государственной поддержки «доноров».

Безусловно, все рассмотренные формы перекрестного субсидирования выполняют социальные функции, на данный момент весьма затруднительно предложить альтернативные механизмы решения озвученных проблем. Перекрестное субсидирование в государственном регулировании используется для краткосрочного решения накопившихся экономических и социальных проблем, но не решает их в долгосрочной перспективе. Очевидно, что оно не стало самоподдерживающимся институтом, а всего лишь является инструментом решения глобальных задач, отложенных на отдаленную перспективу ввиду значительных издержек институциональной трансформации, к которым не готовы отечественные стейкхолдеры.

Список цитированных источников

1. Суюнчев, М. М. Исследование тарифных последствий перекрестного субсидирования в электроэнергетике / М. М. Суюнчев, О. В. Темная, Д. В. Агафонов. — М. : Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, 2020. — 51 с. (Препринт / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации).
2. О Концепции совершенствования и развития жилищно-коммунального хозяйства до 2025 года [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 дек. 2017 г., № 1037 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C21701037&p1=1>. — Дата доступа: 22.07.2023.

3. О некоторых вопросах предоставления гражданам государственной поддержки при строительстве (реконструкции) или приобретении жилых помещений [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 6 янв. 2012 г., № 13 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — Режим доступа: [https://pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2012-6/2012-6\(008-032\).pdf&oldDocPage=1](https://pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2012-6/2012-6(008-032).pdf&oldDocPage=1). — Дата доступа: 22.07.2023.
4. Банковский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 25 окт. 2000 г., № 441-3 : принят Палатой представителей 3 окт. 2000 г. : одобр. Советом Респ. 12 окт. 2000 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 12 июля 2023 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.
5. *Короб, А. Н.* Алгоритм управления экономическими интересами стейкхолдеров в жилищно-коммунальном хозяйстве / А. Н. Короб // Вестн. БарГУ. Сер. «Исторические науки и археология. Экономические науки. Юридические науки». — 2023. — № 1 (13). — С. 53—62.
6. *Короб, А. Н.* Траектория институциональных преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве / А. Н. Короб // Новая экономика. — 2023. — № 2 (81). — С. 196—204.
7. Об установлении фиксированных цен на сельскохозяйственную продукцию (растениеводства) урожая 2023 года, закупаемую для государственных нужд [Электронный ресурс]: постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 14 марта 2023 г., № 33 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=W22339690>. — Дата доступа: 30.08.2023.
8. Инструкция о методике установления цен на сельскохозяйственную продукцию, закупаемую для государственных нужд [Электронный ресурс]: приказ М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 20 июня 2019 г., № 166 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.

Поступила в редакцию 14.09.2023.