

ПРАКТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Зарубежный опыт регулирования естественных монополий

Малинникова Е.В.

Во всех странах транспорт, связь, производство и снабжение электроэнергией и другие предприятия общественного пользования в той или иной степени подвергаются государственному регулированию. В отношении естественных монополий правительство часто образует комиссии для регулирования цен и устанавливает стандарты на предоставляемые услуги. На уровне местных органов власти довольно обычной является государственная собственность на предприятия электроэнергетики и водоснабжения. В России влияние естественных монополистов достигло небывалых размеров. До сих пор не выработано единого подхода в вопросах регулирования этих влиятельных гигантов. Ясно одно: без всестороннего анализа возможных решений проблемы с ними не справиться.

Эффективной организацией современной экономики признается конкурентный рынок. Согласно наиболее распространенному суждению, рыночная система с чистой конкуренцией приводит к производственной эффективности и к эффективности распределения ресурсов. Однако из-за несовершенства информации, существования внешних эффектов, общественных благ и ряда других факторов совершенная конкуренция не является естественным состоянием рынков. Так, технологические особенности некоторых отраслей таковы, что эффективное малозатратное производство может быть достигнуто, только если производители являются чрезвычайно крупными как в абсолютном выражении, так и относительно рынка. В нескольких отраслях постоянные издержки так высоки, что возможность экономии на масштабах, то есть снижения удельных (на единицу продукции) издержек по мере увеличения объемов производства, особенно резко выражена. Именно это определяет эффективность сосредоточения выпуска у единственного производителя. Это - так называемые естественные монополии. В то же время конкуренция здесь неосуществима или затруднительна вследствие исключительно высоких невозвратных издержек. Отличительная черта естественных монополий - наличие сетевых структур (трубопроводный транспорт, системы водоснабжения, линии электропередачи, железнодорожные пути и т.п.), что типично для отраслей коммунального характера. Активы, воплощенные в проложенных железных дорогах, телефонных линиях связи и т.п., исключительно специфичны, имеют ограниченные рамки применимости и не могут быть переориентированы на

Малинникова Е.В. - соискатель ГУ-ВШЭ.

другие рынки. Другая важная особенность коммунальных услуг в том, что они имеют тенденцию располагать значительной избыточной производственной мощностью, чтобы удовлетворять "пиковые" требования (ежедневные и сезонные) на их продукт или услугу, что также приводит к высоким капиталовложениям.

Степень естественной монополизации производства нередко переоценивается. В вертикально интегрированной компании черты естественной монополии часто присущи только одному из сосредоточенных в ее рамках производств. Так, ею являются эксплуатируемые компаниями железнодорожные пути, но не подвижной состав, каналы телефонной проволочной связи, но не передающие устройства, трубопроводы, но не компрессорное оборудование. Конкуренция невозможна в первых, но не во вторых видах деятельности. Однако для организации эффективной конкуренции в потенциально конкурентных сегментах необходим доступ к сетям, владельцы которых сами предоставляют эти услуги и противятся конкуренции. Компании-владельцы сетей могут либо отказываться в доступе к сетям или запрашивать за это столь высокую цену, что потенциальные конкуренты будут вынуждены отказаться от своих намерений.

Существует два альтернативных решения этой проблемы:

1. Принудительное организационное разделение сетевого обслуживания (производства с чертами естественной монополии) и поставки конечных продуктов - путем полного выделения из компании или отдельного ведения счетов.

2. Контроль над платой, взимаемой ею за доступ к сети. Этот вариант основан на том, что коммунальные компании представляют собой вертикально интегрированные производства практически везде не случайно. Причина этого не столько в стремлении ограничить конкуренцию, сколько сэкономить на транзакционных издержках.

Наиболее распространено варьирование платы за доступ к сети в зависимости от спроса, ее повышение в пиковые периоды. Большая часть американских регулирующих органов санкционирует такие действия, аналогичная практика предусматривается и для британской газовой промышленности.

Естественную монополию может ослабить или подорвать технологический прогресс. Так, активное развитие беспроводной, спутниковой связи ликвидирует естественную монополию на проволочную связь, особенно междугородную.

Опыт показывает, что злоупотребление с их стороны монопольным положением в форме завышения издержек и/или вздувания прибыли нередко сводит на нет более высокую техническую эффективность. Причем это злоупотребление часто достаточно трудно распознать извне в силу того, что реальная эффективность деятельности единственного производителя известна лишь ему самому, то есть к естественной монополии добавляется монополия информации.

Чтобы избавить общество от таких неблагоприятных результатов, правительство обычно предоставляет исключительные привилегии одной фирме, в обмен сохраняя за собой право определять географическую сферу деятельности монополиста, определять минимальные стандарты качества его услуг и накладывать ограничения на цены. В качестве средств обеспечения общественно приемлемого поведения со стороны естественной монополии представляются следующие возможности: государственная собственность, государственное регулирование частной компании, торги за франшизу (конкуренция за монопольный рынок).

Государственная собственность: преимущества и недостатки

В условиях совершенной конкуренции общественно оптимальная цена равна предельным издержкам. В отраслях инфраструктуры предельные издержки оказываются ниже средних валовых издержек. Таким образом, общественно оптимальная цена будет обязательно ниже средних валовых издержек. Государство может обязать компанию обслуживать по цене, равной предельным издержкам, и обеспечить государственное субсидирование, необходимое для покрытия неизбежно возникающих убытков. Выбор этого решения, как правило, влечет за собой полное или частичное проникновение государства в структуру монополии.

С помощью частичного проникновения в структуру классической монополии государства достигается создание так называемой "общественной монополии", коммерческая активность которой регулируется рыночной ситуацией, но механизм управления при этом остается под контролем властей. Тем самым обеспечивается определенная степень конвергенции между чисто частной компанией и сугубо государственной, распределение в которой осуществляется административными методами. Экономическая выгода "общественной монополии" и в том, что она более экономически "непотопляемая" по сравнению с частной: все финансовые неудачи ложатся на плечи налогоплательщиков. Прагматическими аспектами проникновения государств в монополистические структуры являются установка контроля над схемой расходов предприятий, регулирование системы трудоузанятости населения, осуществление антиинфляционных мер через прямое регулирование доходов и цен.

Из-за особой социально-экономической значимости этих отраслей и высокой вероятности злоупотребления в них монопольным положением именно отрасли коммунального характера были первоочередными объектами национализации. Причем, в ряде стран (Великобритания, Франция и ряд других) предприятия одной отрасли (железные дороги, телефон, газ и т.п.) объединялись в единые отраслевые государственные корпорации. В регулировании их со стороны правительств нередко преобладали неформальные процедуры, в том числе декретирование (прямое или косвенное) цен, инвестиций и т.п. Понесенные ими потери компенсировались за счет государственного бюджета. Одной из побудительных причин национализации естественно-монопольных отраслей служит то, что правительство несет ответственность за состояние дел в них.

Национализация не всегда эффективный способ решения проблемы контроля над деятельностью этих отраслей. Эта система даст наибольший успех, когда нация находится в экстренных условиях - например, во время войны или при наиболее неблагоприятных тенденциях в социально-экономическом развитии - и имеет главную поставленную перед собой задачу - защитить существование самого государственного строя. Однако если нет подобной степени экстремальности, то государственная централизация в такой степени не будет обоснованной, поскольку тормозит развитие предпринимательской инициативы.

При доминировании частных компаний контроль осуществляется либо в форме организации конкуренции за вход на рынок, либо путем регулирования деятельности непосредственно на рынке.

Конкуренция за монопольный рынок

Конкуренция за монопольный рынок организуется в форме конкурса (аукциона). Его победитель приобретает исключительное право производства в масштабах страны или на локальном рынке.

Это решение основано на положении, что если существование столь сильного эффекта экономии от масштаба обуславливает единственность поставщика услуги, то конкуренция может быть инициирована только на начальном этапе – при организации торгов за право быть этим поставщиком, то есть за получение франшизы на естественную монополию.

Для проведения торгов за франшизу на естественную монополию необходимо выполнение следующих условий: наличие нескольких квалифицированных претендентов на право поставки монопольной услуги; исключение сговора между ними; исключение сговора между каким-либо из претендентов и органом, проводящим торги (предполагается, что общество делегирует право на организацию торгов государству). Основным критерий отбора победителя торгов – удельная цена поставки услуг.

Поскольку средние издержки производства услуги естественной монополии в перспективе сокращаются, то для согласования динамики цен и издержек торги за франшизу необходимо проводить периодически. Перспектива перезаключения договоров на право монопольной поставки услуг должна усилить стремление как самого владельца временной франшизы, так и его потенциальных конкурентов к поиску более экономичных организационных и производственных технологий.

Обычно выделяют следующие недостатки простой модели торгов за франшизу:

1. Эта модель не предусматривает механизма адаптации бизнеса победителя торгов к непредвиденным обстоятельствам, а возникновение таких обстоятельств представляется весьма вероятным.

2. Использование минимальной удельной цены поставки услуги как единственного критерия может привести к ухудшению ее качества. Оценка различных сочетаний факторов производства, способных обеспечить приемлемое качество услуги, – сложная проблема, неразрешимая в рамках простой модели торгов.

3. Справедливому аннулированию франшизы органом, ее выдавшим, может препятствовать ряд факторов: перспектива судебного разбирательства, а следовательно, и появление транзакционных издержек; вероятность того, что придется отвечать за присуждение франшизы фирме, оказавшейся не в состоянии выполнить условия договора; налаживание неформальных отношений фирмы-победителя с государственными чиновниками. То есть фирма-победитель может оказать давление на чиновников и тем самым предотвратить неблагоприятное развитие событий. В результате прежний победитель получит неоправданные конкурентные преимущества.

Конкуренция за рынок отраслей естественных монополий существует в 37 странах. Победитель конкурса получает возможность осуществлять деятельность на правах аренды или концессии. Более распространена аренда, при которой активы (сеть и т.п.) либо принадлежат, либо создаются за счет государства, а содержатся и управляются частной компанией. При концессии частная фирма осуществляет инвестиции в развитие и поддержание сети из собственных (или заемных, что в данном случае не важно) средств.

Государственное регулирование предполагает, что деятельность предприятий в данных отраслях подчинена получению прибыли. Это возможно, когда они или уже приватизированы, или превращены в акционерные компании, принадлежащие государственной казне. Или, наконец, прекращено их субсидирование, которое позволяло им не обращать внимания на положение на рынке.

Регулирование деятельности компаний непосредственно на рынках естественно-монопольных отраслей может происходить в соответствии с тремя основными вариантами. Во-первых, возможен государственный надзор за деятельностью доминирующей фирмы в соответствии с антимонопольным законодательством. Два других варианта представляют собой различные модели. В основе одной из них - регулирование нормы прибыли (регулирование на основе учета издержек, традиционно принятое в США), другой - регулирование верхнего предела тарифа (стимулирующее регулирование).

Регулирование нормы прибыли

На практике в США отказались от ценообразования в естественных монополиях на основе предельных издержек. Доминировавшей до недавнего времени здесь практикой регулирования отраслей естественной монополии было ограничение нормы прибыли, осуществляемое на основе надбавки на издержки. Компаниям разрешалось получать чистый посленалоговый доход в известных пределах. Государство устанавливает цену на уровне средних издержек, которую называют "ценой, обеспечивающей справедливую прибыль". Хотя такая цена ведет к сокращению объема предоставляемых благ в сравнении с оптимальным случаем, потребители получают, тем не менее, больше, чем в случае нерегулируемой естественной монополии. При такой системе все аспекты деятельности компаний - тарифы, инвестиции, прибыльность - подлежат детальному правовому регулированию со стороны государственных органов (в США - соответствующей Федеральной комиссии, органов штатов, графств и муниципалитетов).

Структура тарифа разрабатывается так, чтобы избежать нечестной и несправедливой дискриминации. Поэтому тариф должен устанавливаться по каждому виду продажи или характеру услуги, что обычно требует разбивки по ним общих издержек на основе какого-либо принципа, например, объемов производства, размеров продаж, величине прямых издержек, получаемых прибылей и т.п.

Основная политика при расчете разумной прибыли исходит из отсутствия полной гарантии ее получения вкладчиками. Не учитывается возможность случайных факторов, таких как погодные условия или общеэкономическая ситуация. Однако вложения в монопольные фирмы, деятельность которых застрахована от случайностей рынка, являются малорисковыми и потому при расчете тарифов закладывается невысокий процент доходности акций.

Процедура определения тарифа состоит из трех этапов - выявление текущих издержек, инвестиций и задание нормы прибыли на инвестиции.

Определение текущих издержек в большинстве штатов происходит по единой системе счетоводства, обязательной для всех компаний. Комиссии следят за тем, чтобы у компаний не было излишних издержек вследствие покупок по завышенным ценам, установления высокой заработной платы или отказа от поиска поставщиков более дешевых товаров и услуг.

Оценка инвестиций - один из самых сложных аспектов в данной модели ре-

гулирования, так как капитальные вложения можно оценивать по-разному. На практике отдается предпочтение оценке капитала в ценах приобретения. Амортизация осуществляется на основе предписанных регулирующей комиссией нормативов. Кроме того, в базу включается только та часть инвестиций, которая была признана оправданной.

Допустимая прибыль определяется на основе экспертных суждений. Ее нижней границей служит цена капитала, а верхней - доход на инвестиции с той же степенью риска в предприятиях конкурентных отраслей.

По оценкам ряда специалистов американская система регулирования имеет ряд недостатков:

1. Тенденция к ужесточению регулирования, определяемая частыми, длительными и весьма активно освещаемыми в средствах массовой информации заседаниями Советов по коммунальным предприятиям (СКП).

2. Дороговизна квазисудебной системы регулирования как для компаний, так и для регулирующих органов.

3. Низкая эффективность судебного рассмотрения сложных экономических вопросов; политизированность и лоббистское давление со стороны компаний; "уступчивость" регулирующих органов. Регулирование, как правило, становится средством гарантирования прибылей и защиты регулируемой отрасли от потенциальной новой конкуренции, которую могли бы создать технологические изменения.

4. Отсутствие механизмов стимулирования повышения эффективности. Фирмы не имеют стимула сдерживать рост издержек. Наоборот, более высокие издержки будут означать большие валовые прибыли.

5. "Разрывность" процесса регулирования на федеральном уровне и уровне отдельных штатов и связанные с этим сложности решения межрегиональных проблем использования и развития инфраструктуры.

В последние годы в США наметился отход от данной модели регулирования. В чистом виде она редко применяется сейчас и в других странах.

Стимулирующее регулирование

Со второй половины 80-х годов после ряда приватизаций компаний естественных монополий в Великобритании получила развитие практика регулирования тарифов при отсутствии жестких ограничений на норму прибыли. В конце десятилетия она стала завоевывать признание и в США.

Суть данной модели заключается в установлении на согласованный срок (4-5 лет) формулы расчета ежегодного тарифа, которая содержит дефлятор и так называемый фактор повышения производительности (X).

В процессе построения формулы расчета рассматривается несколько моментов: установление объекта регулирования; характер задания ценового ограничения (срок, абсолютная или относительная величина); определение X; обоснованность переложения издержек на цены.

В отраслях с широким спектром оказываемых услуг регулируется тариф их комбинации, корзины. В США услуги "АТТ" ("Американ телефон энд телеграф") сгруппированы в 3 корзины с тем, чтобы воспрепятствовать перекрестному субсидированию определенных видов услуг. Правда, возможность осуществлять его в отношении услуг, входящих в одну корзину, сохраняется. В первую корзину

включены услуги домашним хозяйствам и малым предприятиям (такие, например, как дальняя телефонная связь). Вторая корзина включает около 800 услуг. В третьей корзине объединены услуги предпринимателям - частные телефонные сети, разные виды передачи данных и т.п.

В Великобритании динамика тарифов компаний отраслей естественных монополий фиксируется относительно индекса розничных цен (ИРЦ), в США - индекса цен (дефлятора) ВВП. Отсчет от ИРЦ представляет больший интерес для потребителей. Для производителей предпочтительней дефлятор ВВП и индекс цен производителей. Все они могут существенно расходиться с реальными изменениями затрат конкретной регулируемой отрасли. В некоторых странах, хозяйство которых сильно интегрировано с другими более мощными экономиками, при неустойчивости реального курса национальной валюты, а также высокой доле импортных материалов и услуг в издержках регулируемых компаний целесообразно фиксировать тариф относительно соответствующего индекса чужой экономики. Так поступили, например, при установлении тарифов на телефонную связь в Аргентине.

Величина X определяется на основе оценок перспективного спроса, объема капиталовложений, величины прибылей от прочей (нерегулируемой) деятельности, вероятности снижения издержек и роста производительности, а также потребностей в инвестициях.

Возможность перекладывания производителями издержек ставится в зависимости от того, являются ли они "контролируемыми", зависящими от действий компании, или нет. "Неконтролируемые" издержки допускается перекладывать в цены полностью или частично. Так, в "Бритиш гэс" ("БГ") разрешено перекладывать на потребителей все издержки приобретения газа, в водоснабжении - издержки на выполнение непредвиденных правительственных обязательств, таких как выполнение директив ЕС, в электроэнергетике - издержки приобретения электроэнергии у компаний-производителей. Напротив, для "Бритиш телеком" ("БТ") и Британского управления аэропортов (БУА) практически не предусмотрено переложение издержек, поскольку все они признаются "контролируемыми".

Данная модель регулирования естественных монополий имеет ряд достоинств.

Во-первых, в центре внимания находится наиболее важный для потребителей параметр - уровень цен.

Во-вторых, прозрачность и, как следствие, простота отслеживания и принятия решений.

В-третьих, упрощение процесса регулирования. Компания меняет уровень и структуру тарифов по заданной формуле, и нет необходимости в участии в процедурах пересмотра цен регулирующих органов.

В-четвертых, стимулирование эффективности. Производителям гарантируется сохранение выгод от повышения эффективности в период между пересмотром X . При правильном определении параметра X часть предполагаемой возросшей эффективности будет передаваться потребителям в виде более низких цен.

Недостатком такой модели регулирования считается вероятность недоинвестирования. В периоды, когда прибыли высоки, у регулирующего органа может возникнуть искушение ужесточить тарифы, а в периоды снижения спроса и низких прибылей - напротив, их ослабить. Учитывая, что прибыли связаны с инвестициями и что возможные действия регулирующих органов известны произво-

дителю, последний может ограничивать инвестиции с тем, чтобы избежать частичной экспроприации прибылей.

Таким образом, принципы построения систем регулирования идентичны - и там, и здесь за основу берется определение дохода компании, достаточного для ее развития.

Принципиальные отличия модели регулирования тарифов от модели регулирования нормы прибыли заключаются в следующем:

1. В первом случае срок фиксирован, во втором - компания может обращаться с просьбой о пересмотре тарифа так часто, как допускается установленной процедурой.

2. Модель фиксирования нормы прибыли базируется на данных прошлых периодов, модель установления относительного предельного тарифа - на прогнозных оценках. Точный прогноз дает несомненные преимущества, но он не всегда осуществим.

3. В первой модели выше степень гибкости маневров компании.

4. Во второй модели меньше вероятность субъективного подхода, так как все аспекты взаимоотношений регулирующего органа и компании осуществляются в рамках четких юридических процедур.

Эти модели регулирования имеют схожие трудности. При фиксировании верхнего предела цен рост прибылей может быть достигнут за счет снижения качества услуг. Поэтому такое регулирование неизбежно требует контроля качества путем установления стандарта услуг.

Дополнительные сложности возникают в связи с диверсификацией деятельности фирм, что существенно затрудняет разграничение регулируемых и нерегулируемых видов деятельности. Решить эту задачу можно, выделив регулируемые виды деятельности в самостоятельную компанию, ограничив диверсификацию или путем введения требования, что компании могут осуществлять диверсификацию только по согласованию с регулирующими органами.

В последнее пятилетие в США под воздействием британского опыта сложилась модель, совмещающая черты регулирования и нормы прибыли, и тарифа.

Так, введенное с 1989 г. ограничение тарифов "АТТ" дополняется лимитом на норму прибыли. Подобные ограничения установлены в Великобритании для энергосистемы. Ограничение цен на услуги компаний местной телефонной связи чаще всего дополняется механизмом их корректировки в зависимости от фактической нормы прибыли (скользящая шкала). Если прибыль не выходит за отведенные ей рамки (обычно 13%), она полностью остается у компании. При норме выше нормативной, но в пределах установленного уровня, фирме принадлежит уже только часть прибыли.

Тем не менее, регулирование нормы прибыли в США все еще сохраняется. Из 48 штатных юрисдикций, обслуживаемых компаниями местной телефонной связи группы "Белл", только 22 перешли на фиксирование максимального тарифа при скользящей шкале.

При гибридной системе ошибки в определении тарифа в пользу компании не столь важны, поскольку корректируются ограничением нормы прибыли.

Мировые тенденции в области регулирования естественных монополий

Традиционно наименьший объем государственного воздействия на рыночные отношения относится к Соединенным Штатам Америки. Однако и здесь можно встретить факты прямого государственного регулирования цен (например, установление специальными комиссиями тарифов на электроэнергию и др.).

В других странах степень государственного вмешательства в процессы ценообразования больше.

Наиболее развернутой и активной по праву считается система ценового регулирования Франции. В этой стране прямым регулированием охвачены цены на газ, электричество, транспортные услуги.

В Японии железнодорожные тарифы утверждаются Министерством транспорта, тарифы на водо- и теплоснабжение, электроэнергию и газ утверждает Агентство природных ресурсов и энергии.

В Греции комитетом по ценам устанавливаются тарифы на электроэнергию, общественный транспорт, связь, почтовые отправления, авиапассажирские перевозки и другие цены, входящие в компетенцию правительства.

В целом в основу модели регулирования естественных монополий в России положен опыт США.

Соединенные Штаты в настоящее время переживают период исчезновения естественных монополий. Естественные монополии существуют в США лишь в нескольких отраслях, главным образом, в телекоммуникациях и энергораспределении. Государство с помощью законодательных органов определяет сферы и районы, где по тем или иным причинам было бы чрезвычайно неэффективно существование более чем одной компании и где, соответственно, конкуренция нежелательна.

Современные тенденции в сфере электроэнергетики США обусловлены условиями ее формирования. Практически с самого начала она была представлена множеством конкурирующих компаний. Компании укрупнялись и когда в 1930-е годы конгресс осознал, что производство и распределение энергии приобрело характер общенациональной отрасли, он начал регулировать этот сектор в попытке защитить интересы потребителей. В течение 40-х, 50-х, 60-х годов цена электроэнергии сократилась более чем на 50 % по сравнению с ценами в целом, ежегодно производство нарастало на 7 %. Однако в 70-е годы цены на электроэнергию и газ резко поднялись из-за чрезвычайной зависимости этой отрасли от двух компонентов, стоимость которых возросла, - топлива и капитала.

Со второй половины 70-х годов федеральные власти начали предпринимать усилия по частичному дерегулированию этой отрасли. В совокупности с появлением в результате технической революции специальных генераторов, позволяющих продавать электроэнергию непосредственно коммунальным службам, это положило начало периоду реальной конкуренции.

Коммунальные хозяйства до сих пор выступают в роли ее монопольных производителей по отношению к потребителям.

Существуют две школы в понимании дальнейшего развития отрасли. Одна сводится к тому, что надо полностью довериться рынку, чтобы стимулировать инвестиции. Другая школа считает, что в условиях конкуренции нельзя будет адекватно спланировать мощности по производству электроэнергии и государство

должно сохранить свою роль, чтобы планировать ввод в строй новых мощностей. И этот спор пока не разрешен.

Большинство экспертов считают, что демонополизация пойдет на пользу клиенту и цены неизбежно пойдут вниз. Это подтверждает опыт постепенного внедрения конкуренции в этой области в течение 90-х годов на оптовом уровне, т.е. на уровне продажи электроэнергии коммунальным службам. И в течение этого периода цены в самом деле снижаются. Однако в случае демонополизации рынка электричества угрожает опасность "невыгодным клиентам". Если сейчас поступления из густонаселенных местностей уравнивают более высокую стоимость обслуживания сельских жителей, а клиенты, которые могут себе позволить заплатить полную цену, по существу, субсидируют тех, кто не может этого сделать, то с исчезновением защиты со стороны властей ситуация может измениться в худшую сторону. В роли проигравших окажутся бедные и сельские клиенты. Так что, предупреждают специалисты, следует осторожно относиться к обещаниям о том, что ничем не сдерживаемая конкуренция в электрической сфере принесет каждому клиенту экономию от 15 до 43 %.

В краткосрочной перспективе в наибольшем выигрыше от конкуренции в энергоснабжении, вероятно, окажутся крупные промышленные компании, которые ведут активную лоббистскую кампанию в этом направлении. В масштабах страны индивидуальные клиенты сейчас платят на 75 % больше за электричество, чем его промышленные покупатели. Частично это вызвано тем, что энергию дешевле транспортировать оптом. Дерегулирование, очевидно, приведет к увеличению этого разрыва. Так, например, в штате Нью-Йорк, идущем в авангарде борьбы за демонополизацию, предполагается, что в течение ближайших пяти лет расценки для крупных промышленных предприятий снизятся примерно на 25 %, а для ее индивидуальных потребителей и небольших коммерческих компаний - всего на 3,3 %.

Газовые компании США оказывают два вида услуг: продажа газа и транспортировка его от продавца к покупателю. До 1954 г. ценообразование на добываемый газ было свободным, затем предпринимались попытки регулирования федеральными органами, которые потерпели поражение ввиду невозможности учесть все многообразие конкретных условий.

В газовой отрасли ослабление регулирования было произведено в середине 80-х годов. Суть реформ - реструктурирование газовых компаний: транспортировка газа была отделена от его добычи и распределения. Интенсивные реформы были во многом вызваны падением спроса на газ. Когда в начале 80-х годов цены на нефть стали снижаться, отсутствие гибкости в методах регулирования и ценообразования в газовой промышленности США сделало ее неконкурентоспособной, предопределило сокращение спроса на газ и трудности с выполнением долгосрочных контрактов. Аналогичная ситуация возникла и в газовой промышленности Канады. Федеральное правительство США согласно проводимой политике демонополизации этой отрасли приняло решение открыть рынок газа для конкуренции - транспортировка газа по магистральным газопроводам была провозглашена услугой общего доступа и во избежание антиконкурентных действий компаниям - обладателям газопроводов было запрещено производить перепродажу газа. Те же изменения касались и междуштатной передачи газа. В этот же период были сняты ограничения на стоимость газа (отменено регулирование тарифов на добываемый газ). Реформа оказалась возможной во многом благодаря наличию развитых

информационных и контрольных систем на всех этапах газовой цепочки. Немалую роль сыграла также разветвленная газотранспортная сеть. Логика преобразований постепенно привела к необходимости разделения видов деятельности и предоставляемых услуг, к формированию уже в начале 90-х годов полностью конкурентного рынка.

На североамериканском континенте железные дороги с момента их сооружения являются частными. Перевозки первоначально были привилегией железных дорог. Сегодня они осуществляются в условиях жесткой конкуренции, поэтому была необходима реорганизация. Результатом проведенной в Северной Америке реформы железнодорожного транспорта стало:

- значительное сокращение сети железных дорог;
- выделение ряда бытовых линий в отдельные структуры, объединенные в ассоциацию;
- глобальное, массовое внедрение новейших информационных технологий;
- централизация управления большими железнодорожными полигонами с отказом от промежуточных административных управленческих структур;
- концентрация в единых центрах всей работы с клиентурой по маркетингу, контролю за состоянием перевозочного процесса, диспетчерскому руководству работой и использованию подвижного состава, оптимизации конкретных оперативных решений на большом управляемом полигоне.

В североамериканской модели пассажирские перевозки отделены от грузовых и выполняются корпорацией "Amtrak". Объем железнодорожных пассажирских перевозок в США незначителен, они нерентабельны, и корпорация "Amtrak" дотируется государством.

Характерная тенденция на железных дорогах Северной Америки - процесс укрупнения предприятий в результате слияния и поглощения мелких компаний более крупными. Укрупнение железных дорог способствует усилению их позиций в конкурентной борьбе с другими видами транспорта, так как устраняет дублирование в работе. Закрываются нерентабельные параллельные линии, осуществляется централизация управленческого аппарата, создаются возможности для более эффективного использования технических средств.

В США границы железных дорог экстерриториальны по отношению к границам штатов. Железные дороги не охватывают ни географических, ни экономических районов, а связывают районы зарождения грузопотоков с районами их погашения. Осуществляемые программы оптимизации железнодорожной сети ориентированы на то, чтобы железнодорожная система отвечала коммерческим и общественным интересам нации. При отсутствии потенциальных перевозок по каким-либо направлениям железнодорожная инфраструктура не сохраняется.

Формирование системы государственного регулирования деятельности естественных монополий во многих европейских странах происходило по иному принципу. Здесь юридической и практической основой осуществления прямого регулирующего воздействия на естественные монополии является, прежде всего, общественная собственность - такие фирмы в той или иной форме являются государственными или муниципальными предприятиями ("общество само назначает цену"). В связи с такой формой непосредственного государственного контроля и участия в управлении естественными монополиями отсутствует необходимость создания специальных регулирующих органов.

В 1994 г. Европейская комиссия поставила вопрос о ликвидации монополий

в области экспорта и импорта.

В соответствии с Маастрихтскими соглашениями и решениями Европейской комиссии в Европе происходит процесс открытия внутренних рынков для конкуренции из-за рубежа, а субсидии госсектору ставятся под жесткий контроль ЕС. В результате статус государственного предприятия превращается уже в препятствие для широкого партнерства с иностранными фирмами.

В перспективе должны быть созданы равные условия для всех фирм, действующих на территории того или иного государства, - как отечественных, так и европейских. Это, например, уже наблюдается в воздушном пространстве: в начале апреля 1997 г. европейское небо теоретически стало единым для всех и рейсы на внутренних французских линиях открылись для обслуживания иностранных авиакомпаний.

Аналогичный процесс в 1998 г. начнется и в области телекоммуникаций.

В 1996 г. в ЕС было принято новое законодательство, предусматривающее значительную либерализацию энергетических рынков Европейского сообщества. Причем страны ЕС обязаны привести свое национальное законодательство в соответствие с новыми правилами самое позднее к февралю 1999 г. К 1999 г. в соответствии с антимонопольными нормами ЕС в странах Евросоюза должно быть открыто для зарубежных компаний не менее трети объема национального рынка производства электроэнергии.

Трансформация газового сектора в развитых индустриальных странах Северной Америки и Европы проходит также разными путями. На европейском рынке газа в 80 - 90-е гг. не было таких радикальных изменений, как в Северной Америке. Газовая промышленность не переживала таких ценовых кризисов. Определяющим фактором был импорт газа, в том числе из Советского Союза. Поэтому решения принимались преимущественно на межгосударственном уровне. Это способствовало усилению государственного влияния. Здесь на рынке этих стран либо царит монополия (как правило, одна государственная газовая компания, которая отвечает за все операции в газовом секторе), либо имеется одна доминирующая газовая компания и несколько газораспределительных. Такая структура европейского газового рынка определяет развитие конкуренции в основном за счет изменения механизмов регулирования и в меньшей степени - в результате действия рыночных сил.

Различные пути реформ на газовом рынке Северной Америки и Европы были во многом определены различием в сложившейся структуре рынка (в США, например, насчитывается от 8000 до 10000 субъектов газового рынка, в Европе - лишь несколько сотен).

По мнению авторов доклада, подготовленного Международным энергетическим агентством, развитие европейского газового рынка будут определять три главные движущие силы:

1. развитие процесса регулирования на национальном уровне;
2. появление новых субъектов на газовом рынке (прежде всего крупных промышленных потребителей);
3. усиление роли производителей электроэнергии и развитие сервисных компаний.

Наиболее важной особенностью будущего развития европейского газового рынка специалисты считают облегчение доступа к газопроводам, что может (как и в Северной Америке) привести к прямым контактам крупных потребителей и

производителей, а также к возникновению консорциумов мелких производителей.

В мае 1998 г. Энергетический совет ЕС одобрил план либерализации европейского газового рынка. Газовой директивой вводится право доступа к газовым сетям компаний-монополистов. Это решение должно обеспечить крупным поставщикам право выбора поставщика. До середины 2000 г. планируется открыть 20% рынка, через три года - 28% , а еще через пять лет - 33%.

По прогнозам предполагается значительное увеличение емкости европейского рынка и, следовательно, возможностей поставки российского газа. Поэтому перспективы развития газовой промышленности России необходимо, в первую очередь, увязывать с перспективами рынка энергоресурсов Европы.

Железные дороги западноевропейских стран существенно различаются по характеру и объемам эксплуатационной работы. Однако всех их объединяют большие долги перед государством, накопившиеся за многие годы, и они в настоящее время в той или иной степени переживают период структурно-организационных реформ, направленных на изменение их взаимоотношений с государством и обществом, улучшение финансового положения и усиление позиций в конкурентной борьбе с другими видами транспорта на рынке грузовых и пассажирских перевозок.

Реформы приводят к изменению правового статуса железнодорожных компаний и новым отношениям с государством и к созданию предпринимательских структур в рамках пассажирских и грузовых перевозок. Одни государства (Германия, Франция, Испания, Голландия) пошли по пути сохранения единой железнодорожной структуры - акционерного общества с закреплением в государственной собственности 100% акций при оздоровлении их финансового положения путем передачи государству накопленной задолженности. Другие (Швеция, Финляндия) разделили инфраструктуру и эксплуатационную работу, вследствие чего возникли две независимые друг от друга компании. Наиболее радикальный вариант реорганизации был воплощен в Великобритании, где в результате разукрупнения компании "British Rail" было создано несколько десятков мелких приватизированных компаний. Опыт их работы выявил низкий уровень внутриотраслевой конкуренции на транспортном рынке. Большинство мелких приватизированных компаний после реорганизации железных дорог оказалось поглощено крупными структурами, которые объективно становятся монопольными.

В целом по железным дорогам европейских стран пассажирские перевозки убыточны и находятся на дотации государства. Многие железные дороги идут по пути регионализации этого вида перевозок, финансирования перевозок пассажиров за счет средств местных бюджетов.

Естественные монополии в условиях российской экономики

Российские естественные монополии тщательно оберегают свой статус, сопротивляясь созданию конкурентных условий в своих сферах деятельности. В защиту их интересов обычно приводятся следующие доказательства:

1. Масштабы страны объективно требуют концентрации управления каждой из этих отраслей в рамках единой структуры. Это объясняется необходимостью постоянного согласования целого ряда рабочих параметров между различными регионами с присущими им специфическими чертами и особенностями. Кроме того сотрудничающие регионы часто довольно отдалены друг от друга.

Это утверждение верно только отчасти. Опыт показывает, что естественные монополии часто злоупотребляют своим положением, имея возможность варьировать ценами на свои услуги и условиями обслуживания, и поэтому не только не способствуют выравниванию социально-экономического положения регионов, но искажают сложившиеся диспропорции, еще больше усугубляя положение "проблемных" регионов.

Статус РАО "ЕЭС России" как холдинговой компании, контролирующей электростанции, межсистемные линии электропередачи, региональные энерго-снабжающие компании, и ЦДУ (Центральное диспетчерское управление) неизбежно создает внутренние противоречия ее интересов в условиях перехода к рыночным отношениям в экономике. РАО "ЕЭС России", имеющее собственные генерирующие мощности, одновременно контролирует технологическое управление оптового рынка, процессы отбора состава генерирующих мощностей и распределения нагрузки между всеми производителями, работающими на этом рынке. При таком положении дискриминационного подхода просто не избежать.

2. В условиях сложного экономического положения России оптимальный уровень цен на продукцию и услуги естественных монополий, способный обеспечить конкурентоспособность отечественной продукции и снять социальное напряжение, не обеспечивает этим отраслям нормального развития. Ограничение роста цен ведет к увеличению числа убыточных предприятий в этих отраслях.

Однако более тщательный анализ финансового положения этих отраслей показывает неоднозначность такого положения. Материальные затраты естественных монополий растут быстрее цен, потребляемых ими материально-технических ресурсов, идет увеличение количества занятых работников, повышается реальная оплата труда и социальные выплаты, которые в 2-3 раза превышают уровень средних показателей по России. Рентабельность этих отраслей намного превышает этот показатель по промышленности и по некоторым оценкам составляет до 80 % (для ЕЭС России).

3. В таких развитых странах как Франция, Англия, Италия в течение длительного времени господствовала доктрина наращивания мощного государственного сектора, и только в последнее десятилетие начался процесс приватизации естественных монополий, и идет он весьма медленно. В России же в основу системы регулирования естественных монополий был положен опыт США, где с самого начала эти отрасли формировались на конкурентных началах.

Действительно, во Франции, несмотря на новую волну приватизаций середины 90-х годов, естественные монополии пока остаются практически нетронутыми. Национальные гиганты государственного сектора - ЭДФ (компания "Электрисите де Франс"), ГДФ ("Газ де Франс"), СНСФ (Национальное общество железных дорог), почта - исторически имеют важное значение для французов. В этих компаниях существует особый пенсионный режим, предоставляются льготные условия пользования продукцией своей компании ее работникам. Кроме того большинство французов вполне удовлетворены качеством предоставляемых государственными монополиями услуг, а используемая ими технология благодаря постоянным государственным инвестициям находится на уровне самых передовых в мире. К тому же далеко не все естественные монополии имеют негативные результаты экономической деятельности. "Франс Телеком", ЭДФ, ГДФ и некоторые другие вполне себя окупают и являются рентабельными. В области естественных монополий к экономическим императивам и требованиям Европейской комиссии

добавляются социальные реалии - сохранение рабочих мест, традиций.

Первые шаги по приватизации естественных монополий здесь были приняты лишь в начале 90-х годов.

Непросто проходит реформирование естественных монополий и в Италии. Один из крупнейших итальянских монополистов - Национальное ведомство электроэнергетики (ЭНЕЛ). И сейчас оно контролирует свыше 80 % итальянского рынка производства электроэнергии. ЭНЕЛ затрачивает в среднем 85 лир на производство каждого киловатт-часа электроэнергии, в то время как частные компании, действующие в этом же секторе рынка, производят электроэнергию по себестоимости 50-80 лир за киловатт-час и предлагают ее потребителям по более низкой, чем ЭНЕЛ, цене. Частные производители в Италии обеспечивают сегодня 17 % национального производства электроэнергии и покрывают 31 % ее промышленного потребления. По мнению специалистов, на основе этого государственного концерна следует создать три-четыре компании-производительницы электроэнергии.

Несмотря на то, что подготовка к реструктуризации этой естественной монополии наталкивается на активное сопротивление руководства ЭНЕЛ, запланированные сроки приватизации (1998 г.), видимо, будут соблюдены. Если к этому сроку в сфере производства электроэнергии на Апеннинах не будет создана здоровая конкурентная среда, считают эксперты, итальянским производителям электричества грозит неминуемое поражение в предстоящей конкурентной схватке с европейскими партнерами.

Существование естественных монополий в области газа, электроэнергии и железнодорожных перевозок вылилось для Великобритании в конце 60-х годов в усиление концентрации и неразумное использование природных ресурсов. Классическим примером неадекватности ситуации наличия естественных монополий стала серия громких скандалов, прогремевших в стране в самом начале 70-х годов. Все они были связаны с загрязнением окружающей среды угольными монополистическими объединениями и крупнейшими владельцами грузового автотранспорта. Для компенсации ущерба понадобились меры политического и законодательного воздействия и приведение в силу антитрестовских мер. Именно тогда Лондон приступил к совершенствованию активных регулирующих механизмов, которые могли бы ограничить мощь монополий, вступивших в конфликт с интересами потребителей их услуг.

По мере своего развития Великобритания начала постепенно отказываться от курса на создание "общественных монополий", поскольку это серьезно влияло на диверсификацию производства, финансовые результаты деятельности компаний и наиболее эффективное использование природных ресурсов.

Сегодня позиция британских властей заключается в поддержании единого, интегрированного рынка, работающего в соответствии с международными стандартами.

Развитие России идет в направлении интеграции в мировое сообщество. С этой точки зрения неправомерно говорить о существовании каких-либо "исключительных" условий, позволяющих игнорировать мировые тенденции. Хотя, разумеется, формальный перенос хозяйственных форм из одной социально-экономической среды в другую не даст желаемого результата. Залогом успешного взаимодействия чужого опыта является его критическое переосмысление, выражаю-

щиеся в адаптации к специфическим условиям новой среды и задачам экономической политики.

* * *

*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Студенцов В. Государство и естественные монополии, 1995 г. // *Мировая экономика и международные отношения*, 1995, № 9.
2. Естественные монополии - тема актуальная на всех широтах. (По материалам зарубежных корреспондентов ИТАР-ТАСС). // *Компас*, 1997, № 21.
3. Ордовер Д., Питтман Р. Конкурентная политика для естественных монополий. // *Журнал для акционеров*, 1993, № 1.
4. Коломийченко О.В., Котелкина Е.И., Соколова И.П. Регулирование естественных монополий: анализ мирового опыта и построение системы регулирования в Российской Федерации. / *Антимонопольное законодательство. Выпуск первый*, 1995.
5. Чепраков С. Пределы административного регулирования. // *Журнал для акционеров*, 1993, № 1.
6. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. *Экономикс, часть 2*. - М.: Туран, 1996.
7. Нуреев Р.М. *Основы экономической теории. Микроэкономика*. - М.: Высшая школа, 1996.
8. Алкльчев А.М. *Ценообразование в период перехода к рыночной экономике*. - М.: Институт экономики РАН, 1995.
9. Никифоров А. *Ценовое регулирование естественных монополий*. // *Вопросы экономики*, 1998, № 4.
10. Ильин И. *Проблемы реформирования федерального железнодорожного транспорта*. // *Вопросы экономики*, 1998, № 4.
11. Кокорев В. *Институциональная реформа в сфере инфраструктуры в условиях естественной монополии*. // *Вопросы экономики*, 1998, № 4.
12. Беседин И. *О структурной перестройке железнодорожного транспорта в Российской Федерации*. // *Вопросы экономики*, 1998, № 4.
13. Феигин В. *Газовая промышленность России: состояние и перспективы*. // *Вопросы экономики*, 1998, № 1.
14. Власов П. *Либерализация газового рынка Европы*. // *Эксперт*, 1998, № 18.
15. A.E. Kahn. *The Economics of Regulation. Principles and Institutions* - N.Y., 1993.
16. Begg D. *Economics*, London, 1991.
17. Crew M., Kleindorfer P. *The Economics of Public Utility Regulation*, Houndsmill, 1986.
18. Sykes A., Robinson C. *Current Choices. Good Ways and Bad to Privatise Electricity*, London, 1987.