

# Модернизация системы тарифного регулирования и проблема эффективности деятельности субъектов естественных монополий

Modernization of the system of tariff regulation and the problem of natural monopoly's efficiency

УДК 343.152.9



## И. А. Долматов

директор Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий Государственного университета – Высшей школы экономики (Москва), кандидат экономических наук 109074, Россия, Москва, Славянская пл., д. 4/2

## I. A. Dolmatov

109074, Moscow, Slavyanskaya sq. 4/2



## М. А. Шутова

научный сотрудник Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий Государственного университета – Высшей школы экономики (Москва), 109074, Россия, Москва, Славянская пл., д. 4/2

## M. A. Shutova

109074, Moscow, Slavyanskaya sq. 4/2

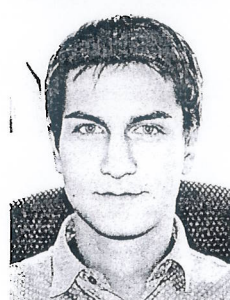


## Е. А. Сальникова

младший научный сотрудник Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий Государственного университета – Высшей школы экономики (Москва), 109074, Россия, Москва, Славянская пл., д. 4/2

## E. A. Salsnikova

109074, Moscow, Slavyanskaya sq. 4/2



## Д. М. Бродов

стажер-исследователь Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий Государственного университета – Высшей школы экономики (Москва), 109074, Россия, Москва, Славянская пл., д. 4/2

## D. M. Brodov

109074, Moscow, Slavyanskaya sq. 4/2

В статье рассматривается проблема взаимосвязи системы тарифного регулирования субъектов естественных монополий и эффективности их деятельности. Предлагаемые авторами подходы к модернизации методов тарифного регулирования проработаны в рамках научно-исследовательской работы «Разработка проекта концепции модернизации системы тарифного (ценового) регулирования в России», выполняемой авторами по заказу Министерства образования и науки Российской Федерации в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 гг.»

The article touches upon the issue of how tariff regulation system influences effectiveness of natural monopolies performance. The authors suggest various approaches to modernization of the tariff regulation system, which were studied in research effort "Development of a draft concept for the tariff regulation system modernization in Russian Federation". The paper is carried out by the authors commissioned by Ministry of Education and Science of the Russian Federation within the Federal Target Program "Research and scientific-pedagogical cadres in Innovative Russia in 2009–2013".

**Ключевые слова:** естественная монополия, государственное ценовое регулирование, надежность и качество услуг, эффективность деятельности субъектов естественных монополий, снижение издержек, модернизация системы тарифного регулирования

**Keywords:** natural monopoly, government price regulation, service quality and reliability, natural monopolies efficiency, cost reduction, modernization of the tariff regulation system

Много лет прошло с момента перехода российской экономики на рыночные рельсы, однако далеко не всегда они используются эффективно.

Сегодня многие отрасли экономики работают в условиях высокой концентрации и монополизации рынков, среди них, прежде всего, отрасли, относимые законодательством Российской Федерации к естественным монополиям.

В естественно-монопольных секторах экономики баланс интересов производителей и потребителей не может быть установлен «невидимой рукой рынка», цены не могут являться результатом конкуренции производителей за право удовлетворить существующий спрос. Очевидно, что для их регулирования необходимо вмешательство государства.

На государственные органы регулирования ложится ответственность за правильность установления цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий. Решения по ценам и тарифам влияют на финансовое состояние всех экономических агентов и экономики страны в целом.

Перед государством стоит задача создания такой системы регулирования деятельности рынка, которая сочетала бы эффективный контроль в естественно-монопольных секторах и либерализацию цен по мере становления и развития конкуренции в потенциально конкурентных нишах.

Следует сразу оговориться, что в данной статье авторы сфокусировали свое внимание, прежде всего, на изучении проблем регулирования естественных

монополий и не останавливались на вопросах развития конкуренции в потенциально конкурентных отраслях, находящихся сейчас под регулированием либо в процессе либерализации.

Отметим, что деятельность значительного количества субъектов естественных монополий в России не отвечает задачам эффективного государственного управления ими. Наиболее наглядно это выражается в низком уровне оказываемых услуг как промышленным потребителям, так и населению, в большом количестве споров и судебных процессов, возникающих между органами регулирования и субъектами регулирования, а также в высоком социальном напряжении в обществе.

Закономерным является вопрос, соответствует ли российская практика регулирования естественных монополий основополагающим принципам регулирования и существуют ли способы улучшения существующей ситуации.

В основе функционирования субъекта естественной монополии лежат технологические особенности производимых товаров (оказываемых услуг), а не государственные лицензии или исключительные права собственности.

В экономической теории постулируется, что наиболее эффективное функционирование отрасли, признаваемой естественной монополией, достигается при наличии единственного продавца на рынке (долгосрочные средние издержки минимальны). Как правило, это обусловлено значительной экономией на масштабе производства, а также высоким уровнем постоянных издержек и незначительным размером предельных затрат.

Разделение единственного хозяйствующего субъекта на несколько организаций неэффективно, поскольку влечет за собой увеличение издержек производства.

Необходимо также учитывать неэластичность спроса на товары и услуги естественных монополий, что, в первую очередь, объясняется отсутствием прямых товаров-заменителей. Подобное положение, очевидно, определяет перевес баланса сил в сторону естественной монополии.

Неразумно было бы предположить, что компания по собственной инициативе будет устанавливать цену на уровне предельных издержек, что приведет к ее убыточности. Напротив, высокие монопольные цены и ограниченный выпуск являются оптимальным маркетинговым решением с их точки зрения.

Таким образом, организация может пользоваться своим привилегированным положением в ущерб непосредственным потребителям и другим контрагентам. Тот факт, что товары (услуги) естественных монополий непосредственно потребляются населением, определяет социальную значимость данного сегмента для государства. В этой связи увеличиваются требования к ответственности за принимаемые решения в области государственного надзора и регулирования.

С другой стороны, необходимо создавать условия для развития компании, формируя комфортный общеэкономический и отраслевой климат, ведь потребность в производимых товарах и услугах должна быть удовлетворена.

Таким образом, возникает достаточно сложная экономическая ситуация с переплетением разносторонних интересов, баланс которых требуется соблюсти. Создавая условия для бесперебойной работы организации, регулирующие органы должны одновременно

стимулировать компанию повышать собственную эффективность.

В Федеральном законе от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» [1] не раскрывается понятие эффективности функционирования естественной монополии. В тексте закона упоминаются лишь два положения: субъекты естественных монополий обязаны предоставлять доступ на товарные рынки и реализовывать товары и услуги на недискриминационных условиях.

Для более детального рассмотрения вопроса о соответствии системы регулирования ее основополагающим принципам рассмотрим практику сегодняшнего регулирования естественных монополий.

Фактически при регулировании субъектов естественных монополий сегодня превалирует метод экономически обоснованных расходов. При этом следует помнить, что для России такой подход к ценообразованию был определен историческим наследием советского времени, когда основой формирования цен являлось планирование сметы затрат.

В СССР вопрос о том, как продать уже произведенную продукцию в период всеобщего дефицита, не был актуален для производителей.

Сегодня основной проблемой является постоянное противоборство органов регулирования, стремящихся снизить объем необходимой валовой выручки компании, и, как следствие, тариф самих компаний, стремящихся наоборот максимально завысить собственные расходы и, как следствие, тариф.

Неразрешенной проблемой является отсутствие единого понимания экономической обоснованности. Единственное нормативно закрепленное определение дается в пункте 1 ст. 252 НК РФ, где указано, что под обоснованными расходами понимаются экономически оправданные затраты, оценка которых выражена в денежной форме. Как видно, достаточно подробно нормативы данное понятие не раскрывает, и это приводит порой к неясному и неоднозначному их толкованию.

Конечно, органы регулирования скрупулезно рассматривают экономическую обоснованность расходов, зачастую прибегая к помощи независимых экспертов. Однако, как свидетельствует статистика разногласий (споров) между органами регулирования и регулирующими организациями, их число только возрастает (см. подробнее табл. 1).

Отдельно следует остановиться на проблеме наличия ограничений в виде предельных индексов изменения тарифов естественных монополий, которые определяет Правительство РФ.

Органы государственного регулирования вынуждены исполнять доведенные до них «сверху» ограничения. Очевидно, что в этих условиях они всячески стараются найти изъяны в обосновывающих материалах регулируемых организаций, снизить их расходы, чтобы соответствовать заданным пределам.

Таким образом, можно констатировать, что сегодня по факту применяется даже не метод экономически обоснованных расходов, а метод индексации.

В итоге получается, что акцент регулирования ставится лишь на величине расходов компаний. При этом никак не учитывается эффективность их работы, которая выражается в уровне надежности и качества оказываемых услуг, в эффективности инвестиционных вложений, доступности услуги для потребителей.

Все может свестись к тому, что мы получим минимальную стоимость услуг с таким же минимальным

Таблица 1

Показатели по разногласиям (спорам), оспаривающим тарифы, установленные на 2006–2009 гг.

	Год			
	2006	2007	2008	2009
Подано заявлений о разногласиях	59	85	116	137
Принято к рассмотрению по существу	37	40	50	82

Источник: ФСТ России.

уровнем надежности и качества и ограниченным доступом. Представляется очевидным, что за качественные услуги нужно соответственно в большей мере платить. Например, на железнодорожном транспорте повышение эффективности может выражаться следующими показателями: сокращение длительности перевозки, своевременность выполнения условий перевозочного контракта, лучшее обеспечение сохранности груза, сокращение сроков оформления документов, улучшение комфортабельности подвижного состава, улучшение клиентского обслуживания.

Для теплоснабжающих организаций — это бесперебойность теплоснабжения, соответствие стандартам параметров температуры и давления. Для водоснабжающих организаций — круглосуточная подача воды, степень ее очистки. Для газотранспортных организаций — бесперебойность газоснабжения, соответствие техническим параметрам по давлению.

С электросетевым комплексом дела обстоят несколько лучше. Недавно был утвержден Приказ Министерства энергетики РФ от 29 июня 2010 г. № 296 «Об утверждении Методических указаний по расчету уровня надежности и качества поставляемых товаров и оказываемых услуг для организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью и территориальных сетевых организаций». В нем эффективность работы электросетевых организаций определяется двумя группами показателей: уровнем надежности и уровнем качества оказываемых услуг. Однако уже сейчас ясно, что определить эталон по стандартам качества и надежности крайне затруднительно. До сих пор не налажен статистический учет таких показателей. Придется поначалу полагаться на данные предприятий.

Разработка и утверждение критериев по оценке показателей, характеризующих эффективность работы регулируемых организаций, а в дальнейшем и их контроль, должны лечь на органы государственного регулирования.

Надо иметь в виду, что Россия в этом плане обладает уникальной особенностью. Как ни в одной стране мира у нас имеется огромное количество регулируемых организаций, что особенно свойственно для коммунального хозяйства, электросетевого комплекса, теплоэнергетических предприятий.

Существующая ситуация дает уникальный шанс выстроить самую представительную выборку для сравнительной оценки эффективности функционирования таких регулируемых организаций. При этом надо учитывать, что компании не будут в точности схожи друг с другом по условиям работы. Также можно обозначить аналогичные по условиям функционирования группы компаний и для них определять критерии эффективности и, как следствие, тарифные пределы.

Фактически речь идет о повсеместном внедрении элементов стимулирующего регулирования, при котором наиболее эффективные предприятия дополнительно зарабатывают прибыль.

Наименее эффективные фирмы фактически становятся убыточными, что в конечном счете будет вынуж-

дать их к принятию кардинальных решений по смене руководства, поиску инвесторов.

В качестве примера эффективного внедрения принципов стимулирующего регулирования можно привести электроэнергетическую отрасль Великобритании.

Следует отметить, что в теории модель стимулирующего регулирования заключается в установлении на определенный срок (4–5 лет) формулы расчета тарифа или необходимой валовой выручки, которая содержит дефлятор и так называемый фактор  $X$  (повышение производительности) и предполагает ежегодный пересчет уровня тарифа (необходимой валовой выручки).

Основное преимущество данной модели заключается в прозрачности и стимулировании эффективности работы монополии. Свое развитие она получила в Великобритании, затем стала завоевывать признание в США, а сейчас применяется во многих других странах.

Основной проблемой приведенной модели является определение приемлемого значения фактора  $X$ . Стандартная процедура представляет собой следующий процесс: после оценки бизнес-плана регулируемой компании делается вывод о необходимом размере капитала и уровне снижения затрат, при этом значение фактора повышения производительности должно позволить компании покрыть издержки и получить достаточный уровень доходности капитала.

В отличие от стандартного регулирования на основе затратного подхода система, принятая в Великобритании для электроэнергетического сектора, способствует координации целей регулируемой и регулирующей организаций, а также непосредственных потребителей. Достигается это путем переноса акцента с контроля над издержками на анализ эффективности.

Создаются стимулы для максимизации прибыли, а не валовой выручки регулируемой организации, причем удается избежать упоминавшиеся ранее проблемы асимметрии информации.

Регулятор определяет ряд целевых показателей в области качества и надежности предоставляемых услуг,  $ROE$ , ценовой надбавки, за достижение которых регулируемая компания получает определенные бонусы (в зависимости от достижения установленных показателей корректируется норма доходности).

Повышение тарифов происходит путем индексации по формуле  $(RPI-X)$ , где  $RPI$  соответствует значению инфляции, а  $X$  — фактор повышения производительности, который определяется с использованием элементов сравнительного анализа (Benchmarking).

Английский регулятор (*OFGEM*) проводит анализ эффективности электроэнергетического сектора и устанавливает ценовую надбавку, формирующуюся из индекса общего повышения цен и фактора повышения производительности для каждой компании.

Доходы, получаемые в результате превышения показателей, остаются в распоряжении компании и не исключаются из  $HBB$  в данном периоде регулирования, что дополнительно стимулирует их к повышению эффективности работы.

Целесообразность применения стимулирующего метода регулирования подтверждается статистикой — эффективность деятельности компаний в сфере распределения электроэнергии в Великобритании ежегодно увеличивалась на 3,5% [4].

За двадцать лет использования метода *RPI-X* было достигнуто снижение цен (в реальном выражении), обеспечена низкая стоимость капитала, рост качества услуг и инвестиций, а также стабильность регуляторного режима.

Таким образом, на наш взгляд, понятие эффективности деятельности естественной монополии следует свести к определению оптимума функции необходимой валовой выручки компании от уровня надежности и качества производимых товаров (предоставляемых услуг), а также их доступности для потребителей.

$$\begin{cases} HBB = f(X_1, X_2, X_3); \\ HBB \rightarrow \min, \end{cases}$$

где  $X_1$  — характеристика надежности, определяемая регулятором;  $X_2$  — характеристика качества, определяемая регулятором;  $X_3$  — степень доступности для потребителей, определяемая регулятором.

Необходимо создать стройную систему критериев, позволяющих определить эталон предприятия и оценить эффективность работы действующих предприятий и степень их соответствия эталону. Все это не может происходить без осуществления сбора соответствующих статистических данных, их анализа в динамике и по кроссрегиональным, международным показателям.

По мнению авторов, первоочередным шагом к достижению баланса интересов производителей и потребителей услуг естественных монополий является

увязка системы тарифного регулирования с показателями эффективности, надежности и качества их работы.

Сбалансированные по принципу «цена–качество» решения в области тарифного регулирования будут способствовать снятию противоречий между экономическими агентами, рисков социальной напряженности при принятии тарифных решений.

Предлагаемые авторами подходы к модернизации методов тарифного регулирования проработаны в рамках научно-исследовательской работы «Разработка проекта концепции модернизации системы тарифного (ценового) регулирования в России», выполненной по заказу Министерства образования и науки Российской Федерации в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 гг.»

#### Литература

1. *Федеральный закон Российской Федерации «О естественных монополиях»* от 17.08.1995 № 147-ФЗ.
2. *Налоговый кодекс Российской Федерации*.
3. *Приказ* Министерства энергетики Российской Федерации «Об утверждении Методических указаний по расчету уровня надежности и качества поставляемых товаров и оказываемых услуг для организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью и территориальных сетевых организаций» от 29 июня 2010 г. № 296.
4. *X marks the spot: how performance-based ratemaking (PBR) affected returns to wirescos in the UK*, London Economics International LLC, June 2001.
5. *Липсиц И. В.* Ценообразование: учебник, 4-е изд., перераб. и доп. М.: Магистр, 2008.
6. <http://www.ofgem.gov.uk>.
7. <http://www.fstrf.ru>.
8. <http://gasforum.ru/obzory-i-issledovaniya/903/>.

## В следующем номере

Рекомендуем в следующем номере российского научного журнала  
**«Экономика и управление»**  
 в разделе **«Актуальные проблемы экономики и управления»**  
 ознакомиться с публикацией:

*Мамедов З. Ф., Ибиш Д., Зейналов В. З., Шашина Н. С.*

Антикризисная политика в банковской сфере:

Турция, Российская Федерация и Азербайджан

(сравнительный анализ)

- З. Ф. Мамедов** — советник ректора Академии Государственного Управления при Президенте Азербайджанской Республики, заместитель председателя экспертной комиссии по экономическим наукам ВАК при Президенте Азербайджанской Республики, доктор экономических наук, профессор
- Д. Ибиш** — директор института Банковского дела и страхования Государственного университета Мармара (Турция), доктор экономических наук, профессор
- В. З. Зейналов** — доцент Азербайджанского государственного экономического университета, лектор института Банковского дела и страхования Государственного университета Мармара (Турция)
- Н. С. Шашина** — профессор Санкт-Петербургской академии управления и экономики, доктор экономических наук