

БАРАН Э.

**МЕТОДЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЕТЕВЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ СФЕРЫ
ОБЩЕСТВЕННЫХ УСЛУГ**

BARANES E.

**Les différents modes de réglementation des activités en réseaux // Problèmes écon. — P., 1999. —
№ 2640. — P. 7-10.**

Либерализация экономики промышленно развитых стран ведет к появлению новых методов регламентации деятельности сетевых предприятий сферы общественных услуг. С одной стороны, вместо отныне неэффективных традиционных методов регулирования в некоторых странах вводятся так называемые “системы стимулирующей регламентации”. С другой стороны, развитие конкуренции в отдельных сегментах рынка сетевых естественных монополий порождает потребность в создании новых регламентирующих правил, касающихся доступа конкурентов в эти сегменты.

Традиционные методы регламентации не ставили целью стимулировать эффективное управление естественными монополями. Два основных метода, которые были применены на практике (хотя и не вполне удачно), — это так называемая регламентация Рамсей-Буате (Ramsey-Boiteux) и регламентация с помощью нормы прибыли (*cost plus*).

Регламентация Рамсей-Буате предполагает, что возможный дефицит бюджета предприятия, которое управляет и эксплуатирует сетевые общественные услуги, должен финансироваться за счет установления тарифов на услуги на уровне, превышающем маргинальные издержки. Иными словами, отклонение цены услуги от маргинальных издержек должно быть тем больше, чем ниже эластичность спроса по цене на эту услугу. При таком методе тарификации формируется система субвенций производителям общественных услуг (или определенным категориям потребителей) с низкой эластичностью спроса по цене. Причем эти субвенции финансируются за счет секторов общественных услуг с высокой эластичностью спроса по цене.

Использование данного метода тарификации на практике затруднено из-за некомпетентности регулирующего органа в вопросах эластичности спроса по цене и отсутствия у него точной информации об издержках производства предприятий сферы сетевых общественных услуг.

Регламентация с помощью нормы прибыли вписывается в общие рамки регулирования по методу “*cost plus*”. Основной принцип такого регулирования заключается в следующем: регулируемое предприятие получает от государства возмещение своих издержек производства. Этот принцип предполагает, что государство хорошо осведомлено о природе и уровне этих издержек. Однако в реальной действительности этого нет, и регулируемое предприятие само объявляет о своих издержках, а регулирующий орган устанавливает тарифы на его услуги на таком уровне, который обеспечивает предприятию так называемую “справедливую” (*juste*) норму прибыли.

Против этого метода регламентации выдвигаются обычно два возражения. Во-первых, регламентация с помощью нормы прибыли приводит к чрезмерному инвестированию. В экономической литературе это явление называется по фамилиям двух исследователей, которые первыми его обнаружили: эффект Эверча и Джонсона (*effect d'Averch et Johnson*). Гарантируя регулируемому предприятию норму прибыли по крайнем мере на уровне рыночной, регулирующий орган нарушает процесс принятия производственных решений: поскольку замещение капитала трудом позволяет увеличивать прибыль, то предприятия начинают активно использовать этот метод. В результате соотношение используемых предприятием факторов производства (капитала и труда) перестает быть оптимальным.

Во-вторых, этот метод регламентации не содержит механизма, побуждающего предприятие минимизировать издержки, а также и никакого механизма наказания за чрезмерный рост издержек. Более того, отсутствие точной цели у регулирующего органа и отсутствие стимулирующего механизма исключают возможность правовой оптимизации регламентации, т.е. оптимизации соотношения между получаемым предприятием от государства возмещением его издержек и стимулирующим эффектом этого акта с точки зрения эффективности производственных решений.

“Стимулирующие регламентации”. В теоретических работах последних лет о новых методах регулирования сетевых предприятий сферы общественных услуг особое внимание уделяется проблемам стимулирования. Поскольку развивается практика выделения из структуры монополий отдельных подразделений, которые начинают жить по законам рынка, то встает проблема регулирования оставшегося “ядра” естественных монополий, которые также вынуждены менять формы своего существования.

Добиться повышения эффективности работы монополий сейчас можно двумя разными способами:

- путем прямого или косвенного включения их в конкуренцию;
- на основе установления между регулирующим органом и монополией контрактных отношений.

Конкуренция, прежде всего, будет дисциплинировать монополию, поскольку соответствующий рынок перестает быть ее безусловной вотчиной. Развитию конкуренции могут способствовать сокращение жестких регламентаций деятельности монополий, а также различные стимулирующие конкуренцию методы. В сфере телекоммуникаций характерными примерами таких мер являются конкуренция на базе сравнения (*concurrence par comparaison*) и конкуренция с маргиналом (*concurrence a la marge*).

Конкуренция на базе сравнения возникает, например, в случае, когда территория страны разделяется на несколько зон, в каждой из которых один из производителей соответствующих услуг занимает монопольное положение. Поскольку результаты деятельности отдельных местных производителей-монополистов различаются и это обстоятельство становится известным потребителям, то “отстающие” предприятия будут стремиться к улучшению своих показателей (повышению своей эффективности).

Конкуренция с маргиналом предполагает, что на рынок предприятия-монополиста (обычно это территориально ограниченный, местный рынок) допускается предприятие-конкурент минимального размера, которое находится под защитой государства. Примером успешного использования этого метода является внедрение на рынок телекоммуникаций Великобритании, где доминирует компания “Бритиш телеком”, мелкой компании “Меркюри” (Mercury).

Развитие системы контрактных отношений между регулирующим органом и сетевыми монополиями позволит, прежде всего, ликвидировать асимметрию информации, которой располагают эти две стороны (государство, как правило, не имеет достаточной информации о состоянии дел на предприятии), которая порождает трудности при использовании традиционных методов регламентации. Использование данного метода стимулирующего регулирования предполагает, что монополии предлагается не один единственный вариант регулирования, а несколько контрактов, которые заставят ее отказаться от стратегического манипулирования частной информацией, имеющейся в ее распоряжении. Одновременно регулирующий орган будет располагать достаточно точной информацией о состоянии дел у предприятия-монополиста, а потому появится возможность облегчить бремя общества по возмещению ему издержек.

Частным случаем стимулирующего регулирования является регламентация через установление потолка цены (*price cap*). Этот метод стал применяться как средство решения главной проблемы, возникающей при регламентации с помощью нормы прибыли, а именно проблемы отсутствия стимулов для минимизации издержек. Он широко используется при регламентации сетевых предприятий общественных услуг, в частности в сфере телекоммуникаций (Великобритания, США) и в электроэнергетике (Великобритания).

Наиболее простой формой регламентации через установление потолка цен является вменение в обязанность предприятию удерживать уровень цены на свою продукцию в определенных границах, которые нельзя превышать. Величина потолка цен в этом случае определяется индексом розничных цен, скорректированным (уменьшенным) на процент прироста производительности в связи с технологическим прогрессом.

При такой регламентации вопрос об уровне издержек приобретает для предприятия существенное значение, так как теперь оно не получает от государства полного возмещения своих издержек. Это обстоятельство должно учитывать и государство, а потому потолок цены должен быть достаточно высоким, чтобы предприятие могло получить хотя бы минимальную прибыль. Таким образом, в отличие от других методов стимулирующего регулирования регламентация через установление потолка цены не предполагает трансфертов между регулирующим органом и предприятием.

Практика установления периода действия потолка цены (обычно четыре и более лет) существенно снижает стимулирующий эффект рассматриваемой регламентации. Действительно, предприятие понимает, что если снизит издержки, то по истечении периода действия потолка цены он будет понижен. Возникает ситуация, когда предприятие не решается совершать действия (снижать издержки), за которые впоследствии оно получит наказание (снижение потолка цены).

Рассмотренные новые концепции регламентации монополий, а также тенденция к выделению из структуры монополий подразделений, которые живут по законам конкуренции, обусловливают необходимость установления новых регламентирующих правил, касающихся доступа на монополизированный рынок третьих лиц (посторонних). Если отбросить технические аспекты функционирования конкурирующих предприятий в сфере сетевых общественных услуг, то эти правила доступа поднимают нормативные проблемы, связанные, во-первых, с вертикальной структурой организации сетевых секторов, во-вторых, с тарификацией за подсоединение к сетям и, в третьих, с совместимостью оборудования, непосредственно сетей конкурирующих предприятий.

Прежде всего, надо отметить, что выделившиеся из структуры монополии подразделения нуждаются в использовании инфраструктуры, оставшейся в управлении монополии. В этой связи возникает вопрос, возможно ли это в условиях вертикальной схемы организации производства в монополии.

В целом опыт телекоммуникационных компаний США показал, что возможна дезинтеграция подразделений монополий. В зависимости от обстоятельств эта дезинтеграция может принимать разные формы, в частности, она может заключаться в институциональном отделении различных сегментов сети или в разделении бухгалтерских счетов инфраструктурных подразделений и подразделений, занимающихся непосредственно доставкой услуги потребителям.

В связи с тем, что отделившиеся от монополии предприятия нуждаются в использовании ее инфраструктуры, то следует установить принципы тарификации соответствующих услуг. Эксперты считают, что тарифы за подсоединение к инфраструктуре монополиста должны быть объективными, прозрачными и недискриминационными. Сектор телекоммуникаций, в сравнении с другими секторами, имеет наибольший опыт в установлении таких тарифов. Здесь обычно тариф за подсоединение рассчитывается как сумма двух слагаемых: 1) издержек, связанных с движением коммуникаций; 2) вознаграждения за оказание универсальной услуги.

Поскольку конкурирующие предприятия подсоединяются к единой инфраструктуре, находящейся под контролем монополии, то они должны иметь технически совместимые оборудование и сети. Монополия остается диктатором в этом вопросе, а потому существует возможность «технической дискриминации» отдельных конкурентов. Решить эту проблему на практике помогают организации, занимающиеся выработкой технических стандартов, в частности на европейском (European Telecommunications Standards Institute, Global System for Mobiles) и международном уровнях (Union internationale des telecommunications).

Г.В.Семеко