

ХЕЗЕРТ Л.
ПОИСК НОВОГО РАВНОВЕСИЯ В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ УСЛУГ
HAESAERT L.
Les secteurs d'utilité publique en quête d'un nouvel équilibre //
Problèmes écon. — P., 1999. — № 2607 — P. 17-21.

Сектора, предоставляющие услуги для всего населения (общественные услуги), такие как телекоммуникации и связь, электро-, газо- и водоснабжение, указывает бельгийский экономист, часто представляются некоторыми теоретиками как естественные монополии. По их мнению, в отсутствии конкуренции вмешательство общества в деятельность этих секторов может предотвратить риск их чрезмерного доминирования. Однако некоторые факторы, в частности научно-технический прогресс и расширение рыночного спроса, ставят под сомнение эту концепцию.

Сектора общественных услуг, организованные в форме сетей (электро-, газо-, водоснабжение, средства связи, общественный транспорт, почта, телевидение), традиционно в большинстве стран находятся под сильным влиянием государства, которое осуществляется через систему регламентирования их деятельности и/или через участие в капитале (соответствующие предприятия обычно находятся в руках государства). Однако структура и методы управления этими секторами в настоящее время подвергаются критике и пересмотру. На европейском уровне пытаются, с одной стороны, осуществить некоторую либерализацию сферы общественных услуг с целью развития конкуренции и, с другой – выработать новые регламентации, приспособленные к условиям либерализации.

Согласно традиционной концепции, естественные монополии имеют фиксированные повышенные издержки, особенно на установку оборудования и поддержание его в рабочем состоянии, например, в секторе телефонной связи, в водоснабжении или железнодорожном сообщении. В результате средняя стоимость единицы продукции или услуги в этих секторах находится в обратной зависимости от объема производства: она снижается при увеличении объема производства, обеспечивая таким образом экономию на масштабах производства. Таким образом, средние издержки предприятия по водоснабжению значительно обратно пропорциональны количеству поставляемой потребителям воды. Свободный рынок приводит чаще всего к естественной монополии в сфере сетевых общественных услуг. С точки зрения стоимости это оптимальный вариант, так как в целом неэффективно прокладывать вторую сеть рядом с первой (например, второй водопровод).

В последние десятилетия теория естественных монополий в большинстве сетевых секторов общественных услуг подвергается критике. Оказалось, что существенная экономия на масштабах достигается только в отдельных сегментах каждого сектора, особенно в инфраструктуре сети, и ее совсем нет или она значительно меньше в других сегментах (обслуживание или транспортировка продукции). Управление железнодорожной инфраструктурой (вокзалы и пути) между двумя городами, например, обладает явными признаками естественной монополии, в отличие, например, от сегмента, занятого непосредственно перевозками товаров с помощью этой инфраструктуры.

Технологический прогресс и расширение рыночного спроса спровоцировали “разрыхление” естественных монополий. Часть сетей связи и телекоммуникаций, являющаяся основой их монопольного положения и состоящая из стационарного оборудования (линий передач), сокращается все больше и больше из-за развития технологии мобильных сетей и альтернативной инфраструктуры (в частности, кабельных сетей). Возросшая рентабельность небольших электростанций подрывает монополию традиционных производителей электроэнергии. Увеличение рыночного спроса (например, на телекоммуникационные услуги)

может, в свою очередь, привести к прокладке второй сети в случае насыщения первой, которая была под контролем естественной монополии.

В соответствии с другой концепцией, получившей распространение в последнее десятилетие, не только рынок, но и государство могут иметь недостатки. Государство, диктующее правила игры (регламентации), располагает в целом гораздо меньшей информацией, чем предприятие, для которого предназначены эти правила, и часто зависит от этого предприятия в плане получения информации. Более того, оно не может правильно оценить последствия соблюдения этих правил. Так, установление государством тарифов может оказывать негативное воздействие на качество услуг, предоставляемых естественной монополией. Эти правила часто направлены на обеспечение специфических, а не общих интересов, поскольку хорошо организованным группам регламентированных предприятий часто удается манипулировать государственным регулированием. Между тем потребители и налогоплательщики не имеют такой возможности.

Государственное регламентирование естественных монополий, кроме того, слабо реагирует на технологические нововведения и изменение потребностей клиентов. Адаптация регламентаций к меняющейся обстановке происходит медленно. Более того, естественные монополии не имеют достаточных стимулов для снижения издержек производства или инноваций, что таит в себе риск скрытой безработицы, завышения заработной платы и цены, сужения ассортимента услуг или снижения качества услуг. Позитивные эффекты государственного вмешательства должны уравновешивать его недостатки.

Учитывая недостатки государственного вмешательства, целесообразно вводить конкуренцию там, где это возможно. В большинстве секторов, производящих общественные услуги, «истинная» естественная монополия не выходит за рамки инфраструктуры сети. По мнению автора, очень желательно в этих условиях, чтобы остальные сегменты монополии (непосредственное оказание услуги и ее доставка потребителям) были переданы под контроль предприятий-конкурентов. Электросеть, например, в значительной мере является естественной монополией, но ничто не мешает тому, чтобы передачей электроэнергии по этой сети занималось не только предприятие — производитель электроэнергии. Основополагающий принцип реформы большинства секторов сетевых общественных услуг заключается отныне в открытии доступа в них новых конкурентов. Речь идет как о производителях услуг, имеющих доступ к сети, так и о дополнительных (альтернативных) сетях, которые хотели бы присоединиться к старой сети.

Уничтожение правовых ограничений для доступа конкурентов, однако, не является достаточным условием для эффективной деятельности «новичков». Одна из трудностей состоит в том, что старые, давно существующие монополии представляют собой вертикально интегрированные структуры. Управляющий сетью одновременно контролирует все услуги, поставляемые с помощью этой сети. Он может использовать свое монопольное положение для того, чтобы помешать конкурентам, например, путем завышения тарифов для новых участников рынка за подсоединение к сети.

Вследствие этого вертикальная дезинтеграция, т.е. разделение между управлением инфраструктурой и подразделениями, занимающимися непосредственно обслуживанием, является желательным. Эта дезинтеграция может быть осуществлена либо путем разделения естественной монополии на два или несколько структурных единиц более или менее независимых друг от друга, либо обязав ее открыть доступ к своей сети для конкурентов. В последнем случае те виды деятельности, для которых характерны черты естественных монополий, могут быть отделены от остальной деятельности предприятия, а тарифы, применяемые к другим пользователям инфраструктуры, можно легко проконтролировать, чтобы избежать злоупотреблений.

Значительное количество сетевых общественных услуг носит характер местных естественных монополий, например, распределение на местном уровне газа, воды и электроэнергии. Разделение национальной сети общественных услуг на региональные, местные сети имеет смысл, поскольку позволяет повысить эффективность их работы. Местные сетевые предприятия в этом случае сохраняют свою монополию в рамках определенной территории, но появляется возможность сравнения различных региональных производителей, что создает конкурентное давление.

Вместе с тем, по мнению автора, государственное регулирование надо сохранить там, где это необходимо. Уменьшение естественной монополии до оправданных размеров с чисто

экономической точки зрения делает проблему регулирования более ясной, но не ликвидирует ее.

Управление инфраструктурой сети остается в действительности монопольным. В этой области также желательно предоставить свободу рыночным механизмам, но при этом должны быть ликвидированы “недостатки” монополии, которые ведут к нарушению рыночных законов. С этой целью государство должно с помощью регулирования создать стимулы, которые аналогичны стимулам, порождаемым конкуренцией. Государство в этом случае должно решить две задачи: заставить естественные монополии работать эффективно и одновременно не допускать образования ненормально высокой прибыли (установление цен должно осуществляться в соответствии с издержками).

Сверхприбыли монополий можно ограничить с помощью установления фиксированной на определенном уровне нормы прибыли. Такое регулирование нормы прибыли часто применяется, особенно в США. Однако подобный метод нарушает “нормальный” процесс инвестирования, поскольку, ограничивая прибыль, он побуждает предприятие меньше рисковать. Это ведет к сокращению производства и объема привлеченных средств. С целью достижения максимальной прибыли и обеспечения определенного объема производства предприятие может вкладывать избыточные средства в активы, к которым применяется ограничение нормы прибыли, что приводит к замещению капитала трудом и к менее эффективному использованию производственных факторов.

Чтобы избежать этих последствий, Великобритания выбрала метод регулирования цен, при котором формирование цен на продукцию и услуги естественных монополий в течение определенного времени (обычно пяти лет) подлежит ограничениям. Каждый год цены могут повышаться не более чем на определенный процент или же должны удерживаться на уровне, не превышающем установленного потолка (верхней границы). При таком регулировании в полную силу действует “стимул прибыли” и у предприятия имеется достаточно мотивов для эффективной работы. В этой связи данный метод регулирования называют “стимулирующим регулированием”. Поскольку государственные власти Великобритании не знают, какие возможности снижения издержек имеются у естественных монополий, то это ведет к недооценке размера их экономии на издержках. Поэтому в периоды между двумя пересмотрами тарифов на их услуги монополии могут получать сверхприбыли.

Для ограничения прибылей естественных монополий часто предлагают использовать единый специальный налог на фактическую (*ex post*) прибыль. Этот налог охватывает только полученную прибыль и не влияет в принципе на будущее поведение предприятий. Однако введение такого налога затруднено, поскольку предприятия вряд ли поверят, что власти будут придерживаться этого единственного налога и не будут работать более эффективно, так как прирост прибыли будет изъят государством. Именно в этом заключается основной недостаток регулирования прибыли.

Вместо прямого регулирования прибыли или цен иногда предлагается косвенное регулирование в форме продаж с торгов, в ходе которых право на использование определенной естественной монополии предоставляется предприятию, предложившему соответствующие услуги по самым низким ценам. В результате получается эффективное производство без “сверхприбыли”. Однако такое возможно только в неменяющемся (статичном) окружении, при постоянной структуре издержек и спроса, в.е. в краткосрочном периоде. В действительности рынок динамичен, структура издержек и спроса постоянно меняется. Поэтому существует вероятность того, что цены, которые были зафиксированы на торгах, в дальнейшем перестанут быть оптимальными или содержание услуги не будет более соответствовать спросу. Есть два способа учесть это: регламентировать деятельность предприятия тем или иным способом, что равноценно прямому регулированию, или предоставить предприятию право естественной монополии на краткосрочный период, и регулярно (по его истечению) проводить новые торги. Последнее возможно только на рынках, не имеющих существенных барьеров для проникновения новых конкурентов, что нехарактерно для естественной монополии. В конечном итоге косвенное регулирование не очень сильно отличается от прямого. Однако это не мешает торговам стать полезным дополнением к прямому регулированию.

После определения легальных рамок регулирования сферы общественных услуг государственные власти должны доверить его осуществление независимой и компетентной организации (регулирующему органу). Независимость этого регулирующего органа должна гарантировать стабильное применение регулирования независимо от политической конъюнктуры. При этом стремление достичь максимальной экономической эффективности

должно стать абсолютным приоритетом. Роль и деятельность рассматриваемой государственной структуры в этом отношении сравнима с ролью и деятельностью независимого Центрального банка, имеющего своей единственной целью стабильность цен. Достижение социальных целей должно быть оставлено в компетенции других государственных структур. В противном случае возникнет конфликт целей, которые должен достичь регулирующий естественные монополии орган, поскольку нельзя одновременно учитывать интересы как потребителя, так и предприятия-монополиста, его конкурентов и его поставщиков, а также интересы сохранения окружающей среды.

С целью обеспечения независимого контроля и во избежание конфликтных целей необходимо, чтобы общественные услуги были, по возможности, переданы в частный сектор. Действительно, государству легче регулировать деятельность предприятий, которые ему не принадлежат. Осуществление контроля над предприятиями в этом случае не оказывает прямого влияния на государство и его финансы; здесь нет противопоставления интересов. Напротив, при контроле над государственным предприятием государство является одновременно и его частью, и судьей. Помимо этого, частное предприятие стремится увеличить прибыль, а это выгодно организации, осуществляющей регулирование. Если акции частного предприятия котируются на бирже, то регулирующая организация может получить информацию о состоянии его финансов и рентабельности. Зарубежный опыт показывает, что в любом случае приватизация естественных монополий в рамках стратегии либерализации экономики приводит к повышению эффективности их работы.

Приватизация предприятий сферы общественных услуг ставит перед государством дилемму: с одной стороны, надо наилучшим образом обеспечить интересы потребителей и максимальную конкуренцию, а с другой – извлечь максимально возможную выгоду из продажи государственных активов и сопутствующих прав. В момент продажи следует искать компромисс между этими противоположными задачами и проанализировать различные сценарии приватизации.

Переход от регулирования к либерализации сферы общественных услуг очень сложен и может занять много времени. В Великобритании, которая считается первоходцем в этой области, он занял, по разным оценкам, от семи до десяти лет. Такой переход предполагает глубокие структурные и законодательные реформы. При этом вследствие изменения рыночных условий предприятия сферы общественных услуг могут понести потери, которые нужно будет возместить тем или иным образом.

Многие естественные монополии устанавливают цены на определенные виды продукции или для определенных клиентов, которые не покрывают полностью издержек. Убытки компенсируются путем установления завышенных цен в других сегментах рынка. Разрушение этой «системы перекрестных субсидий» под давлением конкуренции может способствовать пересмотру тарифов на общественные услуги, от которого одни клиенты выиграют, а другие проиграют (несмотря на то, что повышение цен для этих клиентов может быть компенсировано возросшей эффективностью приватизированных предприятий в результате усиления конкуренции).

В заключение автор указывает, что деятельность естественной монополии требует значительной концентрации капитала, поскольку необходимо осуществлять инвестиции, которые окупятся лишь через значительный промежуток времени. Прибыль от этих инвестиций зависит в значительной мере от правительственные решений в отдаленном будущем. При недостаточно стабильной ситуации и неправильной политике правительства может возникнуть недофинансирование естественных монополий. Предприятия сферы общественных услуг больше, чем компании других секторов экономики, нуждаются в долгосрочной и стабильной государственной политике.

Хотя не существует идеальной модели для секторов общественных услуг, но имеется опыт комбинирования механизмов свободного рынка и государственного регулирования, который стремится к идеалу. Основной принцип такого комбинирования состоит в следующем: конкуренция там, где это возможно, регулирование там, где это необходимо. Используемые механизмы должны обеспечить оптимизацию объема производства при наиболее низких ценах. Регулирующая организация не знает, однако, заранее, какие средства следует инвестировать для достижения этой цели и какие производство и цены оптимальны. Эффективное регулирование предполагает, что регулирующий орган следит за тем, чтобы ситуация была оптимальной как для экономики в целом, так и для регулируемого предприятия, и обеспечивала максимизацию его прибыли. Другими словами, эффективное регулирование должно быть основано на

стимулах, соответствовать времени и обстановке на рынке и обеспечивать максимальную надежность работы предприятий. Такое регулирование должно быть достаточно гибким, чтобы реагировать на меняющиеся рыночные условия и учитывать особенности рассматриваемого сектора экономики.

C.H.Куликова