

Мировой опыт регулирования естественных монополий

Дата публикации: 1 января 2002

Автор: А.В.Щёголев

Направление: Городское хозяйство

Во многих странах регулирование естественных монополий осуществляется на основе нескольких схем:

1. Регулирование рентабельности (rate of return regulation).
2. RPI-X регулирование.
3. Участие в прибыли (profit-sharing regulation).
4. Конкуренция "за рынок" (как замена конкуренции "на рынке").

Данные методы применяются как для регулирования коммунальных предприятий, находящихся в государственной (муниципальной) собственности, так и по отношению к частным коммунальным предприятиям.

Регулирование рентабельности (rate of return regulation)

В течение долгих лет преобладающим методом регулирования было регулирование рентабельности. И по сей день он широко используется во многих странах, например в США. При таком подходе регулируемая цена устанавливается на уровне, позволяющем предприятию покрывать свои операционные издержки и обеспечивать некоторую заданную доходность используемого капитала:

$$P = C + K * r,$$

где P - цена, C - издержки, K - капитал, r - рентабельность капитала.

Величина доходности капитала должна быть "справедливой" или "честной", т.е. владельцы предприятия должны получать доходы от использования капитала предприятия на уровне, не меньшем и не большем доходности на капитал для другого предприятия с тем же уровнем рисков.

В рамках данной системы регулирования, если цены перестают покрывать издержки компании, то она имеет право обратиться в регулирующий орган для пересмотра тарифа. Такой подход к регулированию гарантирует, что предприятие сможет покрыть свои издержки, однако не дает ему никаких стимулов для их снижения.

Перечислим основные преимущества данного подхода.

- Регулируемая цена обеспечивает предприятию возможность безубыточного функционирования, а инвесторам - возможность получения "справедливого" дохода. Таким образом, предприятие полностью покрывает свои финансовые потребности и получает возможность выхода на рынок капитала (например, для финансирования крупных инвестиционных проектов).
- Регулирующий орган устанавливает цену исходя из оценки экономических издержек, т.е. ищет оптимальное решение для выбранной целевой функции. Как следствие, пересмотр тарифа позволяет избавиться от груза прошлых ошибок, что особенно ценно в условиях нестабильной экономической среды.

Однако регулирование рентабельности имеет существенные недостатки.

- У регулирующего органа, как правило, недостаточно информации о будущих издержках предприятия, в то время как предприятие имеет объективную возможность манипулировать предоставляемой информацией.
- Процедура регулирования требует значительных затрат времени и денег. Анализ и проверка предоставленной предприятием информации может потребовать привлечения внешних экспертов (аудиторов, инженеров и др.), что сопряжено с определенными финансовыми затратами. Вследствие бюрократических проволочек возникает временной лаг между изменением экономических условий и пересмотром тарифа. В условиях высокой нестабильности экономической среды это увеличивает инерционность предприятия, мешает ему своевременно реагировать на внешние изменения. Как следствие, многие системы регулирования предусматривают возможность автоматического пересмотра тарифов в случае существенного изменения внешних экономических условий (pass through). Например, тарифы на жилищно-коммунальные услуги автоматически пересматриваются при существенном изменении цен на топливо и энергию.
- У предприятия нет стимулов снижать издержки и повышать производственную эффективность, так как любое снижение затрат будет изъято у предприятия в ходе регулирования, и, наоборот, любое увеличение затрат можно будет переложить на потребителей. Это, пожалуй, самый важный недостаток регулирования рентабельности.
- У предприятия появляются стимулы неоправданно наращивать свою производственную базу (стоимость активов), так как чем больше стоимость активов, тем больше амортизация и прибыль, а значит, и регулируемая цена.
- Определение необходимого уровня рентабельности всегда несколько субъективно. Как правило, регулирующие органы ориентируются на то, какая доходность по вложениям с аналогичным уровнем риска складывается на рынке ценных бумаг. Такой подход не вполне корректен, так как уровень риска во многом определяется характером самой процедуры регулирования, т.е. существует обратная связь. Кроме того, регулируемые предприятия стараются манипулировать величиной своего капитала, учитываемого при исчислении включаемой в цену прибыли.

RPI-X регулирование

Регулирование рентабельности широко применялось в США, где коммунальные предприятия в большинстве случаев изначально находились в частной собственности. Новая форма регулирования естественных монополий появилась в 1984 г. в Великобритании, одновременно с приватизацией "Бритиш Телеком". Этот метод регулирования был специально создан для того, чтобы дать регулируемым предприятиям стимулы для повышения эффективности, с тем, чтобы выгода, получаемая от этого, впоследствии переходила бы к потребителям в виде снижения цен. При данном подходе регулирующий орган устанавливает цену для регулируемого предприятия на определенный период, обычно длящийся 5 лет. Предполагается, что данная цена позволит компании покрыть свои операционные издержки и заработать определенную величину прибыли при условии, если компания будет работать так же эффективно, как образцовая (эталонная) компания.

Регулирующий орган прежде всего оценивает экономию, которой компания сумела добиться за счет повышения эффективности своей работы в предыдущий период, и переводит эту экономию в первоначальное снижение цены. Затем регулирующий орган оценивает, каковы были бы потребности "эталонной" компании для покрытия своих операционных издержек, на обновление основных фондов, на расширение и улучшение своих активов. Принимая во внимание эти затраты, регулирующий орган вычисляет величину ежегодного снижения цены в реальном выражении (X). Данная величина устанавливается таким образом, чтобы дать предприятию возможность получить "справедливую"

доходность своих активов. После этого предприятие может ежегодно повышать цены в соответствии с ростом индекса потребительских цен, за вычетом корректирующей величины X :

$$P1 = P0 * (RPI - X),$$

где $P0$ - цена в базовый период, $P1$ - цена в отчетный период, RPI - индекс потребительских цен, X - корректирующий фактор.

При этом регулирующий орган не занимается детальной проверкой финансово-хозяйственной деятельности предприятия.

Данный подход предполагает, что предприятие постоянно повышает эффективность своей деятельности, так как цены ему не индексируются автоматически на величину роста инфляции, но на меньшую величину, и, если предприятие не будет повышать свою эффективность, оно будет нести убытки. Другими словами, в реальном выражении тариф снижается на X процентов каждый год (поскольку обычно индексация производится ежегодно).

У данного метода существует несколько разновидностей, например:

- регулирование цен отдельно для каждого вида деятельности;
- регулирование средневзвешенной цены нескольких видов деятельности при заданной структуре реализации ("корзина цен" - price basket);
- регулирование максимально допустимого размера выручки на единицу продукции (revenue yield).

Основные преимущества RPI-X регулирования заключаются в следующем:

- Процедура регулирования становится значительно проще и дешевле: существенно уменьшаются затраты на сбор и анализ информации о финансово-хозяйственной деятельности регулируемого предприятия.
- У предприятия появляются стимулы к увеличению производственной эффективности, а у инвесторов - к вложению капитала, так как экономический эффект от мероприятий, направленных на повышение эффективности, не будет немедленно изъят в ходе пересмотра цен. Предприятие становится заинтересованным в снижении издержек.
- Регулирование RPI-X в значительной степени разрывает связь между затратами и процессом формирования тарифов.
- Повышается хозяйственная самостоятельность предприятия.

Приватизация коммунальных предприятий и их регулирование на основе RPI-X показали свою эффективность в Великобритании. С 1992 по 1997 г. операционные издержки в электроэнергетике упали на 17% в реальном выражении, а число занятых сократилось на 26%. В газовой отрасли с 1992 г. цены для конечных потребителей упали на 14% в реальном выражении, что больше, чем снижение оптовых цен на газ за тот же период. Качество предоставляемых услуг в большинстве случаев увеличилось. Все эти позитивные сдвиги нашли отражение и на фондовом рынке - за период с 1992 по 1998 г. ежегодная средняя доходность вложений в коммунальные предприятия газо-, электро- и водоснабжения составляла 28% (для сравнения - средний ежегодный прирост индекса FTSE-100 за тот же период составил 17%).

Несмотря на очевидные преимущества, регулирование по RPI-X не свободно от недостатков. Во-первых, компания может получить прибыль только в том случае, если она будет работать с большей эффективностью, чем от нее ожидает регулирующий орган. Следовательно, предприятие заинтересовано в том, чтобы ожидания регулирующего органа были настолько низки, насколько это возможно. В результате этого менеджмент компании заинтересован в управлении ожиданиями регулирующего органа относительно

будущей эффективности компании не меньше, чем в повышении эффективности работы предприятия как такового.

В этой ситуации регулирующий орган находится в невыгодном положении, так как в своей работе он вынужден полагаться на информацию, которую ему предоставляет само предприятие. Сам по себе факт того, что предприятие заинтересовано в том, чтобы управлять регулирующим органом (вне зависимости от того, делает ли оно это в реальности), дает регулирующему органу основания подозревать предприятие в недостоверности предоставляемой им информации, а это вносит нестабильность в процесс установления цены (тарифа).

Во-вторых, нарушается нормальный график осуществления капиталовложений. Один из побочных эффектов RPI-X состоит в том, что предприятие становится заинтересованным в осуществлении всех мероприятий по сокращению издержек в начале регулируемого периода, поскольку в этом случае оно сможет аккумулировать всю величину получаемой экономии за весь период. В конце регулируемого периода стимулы для повышения эффективности и сокращения издержек у компании практически исчезают.

В-третьих, в рамках данной системы регулирования стимулы к повышению эффективности капиталовложений неясны. Если компания снижает величину своих капиталовложений, то регулирующему органу довольно трудно определить, инвестирует ли компания более эффективно или просто инвестирует в меньших объемах. Как правило, при установлении цены на следующий период регулирования регулирующий орган использует данные о фактических, а не о планировавшихся капиталовложениях. Если предприятие инвестировало более эффективно и потратило на это меньше средств, то в следующий период регулирования соответствующая составляющая тарифа будет уменьшена. В результате предприятие становится заинтересованным в наращивании объема основных средств. Поскольку система регулирования стимулирует сокращение операционных расходов и поощряет расходы капитального характера, то у предприятия нет свободного выбора - какие расходы ему предпочтительнее сокращать. Этот эффект можно наблюдать в электроэнергетике Великобритании, где с 1992 по 1997 г. операционные издержки упали на 17%, а объем капиталовложений возрос на 35%.

В-четвертых, у предприятия исчезает стимул к повышению качества услуг. Это опять-таки является следствием того, что система регулирования стимулирует сокращение операционных издержек, чего можно достичь, в частности, за счет снижения качества услуг. В результате регулирующий орган вынужден устанавливать минимальные стандарты качества, превышать которые предприятие не заинтересовано.

В-пятых, практика данного метода регулирования в Великобритании показывает, что существует большой субъективизм при определении величины X, и этот вопрос является предметом постоянных споров и дебатов.

И, наконец, фондовый рынок воспринимает этот способ регулирования как несущий большие риски для регулируемых предприятий. Сравнение показателя бета для десяти крупнейших коммунальных предприятий Великобритании и США показывает, что средняя величина этого показателя для британских компаний более чем в 1,6 раза превосходит величину бета для американских компаний (0,89 против 0,55).

Участие в прибыли (profit-sharing regulation)

Одним из важных преимуществ "стимулирующей" системы регулирования является то, что предприятие, стремясь к получению прибыли, вынуждено снижать свои издержки. В будущем регулирующий орган переносит это сокращение издержек на потребителей в виде снижения тарифа, однако сама система будет работать только в том случае, если предприятие сможет получать определенную прибыль в течение определенного временного промежутка. Собственно идея получения прибыли монополистом может быть весьма непопулярна, а в случае, если допущены ошибки в установлении начального значения тарифа при регулировании по RPI-X, эта прибыль может быть весьма значительна.

Поэтому возникла идея создания системы регулирования, позволяющей более быстро воспользоваться преимуществами от снижения издержек предприятия. Для установления тарифа регулирующий орган использует прогнозируемые значения издержек фирмы, а после этого осуществляет мониторинг фактических издержек предприятия. Если они оказываются меньше прогнозирувавшихся, то тарифы должны снизиться на величину, позволяющую изъять у фирмы часть полученной прибыли. Другими словами, предприятие должно быть готово к тому, что если оно начнет получать прибыль больше, чем прогнозировалось, то тарифы должны снизиться до уровня, при котором компания будет получать только прогнозирувавшуюся при установлении тарифа величину прибыли.

Данная система регулирования потребует детального мониторинга фактических затрат и прибыли предприятия и может быть весьма сложна для воплощения. Кроме этого, ослабляют стимулы компании к снижению издержек.

Конкуренция за рынок вместо конкуренции на рынке

Принципиально новое решение проблемы регулирования - замена конкуренции на рынке конкуренцией за рынок. Даже если конкуренция на рынке нецелесообразна (одно предприятие-монополист в состоянии удовлетворить рыночный спрос дешевле, чем несколько конкурентов), в ряде случаев есть возможность провести конкурс на право обслуживать рынок. В этом случае право на обслуживание рынка получает тот конкурент, который предлагает наилучшее соотношение цены и качества обслуживания. Хотя данный метод пока не получил широкого распространения, реальные примеры его практического использования все же существуют: так, водоснабжение во Франции осуществляется на основе заключения концессионных договоров, так что потенциальные концессионеры конкурируют между собой на этапе заключения договора. Основное преимущество данного подхода состоит в том, что вместо искусственной имитации результатов конкуренции происходит переход к формированию реальных конкурентных стимулов. Основные недостатки - сложность организации и проведения конкурса, ограниченное число возможных его участников, а также сложность процедуры мониторинга и контроля результатов деятельности победителя конкурса. Возможно, именно поэтому данный метод пока не получил широкого распространения, хотя, по мнению многих исследователей, он имеет большое будущее.