

Костин Ю.Д.,
Костин Д.Ю.,
Телегин В.С.¹

ЦЕНОВЫЕ РЫЧАГИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ (УКРАИНСКИЙ ОПЫТ)

Ключевые слова: естественная монополия, государственное регулирование, тарифная политика, методы ценообразования, зарубежный опыт, инвестиции, норма прибыли, энергосберегающие компании, перекрестное субсидирование.

Keywords: natural monopoly, state regulation, tariff policy, pricing methods, foreign experience, investments, rate of return, energy saving companies, cross subsidization.

Актуальность обеспечения финансовой стабильности субъектов естественных монополий на Украине и их технического переоснащения имеет особую значимость, которая объясняется отсутствием комплексного подхода к использованию стимулирующих методов государственного регулирования субъектов естественных монополий, недостаточной изученностью влияния ценовых рычагов на повышение эффективности их функционирования.

Одним из наиболее мощных средств регулирующего влияния государства на деятельность субъектов естественных монополий является регулирование тарифов на их продукцию, обеспечение экономической обоснованности расходов в процессе создания качественной услуги. Учитывая важность этого, практически во всех странах мира не прекращаются поиски оптимального метода ценового регулирования тарифов на услуги естественных монополистов: [1, с. 1–9; 2; 3, с. 98–119; 4, с. 78–82; 5, с. 42–45; 6].

Предлагается широкий арсенал методов ценового регулирования деятельности субъектов естественных монополий, которые можно свести к основным:

- методы ценообразования, основанные на регулировании уровня доходности компании («затраты плюс справедливая прибыль»);
- методы «поощрительного регулирования» цен (установление предельного уровня цены, гибкой шкалы, эталонной конкуренции, частичного корректирования расходов);
- методы гибридного ценообразования.

И сегодня практикуется подход, построенный на принципах затратных методов регулирования (*cost plus regulation*), который предусматривает компенсацию в цене продукции детально обоснованных расходов естественного монополиста и получение им незначительной прибыли.

В наиболее общем виде формирования цены на продукцию естественного монополиста можно описать зависимостью:

$$Ц = (B_e + A + П + P \cdot K) / O_n, \quad (1)$$

где $Ц$ – цена продукции естественного монополиста, грн/од.; B_e – эксплуатационные расходы на производство и реализацию определенного объема продукции, грн/год; A – амортизация основного капитала, грн/год; $П$ – величина налогов, которые платит естественный монополист, грн/год; P – норма рентабельности, %; K – сумма инвестированного капитала или стоимость активов, грн; O_n – объем производства продукции, од./год.

По подобной методике цена (тариф) на продукцию (услуги) естественных монополистов рассчитывается в США, Японии, Канаде [1].

Действующая на Украине, как и в большинстве других стран СНГ, система регулирования государственных и частных компаний естественных монополистов построена также на затратных принципах. Однако формула определения цены на продукцию модифицирована. Так, большинство предприятий естественных монополистов используют полную себестоимость:

$$Ц = [(B_e + A + П) \cdot (1 + P)] / O_n \quad (2).$$

Порядок ценообразования на продукцию естественных монополий на Украине на основе определения нормы прибыли на капитал можно продемонстрировать на примере электроэнергетики. Так, согласно постановлению НКРЕ КР, норма прибыли (для шести приватизированных энергоснабжающих компаний) определяется на равные 17% после налогообложения в период с 2009–2016 года.

¹ Костин Юрий Дмитриевич – д.э.н., профессор, зав. лабораторией «Моделирование экономических процессов в инфраструктурных отраслях», Харьковский национальный университет радиоэлектроники. E-mail: nsipatova@gmail.com

Костин Дмитрий Юрьевич – к.э.н., н.с. Харьковского национального университета радиоэлектроники.

Телегин Виталий Сергеевич – аспирант Харьковского национального университета радиоэлектроники.

Оценка базы начисления или размера инвестиций регулируемого предприятия [7]

Название метода	Сущность	Недостатки
<i>Метод оценки начальной стоимости</i>	Определяется как цена активов, уменьшенная на величину амортизации	1) вследствие существования инфляции современная стоимость воспроизведения аналогичных активов может существенно превышать их настоящую начальную стоимость; 2) изменения в законодательстве, которые регулируют порядок начисления инфляции, могут приводить к разным результатам вычисления стоимости; 3) не учитывается фактор морального старения активов
<i>Метод оценки возобновляемой стоимости</i>	Основывается на оценке текущей стоимости создания активов	Относительная сложность, поскольку для такой оценки нужны специальные знания и экспертиза аудиторов, которая потребует дополнительных расходов
<i>Метод оценки настоящей стоимости</i>	Рассчитывается как сумма всех акций и облигаций компании соответственно котировкам на бирже	Можно использовать при условии, что предприятие является открытым акционерным обществом и его акции находятся в свободном обращении

Если фактическая норма прибыли превысит 25%, НКРЕ КП имеет право пересмотреть тарифы для следующего года. Норма прибыли в период, который остался по истечении семи лет, устанавливаются на равные 25 процентов.

Такое регулирование направлено на соблюдение паритета между общими доходами монополиста и его общими расходами. В обоих случаях важной задачей регулирующих органов является оценка и определение базы начисления, размера нормы прибыли и периодичности просмотра тарифов.

Отечественная практика выявляет также наличие значительного количества дискуссионных вопросов, которые возникают при формировании тарифов в сфере естественных монополий.

Во-первых, повышение тарифов на услуги естественных монополий на Украине происходит вследствие завышения необоснованных расходов или сверхнормативных потерь. Этому способствует отсутствие в законодательстве о естественных монополиях четкого перечня расходов, которые не могут быть включены в тарифы; порядка нормирования расходов и потерь ресурсов, стоимость которых может возмещаться в тарифах. Так, проведенные органами Антимонопольного комитета Украины проверки, выявили случаи, когда в смету расходов на услуги по централизованному тепло-, водоснабжению включались расходы, которые не относились непосредственно к производству. Эти расходы не имеют никакого отношения к предоставлению коммунальных услуг, однако они представляют значительную долю расходов в структуре себестоимости.

Во-вторых, монопольные субъекты имеют возможность манипулировать объемом производства и качеством оказываемых услуг с целью минимизации собственных расходов.

В-третьих, проверки, проведенные Антимонопольным комитетом Украины подтвердили также, что причиной повышения тарифов на услуги субъектов естественных монополий нередко является завышение закупочных цен на сырье и материалы.

В-четвертых, широкое применение практики ценовой дискриминации и перекрестного субсидирования, которое часто осуждается зарубежной практикой антимонопольного регулирования.

Высокий уровень перекрестного субсидирования искажает экономические стимулы и для населения, и для других категорий потребителей. Потребители (население) завышают потребление относительно дешевых услуг свыше социально оптимального их уровня или вынуждены отказываться от централизованного снабжения по причине их высокой стоимости. Больше того, формирование тарифов (особенно на жилищно-коммунальные) под сильным влиянием социально-политической конъюнктуры обеспечивает сохранение “низких тарифов”. Это искажает экономические стимулы к привлечению инвестиций.

Рассмотрим описанные выше проблемы использования затратного метода ценообразования на продукцию (услуги) естественных монополий на примере жилищно-коммунального хозяйства.

Напомним, что государственное регулирование цен/тарифов в жилищно-коммунальной сфере базируется на следующих принципах [8]:

- доступности жилищно-коммунальных услуг для всех потребителей и равенства правовых гарантий;
- нормативного регулирования предоставления жилищно-коммунальных услуг потребителям по ценам/тарифам, утвержденным в установленном законом порядке;
- соответствия уровня цен/тарифов размеру экономически обоснованных расходов на их производство;
- открытости, доступности и прозрачности структуры цен/тарифов для потребителей и общества;
- соответствия оплаты жилищно-коммунальных услуг их наличию, количеству и качеству;
- ответственности исполнителей/производителей за несоблюдение требований стандартов, нормативов, норм, порядков и правил;
- гарантии социальной защиты населения при оплате за жилищно-коммунальные услуги и опережение роста доходов населения над ростом цен/тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Как и в водопроводно-канализационном хозяйстве, теплоснабжающие предприятия в течение последних лет в Украине были убыточными.

Факты свидетельствуют о неспособности предприятий Харьковской области обеспечить собственными средствами программу комплексного технического переоснащения, а частичное и эпизодичное переоборудования отдельных объектов не решает проблемы существенного удешевления стоимости услуг или повышения их качества.

Привлекают внимание и противоречия, которые содержатся в украинском законодательстве, где задекларированы общие подходы к определению перечня расходов в составе тарифов на коммунальные услуги:

Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах» [8] предусматривает, что расходы на производство услуг должны быть экономически обоснованными. Определение и перечень таких расходов в законе отсутствуют;

Закон Украины «О теплоснабжении» [9] предусматривает, что тариф должен возмещать все экономически обоснованные расходы на производство, транспортировку и снабжение тепловой энергии с учетом рентабельности производства, инвестиционной и других составляющих;

Закон Украины «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» [10] предусматривает, что тарифы должны быть научно обоснованными и рассчитываться на основании отраслевых нормативов расходов и полностью возмещать эксплуатационные затраты.

Анализ норм, предусмотренных в перечисленных законах, свидетельствует также об отсутствии единого подхода к формированию состава тарифов на услуги субъектов естественных монополий в коммунальной сфере.

Таким образом, использование метода установления тарифов по принципу «затраты плюс» не оказывает содействия ни повышению эффективности текущей деятельности предприятия, ни надлежащему планированию инвестиций.

Принимая во внимание указанные слабые стороны регулирования на основе нормы рентабельности, регулирующие органы в индустриально развитых странах отказываются от этого подхода и вводят разные формы стимулирующего регулирования. На современном этапе во многих странах мира преимущество отдают методу определения допустимых повышений цен на продукцию (*price cap*). Это страны: Великобритания, Аргентина, Малайзия, Новая Зеландия, Перу, Чили, а также США. В последнее время к поощрительным методам регулирования переходят Дания, Норвегия, Венгрия, Польша, Чехия, Латвия, Литва, Эстония, Турция, Болгария и прочие.

Но есть и слабые стороны метода ценового регулирования естественных монополий. Во-первых, если главным объектом регулирования является предельная цена, предприятие может уменьшать затраты на статьи, которые непосредственно касаются качества услуг, или просто сократить обслуживание. Во-вторых, стимулы, которые влияют на эффективность деятельности компании, в начале тарифного цикла и в конце существенно отличаются. В-третьих, отдельные научные работники считают, что такой подход не снимает проблему асимметрии информации, поскольку регулируемое предприятие может использовать стратегию дезинформирования регуляторного органа, предоставляя ему сознательно недостоверную информацию. Имея экономические стимулы к сокращению расходов, компания в период между просмотрами тарифов использует скрытые резервы для сокращения расходов. Таким образом, она приближает свои расходы к оптимальным. Во время следующего просмотра тарифов регулятор имеет более точную информацию об объективно необходимом уровне расходов регулируемой компании.

Тем не менее, сложной задачей остается правильность установления показателя, который отображает эффективность деятельности отдельного предприятия или области в целом, т.е. X-фактора. Например, в Канаде расчет X-фактора для телекоммуникационной области был выполнен на основании четырех показателей (отраслевого фактора экономической эффективности; фактора эффективности для экономики в целом; показателя, который отображает долгосрочное фактическое отличие в темпах роста цен на ресурсы для области и для экономики в целом; показателя, который учитывает дополнительные выгоды потребителей за счет создания в области стимулов к повышению эффективности деятельности) по такой схеме (табл. 2).

В табл. 2 в колонке «+» приведены значения показателей, которые увеличивают величину X-фактора, в колонке значение показателей, которые уменьшают величину X-фактора, а в колонке «=» исходный и расчетный показатели.

Анализ приведенных в табл. 2 показателей подтверждает не только сложность расчета X-фактора, но и большую субъективность в осуществлении подобных расчетов, особенно с точки зрения применения к конкретному предприятию естественного монополиста общеэкономических и общепромышленных тенденций, выраженных через определенные показатели. Подобная ситуация наблюдается также при определении показателя 2-фактора, который учитывает влияние внешних факторов, которые не зависят от деятельности предприятия.

Таблица 2

Схема расчета X-фактора для телекоммуникационной области в Канаде [11]

Название показателя	=	–	+
Отраслевой фактор экономической эффективности	4,2%		
Фактор эффективности для экономики в целом		1%	
Показатель, который отображает долгосрочное фактическое отличие в темпах роста цен на ресурсы для области и для экономики вообще			0,3%
Базовый показатель отраслевой эффективности	3,5%		
Показатель, который учитывает дополнительные выгоды потребителей за счет создания в области стимулов к повышению эффективности деятельности			1%
Целевой показатель X-фактора для телекоммуникационной области	4,5%		

Однако следует отметить, что стимулирующее регулирование предусматривает целую систему стимулов и наказаний, которые заставляют субъекта естественной монополии добиваться целей регулирования [12, с. 188]. Основ-

ное преимущество метода – наличие у предприятия стимулов к повышению производственной эффективности. Преимущества этого метода можно свести к следующему:

- предприятие нередко принимает участие в определении целей или целевых показателей относительно результатов своей деятельности;
- естественному монополисту предоставляется большая свобода маневра, чем в рамках традиционного регулирования на основе нормы регулирования. Регулирующий орган, как правило, не предлагает конкретные мероприятия в сфере управления. Например, предприятие может получить поощрение за снижение своих операционных расходов, но ему не даются указания, как именно он должен сократить эти расходы;
- регулирующий орган ограничивает определенные виды деятельности субъекта естественной монополии;
- система поощрений и наказаний, установленная регулирующим органом, побуждает предприятие работать более результативно.

Установление регуляторного лага позволяет уменьшить прямое влияние на деятельность естественного монополиста при условии, что правила осуществления его деятельности четко определены регуляторным органом, а также внедрена система мониторинга показателей его деятельности.

Таким образом, можно констатировать, что метод определения допустимых повышений цен на продукцию является более прогрессивным, чем схема «затраты плюс ...».

Учитывая зарубежный и приобретенный собственный практический опыт регулирования цен на продукцию естественных монополий, укажем, что главная задача ценового регулирования на современном этапе заключается в реализации практических мероприятий относительно прекращения спада производства, опережающего роста производственных расходов и оптовых цен, начиная именно от областей естественных монополий. Это определяет основные приоритетные направления ценовой политики Украины в этих сферах экономики: борьба с монополизмом в ценообразовании и учет нужд социальной политики (особенно, относительно малообеспеченных слоев населения).

Учитывая особенности отечественной экономики, целесообразно применить метод ценового регулирования на основе коэффициентов изменения цен.

Как показало исследование [13, с. 11–12], наибольшую часть из всех расходов в естественных монополиях представляют другие операционные расходы. Их доля колеблется в пределах 9,4–42%, в то время как средние расходы по промышленности составляли приблизительно 9,5 процента. Учитывая то, что в состав этих расходов входят все другие расходы, которые не вошли в конкретные статьи расходов, естественные монополисты имеют возможность повышать тариф за счет этой статьи расходов, которая практически не подлежит контролю. В этой связи нами предлагается ограничить размер «другие операционные расходы» до 5–8%, или среднего уровня расходов по промышленности за предыдущий отчетный период.

Следующим важным шагом относительно усовершенствования системы государственного регулирования тарифов на услуги естественных монополий является применение регуляторных цен в пределах чисто монопольного сектора областей с признаками естественной монополии; поэтапная либерализация цен в потенциально конкурентных сферах.

В перечне задач регулятора есть также внедрение механизма сокращения и постепенного отказа от перекрестного субсидирования. Главный недостаток перекрестного субсидирования – деформирование экономических стимулов для разных экономических агентов и экономическая неэффективность. Переход на выплату адресной помощи будет означать прямое поступление средств к предприятиям, которые должны увеличить свои оборотные средства. Вместе с тем для поддержания платежной дисциплины в предоставлении льгот и субсидий в наличной форме необходим контроль за оплатой услуг. Эффективным механизмом контроля, с нашей точки зрения, может быть лишение права на льготы или субсидии в случае неуплаты за услуги.

Специалисты справедливо доказывают, что система регулирования естественных монополий на Украине не учитывает различий в мотивации и поведении компаний разных форм собственности. К такому выводу привела оценка эффективности энергоснабжающих компаний.

Поведение компаний частной и государственной форм собственности обусловлены разными типами мотивации менеджеров. Во-первых, приоритетной целью руководителей частных компаний является максимизация стоимости компаний и прибыли владельцев (акционеров). Последние жестко контролируют менеджеров, стимулируют их эффективную работу и наказывают за неэффективную. Во-вторых, компании государственной формы собственности не имеют четко определенных приоритетов в своей деятельности. Как центральные, так и местные органы власти возлагают на государственные предприятия решение социальных проблем страны или региона. Они вынуждены, вопреки экономическим интересам предприятия, предоставлять товары и услуги по ценам ниже себестоимости, воздерживаться от сокращения лишнего персонала. Это усложняет оценку эффективности работы менеджеров. При таких условиях важно определить, что является причиной убыточности государственных компаний – выполнение навязанных государством социальных обязательств или неэффективный менеджмент. Кроме того, слабый контроль государства и отсутствие надлежащей системы поощрения менеджеров государственных компаний способствует использованию ими своего служебного положения для незаконного обогащения за счет компании, ее акционеров и налогоплательщиков.

Поскольку частные компании более мотивированы к достижению целей, которые оказывают содействие максимизации прибыли акционеров, можно ожидать, что расходы этих компаний будут большими, чем у государственных компаний. Эту гипотезу подтверждают результаты анализа эффективности расходов естественных монополистов в энергетике облэнерго с использованием методов анализа среды [14]. В 1998–2002 гг. проанализированы показатели деятельности 24 облэнерго. В выборке представлены 12 облэнерго, приватизированных в 1998–2002 гг. и 12 компаний, которые остались в государственной собственности. Анализ показал общую тенденцию к наращиванию расходов

компаниями: приватизированные наращивали расходы намного больше, чем государственные. С другой стороны, оказалось, что они эффективнее в сокращении потерь электроэнергии в сетях, которые являются одной из главных причин ущерба владельцев компаний. Таким образом, частные облэнерго «эффективнее» чем государственные реагируют на стимулы, которые формирует существующая система регулирования.

Эти результаты совпадают с результатами некоторых исследований, которые свидетельствуют о том, что переход от затратных к поощрительным методам регулирования резко повышает эффективность частных компаний, но почти не сказывается на государственных компаниях, которые оказываются эффективнее чем частные при применении к ним затратных методов регулирования. Это объясняется тем, что в случае перехода к стимулирующему регулированию ослабляется контроль государства за менеджерами и создаются благоприятные условия для удовлетворения личных интересов менеджеров. Поскольку для государственных компаний максимизация прибыли не является приоритетом, разумеется, что сокращение расходов в случае внедрения стимулирующего регулирования будет незначительным.

Продолжение приватизации региональных распределительных компаний может повысить их эффективность. Для этого необходимо:

ввести методы поощрительного регулирования для частных компаний, которое даст возможность согласовать интересы владельцев компаний с интересами общества;

обеспечить действенный контроль за работой менеджеров государственных компаний. Для повышения эффективности деятельности государственных компаний целесообразно дополнить регулирование элементами сравнительной конкуренции. Для этого уровень эффективности, достигнутый частными компаниями в условиях поощрительного регулирования, может использоваться как ориентир для государственных компаний.

Выводы

Действующая система государственного регулирования и контроля деятельности естественных монополий на Украине характеризуется низкой эффективностью, результатом чего стало доминирование ведомственных интересов, и, как следствие, возможность их реализации за счет общества.

Основной проблемой регулирования естественных монополий на Украине можно считать несовершенство законодательной и методической базы, в результате которого не удается осуществить:

- внедрение механизмов регулирования деятельности субъектов естественных монополий, предусмотренных соответствующим законодательством;

- сократить разрыв между задекларированными целями регулирования естественных монополий на Украине и эффективностью этого регулирования на практике.

Отметим также, что ряд важных статей законодательных актов не имеет надлежащего научного обоснования.

Мировой опыт убеждает: развитие научно-технического прогресса предопределяет необходимость реструктуризации естественных монополий.

В структуре большинства областей естественных монополий на Украине (Укрзалізниця, НАК «Нафтогаз України», електроенергетическі компанії) знаходиться велике кількість допоміжних і неосновних виробств, які впливають на капіталізацію основного підприємства і на його прибутковість. Однією з причин подібної ситуації є нежелання підприємств виводити зі свого складу сектори, які опосередковано можуть зменшувати базу оподаткування. Все це передбачає необхідність проведення реструктуризації естественных монополий.

Важной частью реформирования регуляторной системы и залогом успеха реформ в сфере естественных монополий может стать изменение принципов и процедур тарифной политики. Анализ показал отсутствие схемы эффективного регулирования тарифов, их формирование осуществляется под влиянием социально-экономической конъюнктуры.

Основной задачей при формировании тарифов на услуги естественных монополий является установление ограничений относительно состава расходов, которые могут быть возмещены в тарифах, и их размера. Это связано, в частности, с отсутствием в соответствующем законодательстве четкого перечня расходов, которые не могут быть включены в тарифы, а также с отсутствием порядка нормирования расходов и потерь ресурсов, стоимость которых включается для возмещения в тарифах. Этот аспект ценообразования более всего привлекает внимание потому, что вопрос экономической обоснованности, «завышения» или «занижения» тарифов постоянно находится в поле зрения экономистов, политиков и общественности.

Любой критерий установления цен на продукцию естественных монополий на Украине будет нуждаться в доработке с течением времени с тем, чтобы отобразить изменения, которые состоялись, и опыт, накопленный агентствами по регулированию.

Список литературы

1. Бабак А.В., Романюк О.П. Ефективне регулювання цін природних монополістів (Теорія та практика міжнародного досвіду) // Наш дім: Інформаційно-аналітичне видання. Аспекти тарифної реформи. 2003. – Вип. 1. – С. 1–9.
2. Вільямсон О.Е. Економічні інституції капіталізму: Фірми. Маркетинг, укладання контрактів / Пер. з англ. – К.: АртЕк, 2001. – 472 с.
3. Гильденберг И. А. Проблемы институциональной реформы и регулирование естественной монополии // Проблемы прогнозирования. – М., 2002. – № 2. – С. 98–119.

4. Ларин А.В. Вопросы реформирования естественных монополий Украины // Экономика. Менеджмент. Підприємництво: Зб. наук. праць. 2001. – № 5. – С. 78–82.
5. Averch H., Jonson L. Behavior of the firm under regulatory constraint // American Economic Review. 1962. – Vol. 52. – P. 42–45.
6. Jamasb T., Pollit M. Benchmarking and regulation of electricity transmission and distribution utilities: lessons from international experience, 2000. – <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repes/cam/pdf/wp0101.pdf>
7. Кравченко Ю.Г. Природні монополії в економіці України // Економіст. – 2005. № 12. – С. 46–48.
8. Про Загальнодержавну програму реформування и розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки. Закон України від 24.06.2004 № 1869-IV р.
9. Про теплопостачання: Закон України від 02.06.2005 № 2633-IV.
10. Про питну воду та питне водопостачання: Закон України від 10.01.2002 № 2918.
11. Telecom Decision CRTC 97-9 «Price Cap Regulation and Related Issues» (Canadian Radio television and telecommunication Commission, par. 100. – <http://www.crtc.gc.ca/ahive/ENG/Decisions/1997/DT97-9.htm>
12. Базилевич В.Д., Филук Г.М. Природні монополії. Монографія. – К.: Знання, 2006. – С. 188.
13. Венгер В.В. Організаційно-економічний механізм регулювання цін у природних монополіях // Автореф. дис. канд. екон. наук. – К., 2005. – С. 11–12.
14. Цаплін В., Зеленюк В., Шепетко Т.. Вплив приватизації та регуляторного режиму на ефективність діяльності природних монополій // Конференція «Економічна ефективність: Концепції та застосування в Україні та сусідніх країнах», Київ, 2004, 1–2 липня.