

## **4 мифа о конкуренции при реформировании естественных монополий**

Реформы не всегда бывают успешными и причины для этого могут быть самые разные: от изменения внешних или внутренних условий до возникновения непредвиденных обстоятельств. Однако, и мировой, и российский опыт подсказывает, что корень указанных проблем – неверные изначальные установки, предположения и допущения, сделанные на ранних этапах реформ. В России по разным причинам сформировалось несколько основных устойчивых мифов о реформировании естественных монополий:

- во-первых, о возможности создания недискриминационного доступа к инфраструктуре;
- во-вторых, о том, что инфраструктурные монополии обязательно должны приносить прибыль;
- в-третьих, о том, что каждый вид деятельности естественных монополий должен иметь одинаковую доходность;
- в-четвертых, что можно обеспечить на рынках инфраструктурных отраслей баланс спроса и предложения.

Это четыре мифа, которые навязаны нам настолько глубоко, что, скорее всего, покажутся сначала абсурдными. Аргументируем нашу точку зрения.

## **Миф о конкуренции № 1: недискриминационный доступ к инфраструктуре**

Одно из главных условий совершенной конкуренции – отсутствие барьеров входа на рынок (и выхода с рынка) для потребителей и производителей. В случае с естественными монополиями – это недискриминационный доступ к инфраструктуре. Поэтому именно с открытия доступа к сетевой инфраструктуре начиналось реформирование естественных монополий в США, странах ЕС и др. В России также идет активный процесс совершенствования нормативно-правовой базы в части недискриминационного доступа к инфраструктуре в электроэнергетике, газовой отрасли, на железнодорожном транспорте.

Создание недискриминационного доступа к инфраструктуре при реформировании естественных монополий предполагает переход в государственном регулировании от тарифного к антимонопольному. Поэтому если не удастся добиться недискриминационного доступа то принято считать, что это показатель неэффективности работы антимонопольных органов.

Однако парадокс заключается в том, что недискриминационного доступа к инфраструктуре быть не может в принципе.

В случае, когда естественная монополия является собственником инфраструктуры и конкурирует с независимыми производителями товаров (услуг) в потенциально конкурентных видах деятельности, невозможность создания общего доступа к инфраструктуре можно объяснить как интуитивно, так и с экономической точки зрения.

Интуитивным обоснованием является тот факт, что любой хозяйствующий субъект экономики стремится не только упрочить свое положение на рынке по сравнению с другими конкурентами, но и увеличить свое присутствие на рынке. Создание резерва пропускной способности лишает собственника инфраструктуры не только возможности злоупотребления своим монопольным положением, но и сильно ослабляет

его позицию на рынке, так как он несет огромные расходы по содержанию инфраструктуры. Поэтому стремление естественных монополий к злоупотреблению своим положением в части ограничения доступа к инфраструктуре прочих производителей вполне объяснимо. Соответственно, субъект естественной монополии, неся расходы на содержание и развитие инфраструктуры, должен иметь преимущество в её использовании по сравнению с другими компаниями.

Экономическим обоснованием дискриминации является проблема финансовой неустойчивости естественной монополии в случае разделения компании. Так, доходность перевозок разных классов грузов отличается, и в рамках ОАО «РЖД» существует перекрестное субсидирование между так называемыми низкодоходными (уголь и др.) и высокодоходными (нефтеналивными и др.) классами грузов. Например, тариф на перевозку энергетических углей покрывает не все затраты железнодорожников, но его повышение до экономически целесообразного приведет к отрицательной рентабельности производителей энергетических углей. Либерализация железнодорожного транспорта и приход частных операторов подвижного состава привели к вытеснению ОАО «РЖД» с рынка перевозок высокодоходных грузов. Это приводит либо к снижению расходов ОАО «РЖД» на развитие инфраструктуры, либо к попыткам со стороны монополии ограничить деятельность частных конкурентов и, тем самым, сохранить существующий уровень дохода от деятельности в конкурентном секторе. Поэтому дискриминация частных операторов является для ОАО «РЖД» экономически оправданной.

В случае, когда инфраструктурный сегмент выделен в отдельную компанию, недискриминационный доступ существует только при отсутствии дефицита пропускной способности, а опыт показывает, что это бывает только в условиях экономического спада. Функции по распределению между субъектами рынка возможностей (квот) пользования инфраструктурой остаётся либо за самой инфраструктурной компанией, либо передается

органу исполнительной власти. Наивно полагать, что ни первый, ни второй варианты не привлекут к себе лоббистов и коррупционеров. Здесь можно привести опыт нефтетрубопроводной отрасли, где до 1999 года функции по распределению квот на прокачку нефти на экспорт выполняла сама инфраструктурная монополия – ОАО «АК «Транснефть», а после – органы исполнительной власти. Передача функций по квотированию органам исполнительной власти в 1999 году была связана с прецедентами манипулирования правом допуска нефтяных компаний к экспортной инфраструктуре со стороны ОАО «АК «Транснефть». Тем не менее, передача этих функций органам исполнительной власти не решила проблем недискриминационного доступа.

Поэтому, на наш взгляд, принципиальной ошибкой в рамках реформирования естественных монополий является формулирование в качестве цели создание совершенной конкуренции и недискриминационного доступа к инфраструктуре, так как эта цель априори недостижима. Учет и понимание этой специфики требует разработки четких и понятных правил по доступу к инфраструктуре и независимых производителей товаров (услуг), и самой монополии. Это позволит максимально нивелировать негативные проявления возможной дискриминации при доступе к инфраструктуре естественных монополий.

Либерализация инфраструктурных отраслей в части государственного регулирования означает переход от тарифного регулирования к антимонопольному, так как основной задачей в условиях рыночных отношений становится обеспечение конкуренции и недискриминационного доступа к инфраструктуре как ее основного необходимого условия. Но если эта цель априори недостижима, может быть, ФАС России пора прекратить «сражаться с ветряными мельницами»? Возможно, более эффективным будет признание невозможности осуществления недискриминационного доступа, которое перестанет побуждать инфраструктурную компанию к «нерыночному поведению».

## **Миф о конкуренции №2: инфраструктурная монополия обязательно должна приносить прибыль**

Реформирование и приватизация электроэнергетики навязали самым широким кругам российской общественности представление о том, что отрасль должна быть высокорентабельной. Часто об эффективности работы наших естественных монополий принято судить по их финансовым результатам. На самом деле об эффективности работы естественных монополий надо судить по финансовым результатам и конкурентоспособности всей остальной экономики.

Обратимся к определению инфраструктуры в Большой советской энциклопедии: «...Характерной чертой инфраструктурных отраслей капиталистического хозяйства является их двойственный характер. С одной стороны, без развития этих отраслей невозможно существование промышленности и с.-х. предприятий, где производятся товары, и создаётся прибавочная стоимость. В условиях научно-технической революции четко обнаружилась прямая зависимость темпов роста производства и его эффективности от развития отраслей инфраструктуры. С другой стороны, *создание этих отраслей и их функционирование не приносят прибыли тому, кто осуществляет капиталовложения в эти отрасли, но увеличивает прибыли промышленных и с.-х. компаний...*».

Это означает, что основной финансовый эффект от вложений в инфраструктуру получает не инвестор, а потребители товаров (услуг) естественных монополий. Учитывая, что спрос на продукцию (услуги) естественных монополий неэластичен, и их потребляют все отрасли народного хозяйства, то можно утверждать, что *чем выше рентабельность естественно-монопольных отраслей, тем ниже конкурентоспособность национальной экономики и наоборот.*

Однако либерализация естественных монополий и их приватизация формируют естественное желание частных собственников к тому, чтобы

рентабельность их компаний была не ниже, чем в других отраслях экономики.

Получается, что в условиях государственного регулирования естественных монополий их низкая рентабельность увеличивает рентабельность других отраслей. Когда происходит либерализация и разделение естественных монополий и появляется сопутствующее этому стремление новых компаний к обеспечению «ненизкой» рентабельности, то есть два варианта (Рис. 1):

- либо происходит перераспределение прибыли от всей экономики в пользу инфраструктурной компании;
- либо и инфраструктурная компания, и потребители ее услуг решают проблему за счет роста цен на свою продукцию.

Обычно события развиваются по второму пути, что приводит к росту цен в экономике и снижению национальной конкурентоспособности.

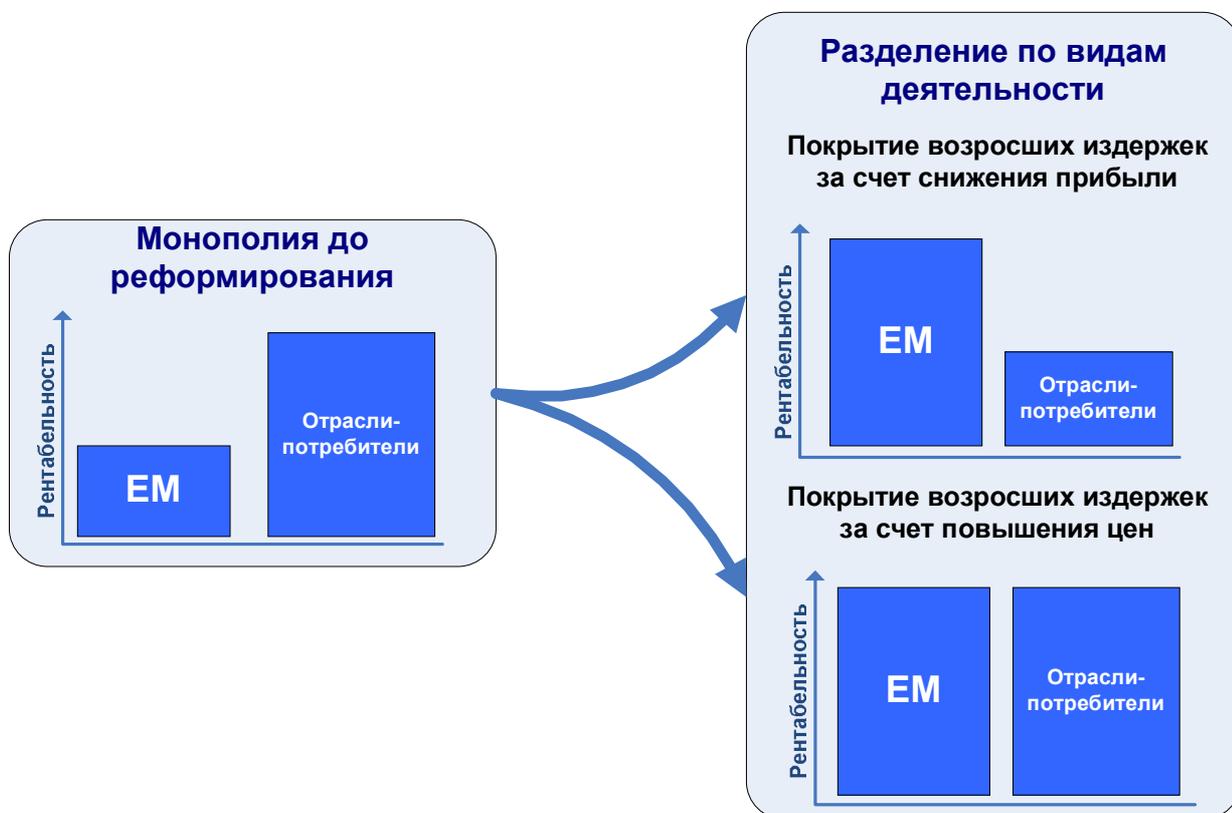


Рис. 1. Распределение прибыли между инфраструктурными отраслями и отраслями-потребителями

Эти процессы мы уже можем наблюдать на примере электроэнергетики. В результате реформирования наиболее рентабельный сегмент – генерация – был приватизирован, и в 2009 году его рентабельность оказалась выше, чем в целом по промышленности. Рентабельность в передаче и распределении электроэнергии, которые остались в государственной собственности, пока ниже, чем в генерации, но предложения о переходе на принцип RAB в этих секторах, скорее всего, выведут их на аналогичные параметры рентабельности. Причем факт более высокой рентабельности в секторе производства электроэнергии по сравнению с обрабатывающей промышленностью лишен экономического смысла. Высокие риски – высокая рентабельность, низкие риски – низкая рентабельность. Риски электроэнергетики одни из самых низких, так как спрос на продукцию гарантирован, а конкуренты фактически отсутствуют.

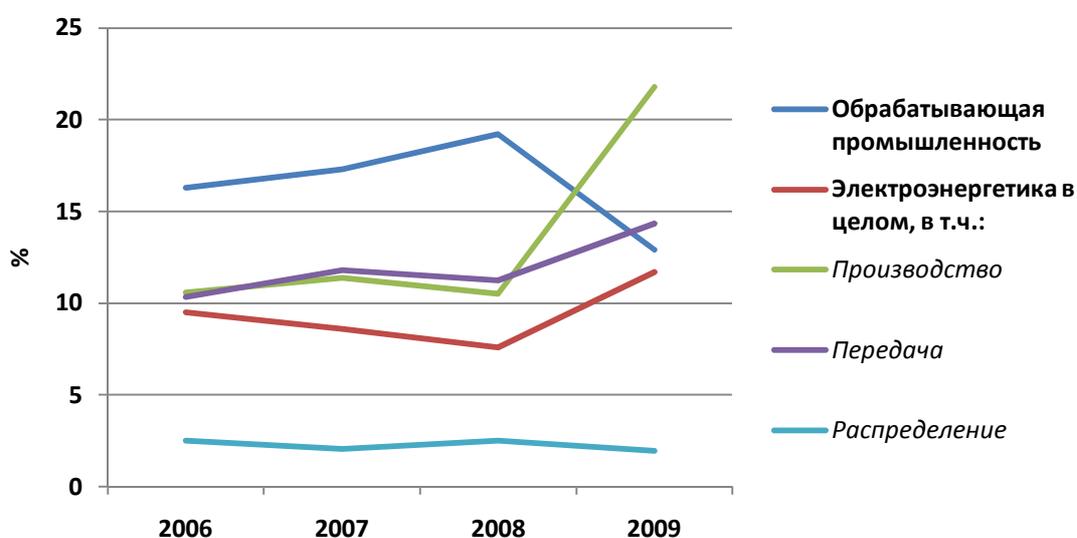


Рис. 2. Производственная рентабельность в промышленности и электроэнергетике в 2006 – 2009 гг.

Источник: Росстат

Стоимость товаров (услуг) естественно-монопольных отраслей в России пока еще ниже среднемировой. Часто возникает вопрос: почему экспортеры промышленных товаров получают дополнительную маржу за счет низких внутренних цен на природный газ, электроэнергию,

железнодорожные перевозки и не будет ли более справедливо, чтобы естественные монополии получали эту сверхприбыль? *Эту дилемму можно решить только при условии сохранения инфраструктурных монополий в государственной собственности.*

**Миф о конкуренции №3: каждый вид деятельности естественных монополий должен иметь одинаковую доходность или «перекрестное субсидирование – это плохо»**

Перекрестное субсидирование – установление тарифов ниже экономически обоснованного уровня для одной группы потребителей (субсидируемые потребители) за счет более высоких тарифов для остальных групп потребителей (субсидирующие потребители).

Вопрос о ликвидации перекрестного субсидирования возникает только в момент разделения инфраструктурной компании. Когда из компании выводятся высокодоходные виды бизнеса, то встает вопрос, что делать с убыточными. Обычно вопрос решается либо увеличением тарифов на убыточные виды деятельности, либо субсидированием. Результатом ликвидации перекрестного субсидирования обычно является рост средних конечных цен: высокодоходные виды бизнеса при тех же уровнях тарифа получают сверхприбыли, которые уже не изымаются для покрытия убытков низкодоходных видов бизнеса, убытки которых покрываются за счет опережающего роста тарифов на эти виды деятельности.

Ничего плохого в наличии перекрестного субсидирования нет. Наоборот, в соответствии с экономической теорией *максимальная эффективность естественной монополии в системе народного хозяйства достигается в рамках перекрестного субсидирования*, так как:

- монополия получает *справедливую прибыль*;
- достигается *социальная справедливость*, когда субъект платит столько, сколько может, а не столько, сколько должен (то есть тариф

для тех, для кого доля издержек на услуги естественных монополий невелика, будет выше, чем для тех, у кого эта доля очень значительна).

Еще в начале XX века Сергей Витте сформулировал принцип тарифообразования на железнодорожном транспорте, когда ставка тарифа тем выше, чем ниже доля затрат на железнодорожные перевозки в структуре себестоимости продукции. В течение ста лет данный принцип балансировал систему железнодорожных перевозок, обеспечивая конкурентоспособность, например, угольных перевозок за счет других грузов. В результате реформирования железнодорожного транспорта баланс стал нарушаться, так как высокодоходные грузы стали «уходить» из ОАО «РЖД» и рентабельность компании стала снижаться, а это требует либо повышения тарифа, либо субсидий государства.

*Итак, что же такое ликвидация перекрестного субсидирования? Это переход из состояния, когда в рамках компании сверхприбыли по одним видам деятельности покрывают убытки от других, в состояние, когда сверхприбыли по одним видам деятельности остаются, но переходят к частным собственникам, а убытки от других должны покрываться либо за счет роста тарифов, либо за счет государственных субсидий.*

#### **Миф о конкуренции №4: конкуренция в инфраструктурных отраслях обеспечивает баланс спроса и предложения**

Пытливый читатель, конечно, может задать вопрос, какова причина столь внимательного отношения к понятию «совершенной конкуренции» – на многих рынках промышленных товаров в России она де-факто отсутствует. В соответствии с докладом ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» (2008 г.), ситуация с серьезным доминированием на внутреннем рынке России имеет место в черной и цветной металлургии, на рынках угля, нефти и нефтепродуктов, по большой

номенклатуре продукции химического комплекса, транспортного, энергетического, сельскохозяйственного машиностроения и др.

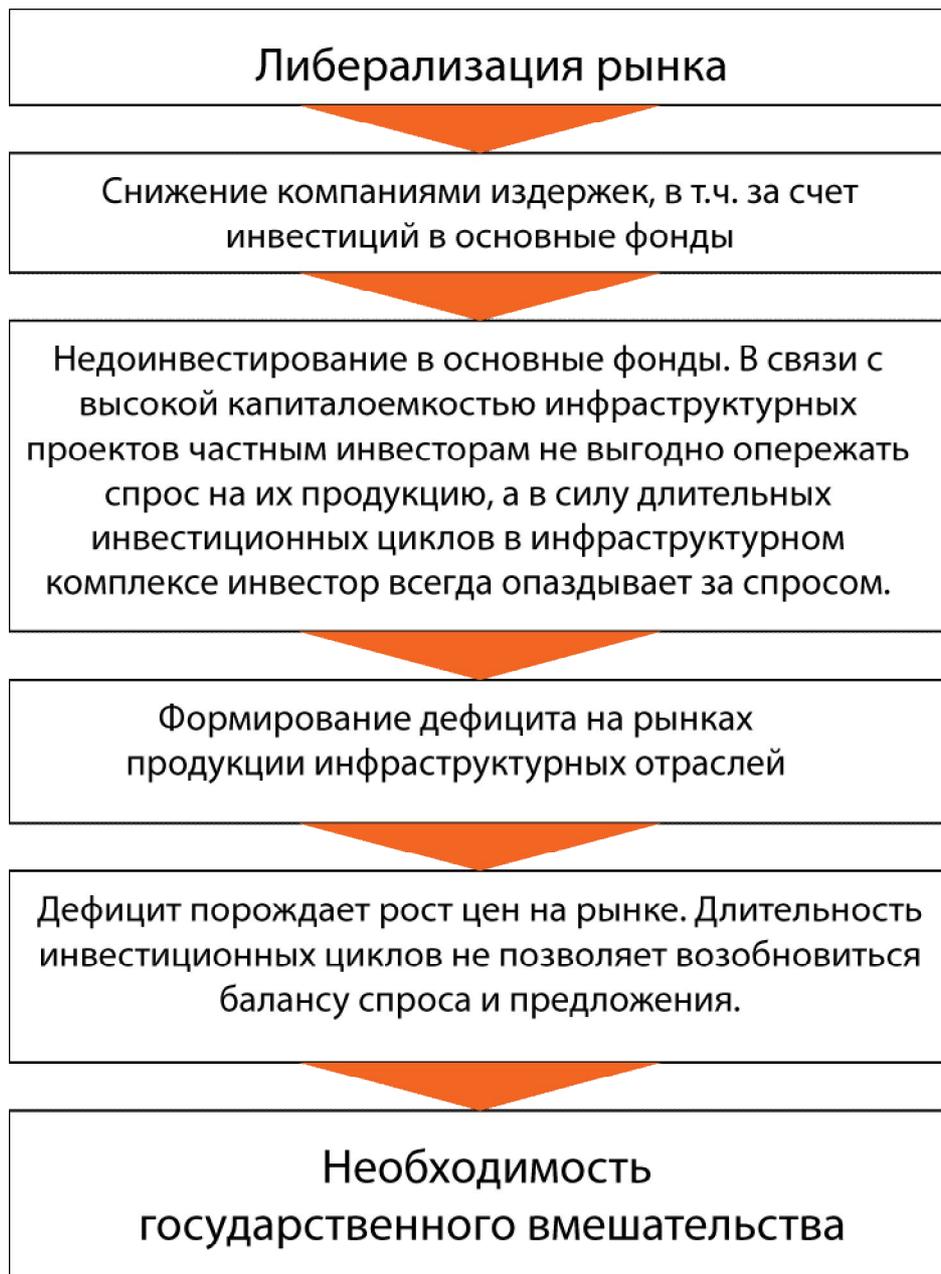
Причины разные:

- в машиностроении и химическом комплексе высокий уровень рыночной концентрации объясняется большой единичной мощностью по производству многих видов продукции, что является наследием организационной структуры плановой экономики;
- в угольной и нефтяной отраслях, черной и цветной металлургии олигопольная структура рынка сложилась в результате слияний и поглощений.

Тем не менее, отрасли функционируют, ФАС России ведет постоянную борьбу со злоупотреблениями монопольным положением, но никто не стремится подчинить эти отрасли прямому государственному регулированию.

Можно подробно исследовать, что именно отличает инфраструктурные отрасли от других отраслей и мешает организации рынка по их подобию. Здесь же необходимо отметить, что рыночные отношения на естественно-монопольных рынках призваны, прежде всего, оптимизировать систему управления издержками и, в конечном счете, способствовать снижению цен для конечных потребителей. Но несовершенство рынка в сфере естественных монополий вопреки чисто экономической логике сопутствует росту цен на их товары и услуги, и тем самым наносит конкурентоспособности национальной экономики намного больший вред, чем несовершенство рынка в других отраслях. Поэтому качество рыночных отношений в инфраструктурных отраслях имеет принципиальное значение.

Одним из главных рисков развития и искажения рыночных отношений в инфраструктурном секторе выступает формирование следующей порочной цепи событий:



*Рис.3. Порочная цепь событий, вызываемая либерализацией рынка*

Если обратиться к опыту зарубежных стран, где уже прошло достаточно времени для полноценного анализа результатов реформирования инфраструктурных отраслей, то обычно события развиваются по единому сценарию. Если реформирование начиналось в условиях избытка производственных мощностей (в силу различных причин), то сначала цены на свободном рынке снижались за счет использования резервов оптимизации издержек и профицита предложения. Однако через определенный период времени избыток мощности неизбежно «съедается», что полностью соответствует логике поведения частной компании на свободном рынке:

инвестиции осуществляются либо под перспективу непокрытого спроса, либо для занятия новых ниш на рынке. Но инфраструктурный сегмент как раз отличается ограниченным количеством рыночных ниш, поэтому «номенклатурное» развитие мощностей в данном случае вряд ли возможно. Простое же наращивание мощностей также абсолютно нелогично при уже существующем профиците. В итоге, на рынке возникает дефицит предложения, и начинается рост цен, причем ускоренными темпами. Этот процесс практически необратим, так как баланс спроса и предложения неизбежно нарушается длительными и капиталоемкими инвестиционными циклами. Государство же, в отличие от частной компании, нацеленной на получение выгоды, может себе позволить стратегически важные инвестиции даже со столь продолжительными циклами (от начала инвестирования до возникновения спроса).

Но, несмотря на это, сторонники либерального подхода продолжают утверждать, что потери общества от неэффективности функционирования инфраструктурных отраслей в условиях монополии превышают потери общества даже от завышенных цен и перспективы нехватки мощностей, так как в условиях монополии компании необоснованно увеличивают свои издержки, что приводит к падению производительности и неэффективному использованию ресурсов.

Тем не менее, мы настаиваем на том, что *переход к искусственному рынку в инфраструктурных отраслях – это не выход, и приносит обществу больший вред, а в действительности монопольное положение в результате реформирования инфраструктурных отраслей может даже усиливаться.* Так, реформирование РАО «ЕЭС России» сделало из одной монополии несколько локальных монополистов, только «уследить» государству за ними стало намного сложнее, чем за одним РАО «ЕЭС России».

В результате в подавляющем большинстве случаев конкуренция, созданная на либерализованных рынках продукции и услуг естественных монополий, принимает искусственную, иллюзорную форму,

поддерживаемую действиями антимонопольных и других органов государственной власти. Вся парадоксальность ситуации заключается в том, что, отойдя от непосредственного государственного регулирования естественно-монопольной компании (отрасли), государство не может выпустить из своих рук рычаги влияния и контроля за столь стратегически важным объектом. Это вынуждает государство разрабатывать не менее искусственные механизмы контроля за «свободным» рынком. Такая контролирующая структура была создана, например, в электроэнергетике – Некоммерческое партнерство «Совет рынка». По этому же пути собираются пойти и в железнодорожной отрасли. Причем юридическая основа функционирования такого органа, как Совета рынка, задана по схеме, создающей дополнительные барьеры и ограничивающей нормальную конкуренцию. В соответствии со статьей 35 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35 «Об электроэнергетике», ни один субъект электроэнергетики не может получить статус субъекта оптового рынка электроэнергии без вступления в Совет рынка. В свою очередь, вступая в Совет рынка, субъект электроэнергетики обязуется действовать в соответствии с решениями данного органа, что дает государству, имеющему право вето в отношении всех решений органов управления Совета рынка, возможность значительного контроля не только за всей рыночной ситуацией, но и за деятельностью отдельных субъектов рынка. Фактически существует узаконенный механизм прямого государственного давления на «неудобных» субъектов электроэнергетики.

---

*В статье использованы материалы коллективной монографии «Реформирование естественных монополий России», под общ. ред. Ю. З. Саакяна; Институт проблем естественных монополий. — М.: ИПЕМ, 2010.*