

МОДЕЛІ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН НА ПРОДУКЦІЮ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

Михайло Макаренко (Суми, Академія банківської справи)

Проблема регулювання діяльності монопольних утворень для української економічної науки порівняно нова. Природні монополії становлять значну частину загальної кількості підприємств, що діють в економіці України. Природними монополіями вважаються підприємства, які з економічних чи технологічних причин є єдиними виробниками певного товару (послуги) на національному або регіональному ринку. Насамперед, таке становище в галузі комунальних і виробничих послуг посідають підприємства електро-, водо- та газопостачання, теплоенергетики, зв'язку й деякі інші.

Ринкове реформування економіки, розвиток конкуренції практично не впливають на діяльність природних монополій. На відміну від штучно-монопольних ринків конкуренція шляхом створення дублюючих підприємств тут просто недоцільна з економічних міркувань. Реструктуризація (як це було у випадку з єдиною енергосистемою) призвела до утворення 25 обласних енергозабезпечуючих компаній, кожна з яких залишилася монополістом в електропостачанні на своїй території. Тобто заходи, широко вживані з метою демонополізації штучних монополій, малоефективні стосовно монополій природних. Цей попередній висновок справедливий також щодо їх приватизації, оскільки зміна власника для таких підприємств не створює ринкових мотивацій до раціонального господарювання.

Досвід країн з розвинутою ринковою економікою свідчить, що, навіть перебуваючи в приватній власності, компанії - природні монополісти залишаються островами затратної економіки в ринковому морі. Затратний характер господарювання природних монополій спричиняється низкою обставин.

По-перше, монопольні суб'єкти мають змогу вар'ювати обсягом виробництва і якістю наданих послуг з метою мінімізації власних витрат. Вартість платних послуг, серед яких переважають житлово-комунальні, зросла за період з 1991 до 1997 року в 1311 тис. разів без підвищення їх якості, тоді як індекс цін всього споживчого кошика за такий же період становив 181 тис. разів. І справа тут не лише в скороченні бюджетних дотацій на послуги житлово-комунального господарства, що надаються здебільшого природними монополістами, але й у явно завищених тарифах на послуги.

По-друге, монопольні суб'єкти не бажають знижувати витрати, заощаджувати ресурси, оскільки, перебуваючи поза конкуренцією і виробляючи продукцію низькоеластичного попиту, відшкодують витрати через завищені тарифи. Загальновідомі факти марнотратства українських кому-

нальних служб. Так, на шляху до споживача втрачається до 20% питної води і до 30% теплової енергії. Встановлення у споживачів лічильників витрачання води й тепла не вигідне передусім для їх постачальників, тому що в такому разі доведеться за понесені втрати розплатуватися власними коштами, а не включати їх до складу тарифу.

До-третьє, відзначаючись високою капіталомісткістю виробництва, природно-монополні утворення не поспішають інвестувати кошти в оновлення основного капіталу, поліпшення якості послуг і розширення їх кола.

До-четверте, зарубіжною практикою антимонопольного регулювання засуджується часто застосовувана природними монополіями так звана дискримінація споживачів у цінах. Вона полягає в тому, що ціни одній продукції нижчі вартості, тоді як збитки компенсуються завищеними цінами на іншу продукцію. Тим самим одна категорія споживачів ніби субсидується іншою. Так, Укртелеком недавно широко сповістив про здешевлення своїх послуг по підключенню телефонів, не рекламуючи водночас підвищення тарифів за користування телефонним зв'язком. Мета нібито благородна - провести якомога ширшу телефонізацію країни, але чому за рахунок тих, хто уже одного разу оплатив цю послугу?

Значного поширення перехресне субсидювання набуло в електроенергетиці. Не завжди вдала диференціація тарифів на електроенергію за категоріями споживачів призводить до подорожчання енергомісткої промислової продукції понад світові ціни, дотування сумлінними платниками недобросовісних.

У країнах з відлагодженим антимонопольним законодавством застосування цінової дискримінації компаніями, виробниками й продавцями заборонено правовими нормами. У США за актом Клейтона (1914 р.) поряд з деякими іншими типами непередбаченої ділової поведінки фірм диференціація споживачів за рівнями цін і перехресне субсидювання проголошені протизаконними. У правовій базі України також є відповідні положення. Закон "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності" (стаття 4) визнає серед зловживань монополієм становищем "встановлення дискримінаційних цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що обмежують права окремих споживачів". Проте це положення на практиці не виконується і носить декларативний характер. До того ж, у ціновій політиці країн з перехідною економікою повністю відмовитись від такого засобу гнучкості цін було б передчасним. Рациональна градація цін з урахуванням інтересів більшості споживачів може служити заходом соціальної політики, оскільки тарифи на послуги природних монополій стосуються більшою чи меншою мірою всього населення. У цілому ж правове регулювання діяльності природномонополієвих утворень слід спрямувати на поступове приведення цін і тарифів у відповідність з реальними витратами виробництва та обігу.

За умов командно-адміністративної системи потреба в окремому виділенні галузей з природномонопольною структурою виробництва не існувала, тому що ціни практично на всі види продукції встановлювались централізовано відповідними державними органами. З початком ринкових реформ розгорнулося формування економіко-правового ґрунту для регулювання монопольної діяльності підприємств. У 1990 р. було прийнято закон "Про ціни і ціноутворення", яким обумовлювалась необхідність спрямувати політику ціноутворення на протидію виробникам, що займають монопольне становище на ринку, і запроваджувати в такому разі державні фіксовані або регульовані ціни. У дійсності природні та штучні монополії ще не були виділені в окремий об'єкт цінового регулювання.

Лише в 1995 р. на виконання Державної програми демонополізації економіки і розвитку конкуренції було прийнято Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію і послуги монопольних утворень. Проте документ носив швидше функціонально-розподільчий, а ніж регулятивний характер, оскільки ним розмежувались обов'язки уряду та регіональних органів виконавчої влади по контролю за ціноутворенням у монопольних структурах, а деталізація положення і право тлумачити його зміст на власний розсуд покладалися на Міністерство економіки й Антимонопольний комітет. З п'яти методів регулювання цін, наведених у документі, не визначені випадки доцільного застосування кожного з них. Як і раніше, два різні за характером об'єкти регулювання - штучні і природні монополії - залишаються нерозмежованими між собою, що утруднює практичну реалізацію завдань регулювання. При зміні цін на продукцію монополістів не виключені можливості зловживань працівниками інспекції по контролю за цінами, бо відсутні надійні показники, що віддзеркалюють об'єктивність встановлених цін та реальний економічний стан підприємств.

Серед 11% найменувань продукції, що відносяться в Україні до ряду регульованої, переважає продукція штучних і природних монопольних утворень. Саме ці підприємства найчастіше стають порушниками державної дисципліни цін. Згідно даних інспекції по контролю за цінами сумської обласної адміністрації, 42% загальної кількості перевірених у 1997 р. підприємств допустили порушення чинного законодавства у галузі ціноутворення. І якщо на цінову політику виробників - штучних монополістів може вплинути їх директивна реструктуризація, відкритість ринку для іноземних конкурентів, розвиток малого підприємництва, то на природні монополії дійових засобів впливу, крім державного контролю, нема. Вони виробляють продукцію, до якої не існує субститутів, або ж входження в галузь конкуруючих суб'єктів призведе до надмірних витрат. Тому в більшості країн переважає адміністративний контроль за діяльністю природних монополій - від встановлення стандартів якості на товари і послуги до регламентації цін.

У країнах Європейського союзу, які традиційно відзначаються високим ступенем регульованості економіки, у колі державного контролю перебувають компанії - постачальники води, газу, теплової і електричної енергії, частково підприємства транспорту і зв'язку. В цілому регулюється від 10% найменувань товарів і послуг у Данії, до 20% у Франції. Та найбільш довершена система регулювання природних монополій склалась у Великобританії і США, де діють три основні моделі стримування цін: "витрати плюс прибуток", "дефляторХ" та модель, комбінована з двох попередніх.

Антитрестівське законодавство в США нараховує більше ста років. Для контролю за діяльністю природномонополійних компаній створена система федеральних, штатових і муніципальних органів. Основним підконтрольним параметром до 80-х років була норма прибутку. Компаніям дозволялось отримувати чистий прибуток в обмежених розмірах. При цьому державними органами ретельно вивчалися і контролювались поряд з прибутковістю супутні показники: розміри та напрями інвестування, рівні встановлених тарифів тощо. Структура тарифів розроблялася таким чином, щоб виключити несправедливу дискримінацію споживачів, і диференціювала оплату в залежності від типу продажу чи характеру послуги. Узгоджений тариф діяв доти, доки компанія не звернеться у відповідну комісію з проханням про його перегляд. Це траплялося тоді, коли норма прибутку ставала недостатньою для нормальної господарської діяльності. Підприємства повинні були мати дозвіл не тільки на підвищення тарифів, але й на зміну їх структури, інколи навіть на зниження з метою запобігти цінній дискримінації.

Процедура затвердження тарифів у різних штатах визначалася неоднаково, проте містила кілька спільних моментів. Компанія-монополіст проводила облік понесених постійних і змінних витрат, ціну капіталу і розмір бухгалтерського прибутку за звітний період (частіше всього за останній рік). Призначена адміністрацією штату Тарифна рада порівнювала розрахований нею тариф з пропозицією компанії. Розбіжності сторін з приводу кінцевого рівня тарифу узгоджувалися самостійно чи передавалися на розгляд адміністративного суду. У такому разі доповідь судді, підготована за підсумками судового процесу, надходила до Управління громадських комунальних компаній, яке вносило остаточне рішення. Встановлена управлінням норма прибутку служила основою для обрахунку тарифу, про що робилося відповідне розпорядження. При незгоді компанії з прийнятим рішенням справа передавалась у судові інстанції вищого рівня. Але частіше фірма починала збирати необхідні документи для нового перегляду тарифу, який діяв доти, доки не буде встановлено новий на подальших судових слуханнях.

Методика визначення тарифу у будь-якому штаті складалася з трьох етапів: виявлення поточних витрат, обрахунок інвестицій і задання норми прибутку на інвестиції. Визначення поточних витрат не обмежувалося суто

технічною операцією. Комісії більшості штатів розробили єдину систему рахівництва, обов'язкову для всіх суб'єктів, і слідкували за тим, щоб у підприємств не було зайвих витрат, спричинених закупівлею ресурсів за завищеними цінами, встановленням високої заробітної плати або відмовою від пошуку постачальників дешевшої сировини.

Із середини 80-х р., після приватизації низки компаній - природних монополій - у Великобританії набула поширення практика регулювання тарифів без жорстких обмежень на норму прибутку. Наприкінці десятиріччя вона стала завойовувати визнання і в США.

Сутність нової моделі полягає у встановленні на узгоджений термін (4-5 років) формули розрахунку щорічного тарифу, яка містить дефлятор і так званий фактор підвищення продуктивності X . Побудова формули розрахунку тарифу розпадається на декілька моментів. Це - встановлення об'єкту регулювання, характер створюваного цінового обмеження, термін дії та, нарешті, можливість перекласти витрати.

Існує два підходи щодо визначення об'єкту регулювання. У галузях з широким асортиментом випуску регулюється тариф не кожного виду продукції, а їх сукупність, кошук. Це спрощує процедуру розрахунку, оскільки не треба обчислювати фактичні витрати на виробництво окремих складових кошук. Другий підхід застосовується в галузях з монопродуктом чи переважаючим наданням особистих послуг, де фіксуються обмеження доходу на одиницю продукції або на одну обслуговувану особу (газо-, електропостачання, авіаційний транспорт).

Щоб часто не переглядати встановлений тариф з огляду на інфляцію, у Великобританії він щорічно корегується на індекс споживчих цін (IPC), у США - на індекс цін кінцевої продукції (дефлятор ВВП). Перший з індексів більшою мірою відповідає інтересам споживачів, а виробникам вигідніша корекція на дефлятор ВВП чи індекс оптових цін. У принципі розходження між IPC і дефлятором ВВП повинні враховуватися при визначенні параметру X . Останній встановлюється з урахуванням оцінок перспективного попиту, обсягів капіталовкладень, величини прибутку від іншої (нерегульованої) діяльності, вірогідності зниження витрат і зростання продуктивності, а також потреби в інвестиціях.

Можливість перекладання витрат на споживачів ставиться в залежність від того, чи є вони контрольованими, залежними від дій компанії. Неконтрольовані витрати дозволяється включати в тарифи повністю або частково. Так, у "Бритиш гез" дозволяється перекладати на споживачів витрати на придбання газу, у водопостачанні - витрати на виконання непередбачених урядових зобов'язань, таких як директиви ЄС, в електропостачанні - витрати на придбання електроенергії у компаній-виробників.

Розглянута модель регулювання має ряд переваг. По-перше, в центрі уваги перебуває основний підконтрольний параметр - рівень цін. По-друге, відзначається прозорість моделі, як наслідок, порівняно нижча залежність

суб'єктів у прийнятті рішень від обопільного тиску, по-третє, спрощення процесу регулювання для компаній і регулюючих органів. Компанія може самостійно змінювати рівень цін і тарифів по заданій формулі, а регулювальник не повинен брати участі у виснажливих процедурах перегляду цін і аналізі інвестиційної програми. По-четверте, стимулюється підвищення ефективності. Виробникам гарантується отримання додаткового прибутку від підвищення продуктивності в періоди між переглядами параметру X.

Модель "дефлятор X" меншою мірою підпадає під вплив затратного ціноутворення, не так явно заохочує до накручування витрат, збільшення капіталомісткості продукції. Тобто ефект Аверха-Джонсона в такому разі майже повністю нейтралізується. Можливість мати додатковий прибуток за рахунок підвищення продуктивності служить стимулом виробникам, але частина корисного ефекту при правильному визначенні параметру X дістається і споживачам.

Слабкими місцями другої моделі вважаються тенденція до здорожання капіталу, стримування інвестиційного процесу, схильність компаній до заниження результатів господарювання напередодні перегляду тарифу і приховування об'єктивної звітної інформації, можливість перехресного субсидювання.

У цілому переваги моделі "дефлятор-X" як нової політики регулювання цін продукції природних монополій на думку деяких відомих американських економістів залишаються під знаком запитання. Тому в 90-і рр. у США спостерігається тенденція до поєднання позитивних сторін обох моделей оскільки вони мають чимало спільних рис. Обидві відбивають відносини між компанією-монополістом і регулюючим органом, базуються на схожих принципах формування граничного доходу. Суттєва відмінність між ними у тому, що перша фіксує норму доходу протягом всього періоду регулювання, а друга - лише на його початку. Сьогодні в США склалася система регулювання, що суміщує риси контролю за нормою прибутку і за рівнем тарифу.

Економістам постсоціалістичних країн добре зрозумілі проблеми їх американських і британських колег, бо в цих країнах за методикою встановлення цін, схожою на першу модель, довгий час працювали всі галузі економіки, а не тільки природні монополії.

Для українських природномонопольних галузей потрібен поетапний перехід до третьої, комбінованої моделі. Попередній етап на шляху до ринкових засад діяльності та регулювання досліджуваних об'єктів потребує активної ролі держави для усунення існуючих тут деформацій. Першочергове завдання - скорочення неплатежів та облік обсягу наданих послуг - не може бути розв'язане без бюджетних асигнувань. Насамперед, ідеться про повсюдне встановлення приладів обліку води, газу, тепла, що навіть при низькій еластичності попиту на них приведе до скорочення споживання і вагомої в масштабах країни економії ресурсів. Щодо природномонопольних підприємств транспорту і зв'язку, то положення третьої моделі можуть бути застосовані вже сьогодні.