

Естественная и искусственная монополия в жилищно-коммунальном хозяйстве

2008 Карпов А.Л.

кандидат экономических наук

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Описаны принципиально отличающиеся подходы к пониманию естественной монополии. Подвергается сомнению сам факт существования естественных причин возникновения монополии, оспаривается необходимость постоянного контроля и регулирования в ряде системообразующих отраслей. Обосновывается мотив для закрепления контроля над отраслью жилищно-коммунального хозяйства, ограничения конкуренции и создания искусственной монополии в ней со стороны органов местной власти.

К настоящему времени в Российской Федерации преобразования в естественных монополиях начаты, но модели реформирования еще не приобрели завершенных форм. Использование в российских условиях зарубежных образцов и моделей преобразования естественных монополий не во всех аспектах приводят к положительным конечным результатам. В связи с этим значительный интерес представляет развитие теоретических подходов к регулированию естественных монополий, анализ происходящих процессов реформирования, опыта зарубежных стран в этой области, возможности приложения этого опыта к российским реалиям.

В условиях перехода к конкурентным отношениям реформируемые естественные монополии должны контролироваться государством. В противном случае они будут стремиться злоупотреблять своей текущей рыночной властью и развернуть процесс реформирования в сторону ее усиления. Практический опыт преобразований осуществленных к настоящему времени показывает множество серьезных проблем, связанных с обеспечением эффективности процесса реформирования и развития конкурентной среды в бывших монопольных отраслях.

Особенностью исторического развития российской экономики является монополизация всех сфер жизнедеятельности на протяжении нескольких десятилетий советского периода и, как следствие, практически полное отсутствие опыта конкуренции. Отправным пунктом государственных реформ, которые связаны с внедрением конкурентных отношений, приходится принимать теорию и практику, применяемые в других странах. Вместе с тем не всегда и не во всем чужой опыт подходит к российским социально-экономическим условиям. Ни одна из ранее осуществленных моделей реформирования в других странах не соответствует современным российским условиям во всех аспектах. В связи с этим необходимо учитывать особенности функционирования естественных монополий в России.

Подходы к определению естественной монополии

В экономической литературе существует немало работ, специально посвященных изучению функ-

ционирования и государственного регулирования естественных монополий в современной экономике. Большинство определений «естественной монополии», описанные в экономической науке, как правило, схожи между собой и лишь отражают различные особенности деятельности или причины существования естественных монополий. Однако есть и некоторые принципиальные отличия в подходах, которые приходится учитывать в том числе и при решении практических задач регулирования и реформирования монополий. Попробуем обозначить эти основные подходы.

Подход 1: Причиной возникновения естественной монополии являются особенности технологии производства.

В российском законодательстве в Федеральном законе «О естественных монополиях» дается следующее определение: «естественная монополия - состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным снижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров». ¹

Такая формулировка отражает достаточно традиционный подход. В качестве причин естественной монополии называется: (1) эффект масштаба, который основан на особенностях технологии производства, и (2) уникальность продукта, невозможность его замены в потреблении.

Иногда в рамках традиционного подхода указывается еще одна причина, когда монополизм обусловлен естественными правами монополиста, например, на некие природные ресурсы.

Подход является традиционным, так как подобные определения есть в работах многих авторов.

¹ Ст.3 ФЗ РФ «О естественных монополиях» № 147-ФЗ от 17.08.1995

Так, С. Фишер, Р. Дорнбуш и Р. Шмалензи утверждают, что отрасль является естественной монополией, если производство любого объема продукции одной фирмой обходится дешевле, чем его производство двумя или более фирмами.²

Э. Долан и Д. Линдсей выделяют естественную монополию как отрасль, в которой долгосрочные средние издержки достигают минимума только тогда, когда одна фирма обслуживает весь рынок целиком.³

К. Макконнелл и С. Брю кроме самого определения делают принципиальный вывод о том, что в таких отраслях конкуренция нерентабельна, неуместна или просто неприменима в силу технологических особенностей.⁴

Подход 2: Причины возникновения естественной монополии не ограничиваются технологией производства.

В традиционном подходе естественная природа монополии объясняется исключительно технологией производства. И ряд исследователей (например, Жак Сапир) считают, что традиционное определение естественной монополии, принятое в экономической теории, имеет необоснованно ограничительный характер. Учет последствий специфики активов, масштаб внешних эффектов и увеличение пределов действия ценового механизма требуют расширения этого определения. В связи с этим потенциально относящуюся к области естественных монополий следует считать любую деятельность, при которой конкуренция невозможна или неэффективна, а значит, нежелательна.⁵

Подход 3: Границы естественной монополии существенно уже, чем те, которые рассматриваются традиционно.

Традиционно считалось, что характерными примерами локальных естественных монополий являются предприятия водо-, тепло-, электроснабжения и канализации в жилищно-коммунальном хозяйстве города. Естественная монополия может возникать и действовать на федеральном, региональном и местном (локальном) уровне.

В последнее время ряд представлений экономической теории в отношении отраслей естественных монополий неоднократно подвергались критике. При этом обосновывается необходимость более узкого определения естественной монополии. Предлагается ограничить её только сетевыми структурами (железнодорожные пути и путевое хозяйство, трубопроводы, электросети и соответствующие терминалы), тогда как генерирующие, добывающие, обслуживающие, вспомогательные предприятия и

компании-операторы, использующие сети и терминалы для производства товаров и услуг, должны рассматриваться как сектор, где возможно создание условий, близких к конкурентным.

Таким образом, возникают вопросы, касающиеся пересмотра отраслевых границ естественной монополии, что уже нашло свое отражение, в том числе и в российском законодательстве. По Федеральному закону «О естественных монополиях» регулируется деятельность субъектов естественных монополий в следующих сферах: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; железнодорожные перевозки; услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах; услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи; услуги по передаче электрической энергии; услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике; услуги по передаче тепловой энергии; услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей.⁶

Однако с 2003 года в закон внесены две существенные поправки:

(1) Существенные изменения произошли в понимании естественной монополии в двух конкретных отраслях - на рынке железнодорожных перевозок и в энергетике. Так, в соответствии с демополизацией рынка железнодорожных перевозок осуществляется переход от регулирования деятельности субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок к регулированию деятельности субъектов естественных монополий в сфере предоставления услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. Т.е. теперь только инфраструктура железнодорожного транспорта рассматривается как естественная монополия.

(2) Не допускается сдерживание экономически оправданного перехода сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка. Т.е. законодательно предусматривается возможность перевода отрасли из регулируемой в нерегулируемую в случае доказательства конкурентности рынка.

Подход 4: Естественной монополии не существует.

Это принципиально иная точка зрения на теорию естественных монополий. Томас Ди Лоренцо называет естественную монополию экономической фикцией, отрицая ее существование. Он утверждает, что в конце XIX и начале XX века недовольство производителей ожесточенной конкуренцией в инфраструктурных отраслях привело к тому, что под влиянием этих производителей правительство предоставило им монопольный статус, и лишь затем при поддержке ряда видных экономистов было зад-

² Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика: Пер. с англ. Со 2-го изд. - М.: Дело, 1999г. с. 203.

³ Долан Э. Дж., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель/ Пер. сангл.-С.-Пб., 1992. с. 195

⁴ Макконнелл Кэмпбелл Р., Брю Стэнли Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. В 2 т.: Пер. с англ. 11-го изд. Т. 2- М.: Республика, 1993. с. 228.

⁵ www.ecfor.ru Естественные монополии: проблемы определения и контроля. Жак Сапир.

Ст.4 ФЗ РФ «О естественных монополиях» № 147-ФЗ от 17.08.1995

ним числом разработано обоснование этой монополизации.

Таким образом, заявляется, что естественных причин для возникновения монополии не существует. Монополия создается заведомо искусственно, благодаря государственному административному вмешательству, либо благодаря стратегическим действиям самих фирм на отраслевом рынке. Теория насколько красивая (выполненная в неоклассическом стиле), настолько же и спорная.

Существование нескольких принципиально отличающихся подходов к пониманию естественной монополии ставит важные проблемы. Прежде всего, естественная монополия рассматривается как однозначно регулируемая сфера деятельности компаний. Подвергая сомнению сам факт существования естественных причин возникновения монополии, оспаривается необходимость постоянного контроля и регулирования в целом ряде системообразующих отраслей.

Другая проблема состоит в том, что даже если в какой-либо отрасли возможно создание конкурентных отношений, но благодаря определенным административным действиям властей или стратегическим действиям самих компаний-участниц рынка создается неконкурентная область или просто имитация конкуренции, то почему этот сектор не должен подвергаться такому же сильному контролю как и при существовании естественной монополии.

Рассмотрим эти проблемы в рамках конкретной отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

Искусственная монополия в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Жилищная и коммунальная сфера - это многоотраслевой комплекс. Сегодняшняя производственная структура жилищно-коммунального хозяйства как отрасль экономики состоит из четырех подотраслей, таких как:

- жилищное хозяйство;
- ресурсоснабжение (тепло-, электро-, газо-, водоснабжение и водоотведение);
- благоустройство (дорожно-мостовое хозяйство, озеленение, берегоукрепление, санитарная очистка, утилизация отходов);
- бытовое обслуживание (банно-прачечное хозяйство, гостиничное хозяйство, ритуальное обслуживание).

Применяя российское законодательство к данному перечню подотраслей однозначно можно отнести к естественной монополии только ресурсоснабжение. Остальные сферы деятельности можно рассматривать как конкурентные. Однако являются ли они таковыми? У органов местной власти есть достаточные мотивы, чтобы не позволить этим отраслям превратиться в конкурентные. А это значит, что даже в случае выделения конкурентных видов деятельности в самостоятельные предприятия и реализации других способов реформирования фактически естественная монополия подменяется на искус-

ственную, в основе которой лежит административное регулирование.

Подавляющее большинство предприятий, работающих в жилищно-коммунальной сфере России, были созданы в организационно-правовой форме унитарных предприятий (УП). В среднем по России в жилищно-коммунальном хозяйстве доля предприятий иных организационно-правовых форм составляет всего 17,3% от общего их числа.⁷

Гражданский кодекс Российской Федерации определяет унитарные предприятия, как коммерческие организации. Следовательно, основная цель унитарного предприятия состоит в извлечении прибыли. Тем не менее, традиционные коммерческие цели, такие как получение прибыли или увеличение объемов продаж, редко ставятся перед руководством унитарного предприятия как основные цели его деятельности.

На практике уставы муниципальных унитарных предприятий, работающих в сфере жилищно-коммунального хозяйства, часто определяют их цели примерно в следующей последовательности: обеспечение бесперебойного выполнения работ и производства продукции, удовлетворение общественных потребностей, получение прибыли. Таким образом, в действительности происходит подмена коммерческих целей унитарных предприятий. На практике муниципальная собственность на имущество, переданное унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения, как правило, позволяет руководителям органов местного самоуправления использовать свою власть над ними для решения краткосрочных политических и личных задач, пренебрегая вопросами элементарной эффективности и коммерческой выгоды.

Одной из традиционных политических целей является завоевание симпатий избирателей перед выборами. В качестве способа завоевания симпатий обычно используется сдерживание роста тарифов в предвыборный период и предоставление льгот.

В России в процессе перехода от советской практически бесплатной системы предоставления услуг к современной полукommerческой выработалась сложная система бюджетного субсидирования потребителей и дотирования жилищных и коммунальных предприятий. Действующая система бюджетной поддержки населения включает:

- 1) льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг, как право на оплату услуг по сниженным тарифам (естественно доходы, выпадающие при предоставлении льгот должны иметь определенный механизм бюджетной компенсации);
- 2) жилищные субсидии, т.е. перечисление средств непосредственно потребителю услуг с последующим их целевым использованием;

⁷ Тыртышов Ю.П. Новые методы управления ЖКХ с привлечением частного бизнеса/Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ №12, декабрь 2004, часть 1.

3) перекрестное субсидирование, как особый вид ценовой дискриминации, когда платежи одних потребителей компенсируют потери от льготных тарифов для других потребителей.

По настоящему действенным и эффективным инструментом из вышеперечисленных являются только жилищные субсидии. Они предоставляют адресную социальную помощь низкодоходным категориям населения и приносят фактический доход коммунальным предприятиям. Перекрестное субсидирование также содержит в себе механизм компенсации недостающих доходов, но оно порождает неверные сигналы для рынка, когда более эффективный экономический субъект может быть поставлен в заведомо худшие условия, и создает стимулы для злоупотреблений в области ценовой дискриминации.

Льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг продолжают предоставляться населению в натуральной форме и финансироваться в форме дотаций предприятиям на разницу в тарифах между установленным регулирующим органом полным уровнем тарифа и тарифом для населения. Однако в отличие от жилищных субсидий, которые в настоящее время «монетизированы», т.е. предоставляются прямыми и своевременными перечислениями на социальные счета факдан, система бюджетных дотаций жилищным и коммунальным предприятиям дает возможность органам власти несвоевременно и не в полном объеме перечислять средства. Очевидно, что такая система финансирования непрозрачна и непродуктивна. Но она позволяет осуществлять политические цели без соразмерного вложения средств.

Другим способом завоевания симпатий избирателей обычно является сдерживание роста тарифов в предвыборный период. В результате, к объемам бюджетного недофинансирования при предоставлении льгот прибавляются объемы действительных финансовых убытков предприятий из-за несбалансированной тарифной политики. Несвоевременный пересмотр тарифов на продукцию и услуги унитарных предприятий без соответствующего снижения затрат означает, что в связи с объективным ростом цен в экономике установленный тариф становится меньше фактических издержек, и предприятие терпит убытки. Однако отрицательные социально-экономические последствия таких политических манипуляций этим не ограничиваются.

В соответствии с недополученными доходами предприятие коммунального хозяйства сокращает объем фактически выполняемых работ, что ведет к снижению качества жилищно-коммунальных услуг и нарастанию износа основных фондов. Обратим особое внимание на этот последний фактор.

Большой срок службы основных фондов позволяет злоупотреблять такими «инструментами регулирования», как недофинансирование бюджета и несвоевременный пересмотр тарифов, на протяжении длительного периода времени. Можно довольно долго не финансировать текущий и капитальный ремонт без ощутимой потери качества услуг. Но происходит это за счет нарастания износа, а значит переноса расходов

на будущие периоды. Существует достаточно понятный механизм, который позволяет осуществлять подобные злоупотребления, и в его основе лежит ставшая уже традиционной для изучения проблема асимметрии информации. Состояние скрытых от глаз объектов коммунальной инфраструктуры не может быть адекватно оценено обычным избирателем, в то время как рост тарифов на коммунальные услуги заметен сразу и непосредственно сказывается на бюджете, особенно для домохозяйств с низкими доходами.

Отметим, что сам по себе перенос расходов на будущие периоды для многих видов бизнеса не создает проблемы, а даже и, наоборот, экономит средства. Чего не скажешь про коммунальное хозяйство: неадекватное содержание основных фондов резко сокращает сроки их полезной службы и в дальнейшем компенсируется более высокими расходами на их полное замещение. Например, согласно исследованиям, проведенным в Латинской Америке, на каждый доллар, не потраченный вовремя на надлежащее содержание инженерной инфраструктуры коммунального хозяйства, приходится 3-4 доллара дополнительных затрат на ее преждевременную реконструкцию.⁸ Даже простое нарушение сроков предоставления средств приводит к существенному росту затрат, который обусловлен сокращенными сроками выполнения работ.

Таким образом, подмена целей долгосрочной коммерческой эффективности на краткосрочные политические интересы ведет к тому, что в итоге население будет вынуждено заплатить больше, чем могло бы в случае, когда тарифы позволяют финансировать надлежащее содержание, своевременный ремонт и восстановление основных фондов.

И, тем не менее, такой заведомо неэффективный механизм продолжает работать, так как вместо того, чтобы предоставлять адресные субсидии наименее обеспеченным категориям факдан, органам местного самоуправления выгоднее закрепить основные фонды за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения.

Контроль органов местной власти над руководством унитарных предприятий позволяет им предоставлять льготы и занижать тарифы без должной компенсации. Муниципальная собственность на имущество унитарного предприятия является необходимым условием для этого. Если возможность влиять на цену со стороны частного предприятия сильно ограничена, то оно покинет отрасль, как только начнет систематически терпеть убытки. В то время как муниципальное предприятие будет продолжать работать до тех пор, пока это будет выгодно его учредителю-собственнику. В таких условиях у местной власти существует четкий мотив для закрепления контроля над отраслью жилищно-коммунального хозяйства, ограничения конкуренции и создания искусственной монополии.

⁸ Практика реформы жилищно-коммунального хозяйства: Аналитический доклад/Под общ.ред.С.Б. Сиваева.-М: Фонд «Институт экономики города», 2004.