

Тарифное регулирование в естественно-монопольных секторах: состояние и перспективы

Ю.З. СААКЯН, генеральный директор Института проблем естественных монополий



Стало уже «доброй» традицией в конце года возвращаться к теме роста тарифов естественных монополий и их влияния на экономику. Чиновники и политики активно обсуждают данную проблематику в связи с очередным согласованием тарифов на следующий год. Хотелось бы представить читателям свой взгляд на данную проблематику — с не совсем традиционной точки зрения.

Тарифы на пассажирские перевозки в дальнейшем следовании в плацкартных вагонах находятся в регулируемом Правительством РФ секторе и устанавливаются ФСТ России с ежегодными темпами +12% (рис. 3). Тарифы в купейных вагонах и вагонах СВ находятся в секторе свободного

Кто и как поднимает цены в естественно-монопольных секторах? Ответ на этот вопрос не так однозначен, как принято считать. В настоящее время тарифное регулирование в монопольных отраслях осуществляется на двух уровнях. На федеральном Федеральная служба по тарифам устанавливает оптовые цены и тарифы на газ и электроэнергию, а также тарифы на грузовые железнодорожные перевозки и пассажирские перевозки в поездах дальнего следования в плацкартных вагонах.

На региональном уровне органы исполнительной власти устанавливают конечные цены и тарифы на газ, электроэнергию и железнодорожные перевозки промышленными предприятиями железнодорожного транспорта.

В результате тарифного регулирования на федеральном уровне в 2006 году тарифы на грузовые железнодорожные перевозки выросли в 1,21 раза.

Тарифы на услуги железнодорожного транспорта в 2004–2006 годах по сравнению с тарифами на услуги других естественных монополий росли меньшими темпами.

В 2004–2006 годах уровень тарифов на грузовые перевозки железнодорожным транспортом индексировался на уровне прогноза инфляции в стране, составленного Минэкономразвития России.

При этом тарифы на грузовые перевозки в направлении сухопутных передаточных станций, морских портов и тарифы на внутренние перевозки индексировались разными темпами в соответствии с ранее принятым решением правительства РФ о постепенном выравнивании уровня доходных ставок на перевозки грузов через российские порты и пограничные передаточные железнодорожные станции.



Данная мера была принята в связи с необходимостью обеспечения условий для вступления России в ВТО. Сближение (унификация) тарифов производится путем замораживания ставок железнодорожных тарифов, действующих в направлении сухопутных погранпереходов, и опережающего повышения ставок в направлении портов (1,15 — в 2005 г.; 1,13 — в 2006 г.; 1,11 — в 2007 г.) — рис. 1.

Благодаря индексации железнодорожных тарифов на уровне инфляции, а также опережающему росту цен в большинстве отраслей промышленности транспортная составляющая в конечной цене продукции большинства отраслей промышленности в 2004–2006 годах снижалась (рис. 2).

Вместе с тем, в сфере железнодорожных перевозок сохраняется острая проблема перекрестного субсидирования перевозок пассажиров за счет грузовых перевозок.

ценообразования: они устанавливаются путем индексации, уровень которой устанавливается приказом президента ОАО «РЖД» при одобрении ФСТ России. В 2004–2007 годах ежегодная индексация этих тарифов составляла от 18 до 25%.

Тарифы на пригородные пассажирские перевозки устанавливаются местными органами власти путем поиска компромисса между ними и ОАО «РЖД». Как правило, торг идет между уровнем тарифов на проезд пассажиров и размером компенсаций, предоставляемых местными властями перевозчику. Тарифы ежегодно индексируются на уровне от +10% до +15%.

Общие размеры убытков ОАО «РЖД» от организации пассажирского сообщения в 2006 году составили 43 млрд рублей. Основным источником их покрытия являются доходы от организации грузовых перевозок. В целом, размер перекрестного субсидирования

Таблица 1. Средние темпы роста тарифов для населения по федеральным округам

	2005/2004	2006/2005	2006/2007
В среднем по России	118,5%	115,3%	113,0%
Центральный федеральный округ	118%	118%	112%
Северо-Западный федеральный округ	119%	117%	112%
Южный федеральный округ	120%	118%	110%
Приволжский федеральный округ	118%	120%	111%
Уральский федеральный округ	114%	116%	112%
Сибирский федеральный округ	113%	112%	109%
Дальневосточный федеральный округ	119%	114%	116%

Источник: ФСТ России

составляет 6–10% от общей выручки железнодорожного транспорта от грузовых перевозок.

До 2007 года субсидии федерального бюджета на покрытие убытков в пассажирском сообщении не выделялись. Для сокращения перекрестного субсидирования пассажирских перевозок грузовыми правительство РФ начиная с 2007 года выделяет средства из федерального бюджета. В бюджете России на 2007–2009 годы предусмотрены дотации на покрытие убытков пассажирских перевозок в дальнейшем следовании:

- в 2007 году — 10,9 млрд. рублей;
- в 2008 году — 16,4 млрд. рублей;
- в 2009 году — 22,0 млрд. рублей.

Тарифная политика на железнодорожном транспорте, единственная из всех отраслей промышленности и естественных монополий, содержит прямое перекрестное субсидирование не только между населением и промышленными потребителями, но и между отраслями и предприятиями. На практике это реализовано в структуре железнодорожных грузовых тарифов, которые сформированы на основании «платежеспособности груза».

Однако запланированное дальнейшее сокращение сферы тарифного регулирования и упразднение инструментов государственного регулирования может привести к ухудшению социально-экономического положения в стране, вследствие существенного отклонения реального положения дел от прогнозов правительства РФ.

Так, с 2011 года планируется полный переход на рыночное ценообразование в сфере поставок электроэнергии и газа для промышленных потребителей. Планируется также рыночное регулирование вагонной составляющей тарифов на железнодорожные грузовые перевозки, которая составляет от 5 до 15% от всего тарифа (в сфере государственного регулирования останутся инфраструктурная и локомотивная составляющие тарифа)

При этом предусмотрено 100%-ное госрегулирование для населения цен на газ, электроэнергию и железно-

рожных тарифов на пассажирские перевозки в плацкартных вагонах.

В этой ситуации правительство планирует снижение к 2020 году темпов роста тарифов на услуги естественных монополий до 1–2% в год (рис. 3). Однако достижение таких показателей проблематично. Во-первых, рыночное ценообразование подразумевает сокращение до минимального уровня вмешательства государства в этот процесс, а недостаток

электроэнергии и газа на рынке приведет к росту цен на них. Во-вторых, необходимость реализации масштабных инвестпрограмм в естественно-монопольных отраслях может вызвать кратный рост инвестиционной составляющей в тарифе. В-третьих, переход на ценообразование на газ по системе net back поставит внутренние цены на газ в зависимость от мировых, что может привести к их дальнейшему росту.

Особо хочется отметить, что в случае роста цен выше запланированного уровня у государства не будет эффективных инструментов влияния на ценообразование. Рост издержек естественных монополий в настоящее время превышает темпы роста инфляции. У естественных монополий нет стимулов к снижению издержек, а у государства нет готовых инструментов заставить естественные монополии их снижать. А



Рис. 2. Динамика транспортной составляющей в цене грузов в 2004–2006 гг. Источник: данные ОАО «РЖД»



Рис. 3. Динамика роста тарифов на железнодорожные пассажирские перевозки, %. Источник: ФСТ России, ОАО «РЖД»

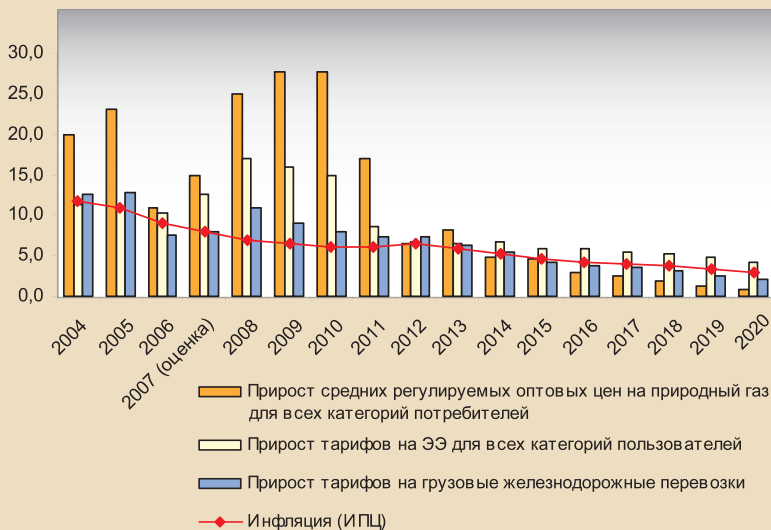


Рис. 4. Прогноз роста тарифов на услуги естественных монополий.
 Источник: Минэкономразвития, проект Прогноза социально-экономического развития страны до 2020 г.

рыночное ценообразование и вовсе делает эту затею призрачной, так как в естественно-монопольных секторах рынка нет. Фактически только ценообразование в пассажирских перевозках может быть ограничено конкурентными предложениями других видов транспорта и получить стимулы к снижению внутренних издержек при рыночном ценообразовании, поскольку уже в настоящее время существует эффективная конкуренция с другими видами транспорта.

В других секторах естественных мо-

нополий аналогичной конкуренции не предвидится.

Еще одной сферой регулирования, из которой вышло государство, является регулирование и контроль вопросов качества товаров и услуг естественных монополий.

В соответствии с Законом о техническом регулировании государство контролирует лишь вопросы безопасности продукции и услуг, подразумевая, что вопросы качества отрегулирует рынок. Но естественно-монопольные виды деятельности отличаются от других тем, что там

нет рынка и, следовательно, отсутствуют рыночные стимулы к повышению качества. В результате рост цен на услуги естественных монополий никак не будет связан с улучшением качества предоставляемых услуг, а рост тарифов будет обусловлен лишь простым индексированием.

С другой стороны, у государства нет эффективного инструмента прогнозирования влияния тарифной политики на социально-экономическую ситуацию в стране.

За период 2003–2006 годов при годовых темпах роста цен на услуги естественных монополий, составляющих от 8 до 20%, ежегодный рост инфляции составлял 9–12%. В 2007–2011 годах, при ежегодных запланированных темпах роста цен на услуги естественных монополий до 28%, прогнозируется снижение темпов роста инфляции до 6–7%, что противоречит экономической логике. Расчеты Института проблем естественных монополий показывают, что рост тарифов на услуги естественных монополий составляет 30–35% от ежегодной инфляции.

При этом прогнозы Минэкономразвития России не учитывают возможного разгона цен в экономике при выполнении масштабного заказа естественных монополий. Дело в том, что отечественная промышленность не способна целиком удовлетворить запросы экономики. Так, прогнозируется превышение спроса над предложением по целому ряду строительных материалов, по продукции электротехнической отрасли, энергомашиностроения, транспортного машиностроения, строительного комплекса и т.д. В этих отраслях существует рыночное ценообразование, которое при недостатке производимой продукции может привести к значительному росту цен, что, в свою очередь, разгонит маховик инфляции.

В последнее время в реформировании и регулировании естественно-монопольных секторов экономики наметились такие тренды, которые угрожают социальной и экономической стабильности России. Ослабляя регулирование естественных монополий, государство снимает с себя ответственность за будущее страны. Настало время проанализировать виды деятельности, отнесенные законодательством к естественно-монопольным, исключив из них те, в которых возможна конкуренция. Те же виды деятельности, которые будут признаны естественно-монопольными, должны остаться под жестким контролем государства, и в первую очередь это касается вопросов, связанных с ценообразованием на продукцию такой деятельности.

Таблица 2. Группировка регионов РФ по темпам роста тарифов на электроэнергию для населения в 2007 г.

№	Уровень роста тарифов	Регионы
1.	Очень низкий (ниже целевого уровня ИПЦ): <8%	Чеченская Респ., Респ. Бурятия, Калининградская обл., Сахалинская обл., Читинская обл., Агинский Бурятский АО, Саратовская обл., Новосибирская обл., Камчатская обл.
2.	Низкий (ниже среднего предельного минимального уровня роста): 8–10%	Иркутская обл., Усть-Ордынский Бурятский АО, Респ. Тыва, Респ. Северная Осетия - Алания, Амурская обл., Кабардино-Балкарская Респ., Орловская обл., Кировская обл., Оренбургская обл., Хабаровский край
3.	Средний (в средних минимальном и максимальном пределах роста): 10–13%	Респ. Ингушетия, Еврейская АО, Корякский АО, Ивановская обл., Омская обл., Карачаево-Черкесская Респ., Томская обл., Кемеровская обл., Мурманская обл., Ставропольский край, Челябинская обл., Респ. Калмыкия, Ярославская обл., Тверская обл., Псковская обл., Брянская обл., Смоленская обл., Волгоградская обл., Пензенская обл., Курганская обл., Респ. Татарстан, Калужская обл., Московская обл., Тульская обл., Респ. Адыгея, Краснодарский край, Нижегородская обл., Магаданская обл., Астраханская обл., Ростовская обл., Алтайский край, Белгородская обл., Курская обл., Тамбовская обл., Приморский край, Чувашская Респ., Красноярский край, Респ. Мордовия, Чукотский АО, Новгородская обл., Респ. Дагестан, Респ. Алтай, Респ. Марий Эл, Удмуртская Респ., Пермский край, Свердловская обл., Респ. Хакасия, Самарская обл.
4.	Высокий (выше среднего предельного максимального уровня): 21–25%	Вологодская обл., г. Москва, Респ. Карелия, Респ. Коми, Тюменская обл., Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Ленинградская обл., Воронежская обл., Ульяновская обл., Владимирская обл., г. Санкт-Петербург, Рязанская обл., Липецкая обл., Ненецкий АО, Костромская обл., Респ. Саха (Якутия), Архангельская обл., Респ. Башкортостан