

А. С. Наумов

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К РЕФОРМИРОВАНИЮ НЕКОНКУРЕНТНЫХ РЫНКОВ С УЧАСТИЕМ ГОСУДАРСТВА

Данная статья посвящена проблеме проведения необходимых реформ на неконкурентных, с высокой степенью участия государства рынках. Фактологический материал основан на изучении газовой отрасли. Анализ нынешнего положения газовой отрасли опирается на методы неинституциональной экономики, а также на моделирование процесса реформирования отрасли. Анализируется взаимосвязь газовой отрасли с внешней экономической, политической, социальной и экономико-технологической средой.

Ключевые слова: *институт, естественная монополия, газовый рынок, либерализация, национальный интерес, некупаемые затраты, институциональная ловушка.*

Актуальность исследования заключается в том, что для России ключевое значение имеют высокомонополизированные отрасли. Однако высокая степень концентрации не стимулирует государственные монополии сокращать свои издержки за счет внедрения инноваций. Эта проблема изучена на примере газовой отрасли России. Газовый сектор столкнулся с недофинансированием работ по реконструкции и техническому перевооружению объектов транспорта газа и, как следствие, переживает существенный износ основных фондов. В России основной способ доставки природного газа от месторождений до конечных потребителей – трубопроводный транспорт. В настоящее время уже более 60 % газопроводов ОАО «Газпром» находятся в эксплуатации более 20 лет, около 25 % выработали нормативный срок службы, а 23 % установленных газоперекачивающих агрегатов выработали свой технический ресурс [1].

Неоклассическая экономическая теория не ставит своей целью изучение эволюции экономических отношений как процесса, фокусируя свое внимание на анализе характеристик этапов этого развития. Кроме того, при формировании стратегии реформ необходимо учитывать еще и общественно-политические интересы. Институциональная теория была создана в ответ на требование необходимости исследования экономических процессов не только в статике, но и динамике. Институциональные подходы дают возможность рассмотреть экономические процессы в более широкой перспективе, увидеть взаимосвязь с другими сферами жизни общества. Терминология институциональной теории широко используется в научных статьях по экономике и политической аналитике. Но в то же время глубокий анализ с применением методов институциональной теории не является основным методом анализа преобразований. Например, изучение долгосрочных перспектив российской газовой отрасли, как правило, осуществляется методами отраслевой экономики, что само по себе не является негативным. Однако ограниченное число отечественных работ в области экономиче-

ской теории для осмысления ситуации на монопольных рынках является существенным препятствием для осуществления экономических реформ.

Серьезный вклад в развитие теории изменений внесла работа Д. Норта [2], в которой автор формулирует теоретические основания институциональных преобразований. Проблема некупаемых затрат изучена с использованием работ Дж. Сидака и У. Баумоля [3]. При исследовании некупаемых затрат на основе энергетического рынка США авторы делают акцент на изучении экономических контрактов между энергетическими компаниями и потребителями в условиях волатильности спроса. Среди российских работ в области институционализма обращает на себя внимание работа В. М. Полтеровича [4]. Еще одна статья В. М. Полтеровича «Стратегия институциональных реформ» рассматривает перспективу промежуточных институтов как возможность поэтапных реформ.

Целью данного исследования будет являться совершенствование методологии реформирования отраслей, характеризующихся наличием значительной доли государственной собственности и высокими отраслевыми барьерами. Задачами данного исследования являются:

- 1) изучение баланса интересов в газовом секторе;
- 2) определение эффективности «правил игры», установившихся на российском газовом рынке.

Неконкурентные рынки и роль государства

Рынки энергоресурсов характеризуются высокой степенью концентрации. Причинами, препятствующими развитию свободной конкуренции на газовом рынке, являются:

1. Эффект масштаба. Часть газовой отрасли, а именно система транспортировки, является естественно монопольной по своему характеру.
2. Высокие постоянные издержки.

Недостаток монопольного рынка заключается в том, что монополист, если его не регулировать, станет ограничивать производство ради высокой цены. Отсюда возникает необходимость государственного регулирования ценообразования.

Ограничив рыночную власть фирмы и возложив на нее социальные обязательства, государство установило административные барьеры для входа в отрасль. Отраслевые барьеры при отсутствии стимулов для развития конкуренции являются более предпочтительными, чем свободный рынок.

Одной из особенностей институциональной теории является акцент на изучение баланса интересов экономических субъектов. Функция государства должна быть интеграционной – соблюдение баланса интересов многих интересов (рис. 1).



Рис. 1

Корпоративный интерес. Он выражается в стремлении компаний к максимальной доходности. Нужно сказать, что «Газпром» действует в режиме нулевой прибыли. Точка нулевой прибыли, когда фирма контролируется государством и действует на пересечении кривой спроса и кривой средних издержек – лучшая из худших альтернатив. Компания нуждается в высоких барьерах входа в отрасль, так как она предоставляет свои услуги по ценам ниже рыночных.

Государственный интерес. Государство заинтересовано в сохранении конкурентоспособности промышленности и поддержании социальной стабильности.

Региональный интерес. Регионы заинтересованы в поддержании высокого уровня занятости населения, использовании ресурсов компании для развития и поддержания социальной инфраструктуры, обеспечении дешевой энергией слабозаселенных территорий.

Индивидуальный интерес. Индивидуальные потребители заинтересованы прежде всего в снижении цен на продукцию естественных монополий при сохранении или улучшении качества услуг.

Общий интерес заключается в проведении политики, которая, с одной стороны, стимулировала бы компании совершенствовать свою деятельность и снижать издержки, сохраняя при этом инвестиционный потенциал, а с другой – обеспечивала бы относительно низкий уровень цен для обрабатывающей промышленности и населения. Кроме того,

общий интерес заключается также в том, чтобы найти баланс между внедрением принципов конкуренции и поддержкой компании в осуществлении убыточных инвестиций в обеспечение поставок газа в малозаселенные и удаленные территории.

Естественная монополия выполняет важную социальную функцию. Здесь можно говорить о провалах рынка, так как рыночный механизм, подразумевающий стремление фирм к максимизации своей прибыли, не может обеспечить потребителям доступ к услугам. В условиях дерегулированного рынка газовые компании не станут предоставлять свои услуги невыгодным покупателям. По этой причине стабильные поставки газа могут осуществляться только при наличии прямого участия государства. Если государство больше не устанавливает цены и не защищает естественную монополию от потенциальных конкурентов, то при обслуживании невыгодных покупателей фирма будет работать ниже уровня предельных издержек.

В соответствии с интересами всех экономических субъектов целями государственной политики России в отношении естественных монополий должны стать:

- 1) снижение цен на продукцию естественных монополий за счет сокращения внутренних издержек для всех экономических субъектов;
- 2) рост числа занятых в отрасли;
- 3) рост налоговых поступлений от газовой отрасли;
- 4) поддержание экспортного потенциала отрасли.

Итак, если конечная цель – это снижение цены на энергоносители при сохранении высокого качества предоставляемых монополиями услуг и сохранении инвестиционного потенциала отрасли, то надежным средством к достижению этой цели может стать постепенное внедрение практики свободной конкуренции, при которой для участников рынка должны быть минимизированы риски невозможности покрыть некупаемые затраты. В качестве выхода из этой ситуации можно предложить сохранение перекрестного субсидирования, а также законодательный контроль за снижением цены на газ с целью вытеснения конкурентов.

Некупаемые затраты как центральная проблема в либерализации рынка

Чтобы оставаться на рынке, компания должна компенсировать внутренние издержки за счет монополии на экспорт трубопроводного газа. Монопольное положение в сфере распределения дает компании основания не опасаться серьезной конкуренции. Однако риск отсутствия хотя бы потенциальной конкуренции подрывает стремление естественной монополии к совершенствованию своей деятельности.

Одной из основных причин высоких входных барьеров в отрасль являются некупаемые затраты. Некупаемые затраты можно определить как затраты, которые производитель газа понес в прошлом для того, чтобы выполнить свои обязательства по предоставлению услуг потребителям, где компания реализует свое исключительное право на их обслуживание, предоставляемое при традиционном режиме регулирования. В России на «Газпром» как государственную естественную монополию возложена определенная социальная роль – обслуживание невыгодных покупателей.

Высокие входные барьеры в отрасль, а именно некупаемые затраты, приведут к тому, что в условиях отмены строгого регулирования цен фирмы будут перекладывать покрытие издержек на потребителей. От нерегулируемых фирм не требуется предоставление каких-либо льгот невыгодным покупателям или убыточным предприятиям. В результате может сложиться ситуация, при которой компания, свободная от каких-либо долгосрочных обязательств, привлечет новых клиентов, назначая более низкую цену, не снижая внутренние издержки. В результате потребители будут заключать контракты с неэффективными поставщиками.

Данную проблему можно представить схематически (рис. 2).

Риск невозможности покрыть некупаемые затраты фирмой-новичком может сочетаться с риском потенциального тактического или стратегического ценового возмездия фирмы, уже находящейся в отрасли. Нельзя забывать, что газовый рынок России монополизирован «Газпромом», который обладает несравнимо большими ресурсами, чем независимые производители газа, и является собственником газовой инфраструктуры. Фирма-монополист может снизить цену на время, чтобы вытеснить конкурентов с рынка. После устранения конкурентов монополист поднимет цену, что в условиях отмены регулирования ударит по потребителям.

В этой ситуации система долгосрочных контрактов должна оставаться приоритетной по отношению к краткосрочным контрактам, а на свободном рынке газа должен быть установлен нижний порог цен для защиты от демпинговой ценовой политики.

Институциональные изменения

Неоинституционалисты говорят о неэффективной устойчивой норме (неэффективный институт), имеющей самоподдерживающийся характер. К не-

эффективной системе институтов применяют термин институциональной ловушки [5].

Издержки выхода из институциональной ловушки можно классифицировать следующим образом:

1. Издержки установления новой нормы. Институциональные изменения являются инкрементными и зависящими от пути развития. Это объясняется тем, что крупномасштабные изменения могли бы навредить существующим организациям и потому встречают противопоставление с их стороны [2]. Экономические преобразования, заменяющие административно-командные механизмы рыночными, могут повлечь за собой повышение цен и отказ от старых договорных обязательств.

2. Издержки преодоления культурной инерции (нежелание менять старые стереотипы).

3. Издержки, связанные с разрушением механизма лоббирования старой нормы. Крупные монополии, находясь формально в рамках строгого регулирования, начинают влиять на государственные структуры для сохранения своего привилегированного положения.

Также институционалисты выделяют понятие кюверти-эффекта, пришедшее из компьютерной индустрии. Кюверти-эффект – эффект победы менее эффективного стандарта над более эффективным из-за относительно случайных обстоятельств момента выбора и последующего закрепления победы менее эффективного стандарта набранной пользовательской базой – издержки адаптации новой нормы к существующей институциональной среде [6].

Можно ли рассматривать сегодняшнее положение системы распределения газа как институциональную ловушку?

Российская газовая система формировалась в советский период, когда отличительными чертами отрасли была крайняя монополизация, отсутствие инфраструктуры для рыночной торговли газом. В результате сформировалась система государственного монополизма. «Газпром» – это государственная компания с присущими ей недостатками. Причины неэффективности государственных предприятий: низкая индивидуальная мотивация и отсутствие стимулов у менеджмента к совершенствованию своей деятельности. Одним из примеров экономической институциональной ловушки является прикрепление убыточных предприятий к эффективным субъектам хозяйствования. Как уже было сказано, «Газпром» продает газ по заниженным ценам,

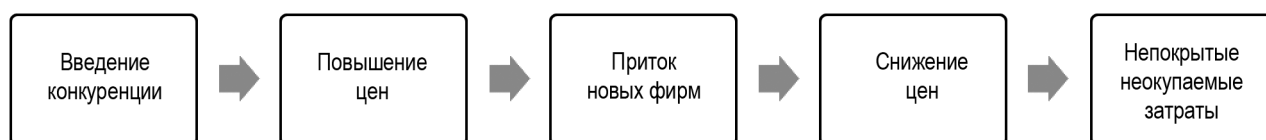


Рис. 2

способствуя удержанию на рынке неконкурентоспособных фирм. Вынужденная необходимость направлять собственные средства для поддержки предприятий-банкротов подрывает экономическую заинтересованность в улучшении собственных результатов деятельности. Государственные предприятия могут не бояться конкуренции и банкротства. Заработная плата не привязана к доходу фирмы.

Причины институциональной ловушки:

1. Внутренние противоречия между интересами различных групп экономических агентов. «Газпром» выступает за отпуск цен, но это противоречит интересам населения, так как влечет за собой удорожание газа. Кроме того, для крупных предприятий свободный рынок сделает контрактную систему более гибкой, давая возможность уменьшать и увеличивать поставки газа (например, поставки газа на сутки) исходя из целей фирмы. Однако для небольших предприятий издержки от повышения цен на газ перекроют возможные выгоды от гибких контрактов.

2. Несогласование краткосрочных и долгосрочных интересов. В долгосрочной перспективе либерализация рынка должна привести к снижению цен на газ, а также повышению эффективности деятельности компаний, высвобождению дополнительных ресурсов. Однако в ближайшей перспективе либерализация чревата вытеснением новых компаний с рынка фирмами, давно находящимися в отрасли, в первую очередь «Газпромом». Также взлет цен может негативно сказаться на социальном благополучии населения.

С этой точки зрения российская газовая отрасль находится в институциональной ловушке.

Выходом из этой неблагоприятной ситуации может стать развитие конкуренции. Однако даже если мы точно знаем, какой именно институт желателен, его немедленное введение, как правило, невозможно или нецелесообразно из-за тех или иных ограничений: ресурсных, технологических, культурных, институциональных или политических. Именно поэтому в процессе реформирования возникает нелегкий вопрос о построении цепочки промежуточных институтов, которая, с одной стороны, учитывала бы ограничения, реально сложившиеся в каждый момент времени, а с другой – приводила бы в конечном счете к формированию институциональной системы с желательными свойствами.

В отличие от шоковой терапии, градуалистские реформы легко сочетаются с институциональным экспериментированием: можно учесть результаты и поменять конструкцию последующих промежуточных институтов и даже отказываться от продолжения реформ. Одним из промежуточных институтов была электронная торговая площадка (ЭТП). Она была создана в 2002 г. году как структурное подра-

зделение «Межрегионгаза». «Межрегионгаз» в свою очередь является торговым предприятием со 100 % участием «Газпрома». Газ на ЭТП продавался по свободным ценам – то есть это была модель свободного рынка газа. Общий объем газа, проданного на бирже, составил 7,16 млрд м³: 61 % приходился на долю «Газпрома», остальные 39 % – на независимых производителей газа. Количество покупателей составило 54: 60 % купленного газа пришлось на долю крупных покупателей, 23 % приобрели региональные газовые компании и 17 % – трейдеры [7]. В 2008 г. «Газпром» недопоставил газ на площадку, что привело к взлету цен и остановке торгов. В результате деятельности ЭТП были выявлены недостатки в контрактном законодательстве, а также сложности в осуществлении идеи свободного ценообразования в условиях асимметричной олигополии.

Таким образом, ЭТП как экспериментальный промежуточный институт помогла выявить возможные трудности, с которыми столкнется отрасль в случае введения свободного рыночного ценообразования.

Промежуточным институтом в газовой отрасли на пути к свободному рынку должна стать та или иная форма продажи излишков газа сверх оговоренных объемов по правилам свободного ценообразования. Подобный подход к либерализации рынков в условиях государственной монополии был применен в КНР в период рыночных реформ. В коммунистическом Китае часть объемов продукции, произведенных сверх плана, продавалась по свободным ценам, и со временем эта доля все увеличивалась. Можно предположить, что в случае сокращения ценового разрыва между монопольными ценами «Газпрома» и ценами, продаваемыми на регулируемом рынке, потребители, особенно крупные промышленные предприятия, будут предпочитать использовать более гибкий механизм покупки газа по краткосрочным контрактам, а не долгосрочные обязательства.

Из этого следует, что при осуществлении реформ необходимо учитывать ряд факторов:

1. Последовательность изменений (регулирующие ослабевают вслед за развитием конкуренции). Хронологически проводить политику дерегулирования можно только после создания конкурентного, а не квазиконкурентного рынка. В условиях, когда 70 % продаж газа внутри страны осуществляется «Газпромом» и этой же компании принадлежат распределительные мощности, уход государства от регулирования тарифов может привести к злоупотреблению со стороны монополии своим положением и резкому скачку цен.

2. Реформы должны учитывать необходимость сохранения доходности компании, достаточной

для инвестирования в инновации и развитие инфраструктуры. Снижение цен не должно снижать доходы компаний ниже уровня средних издержек. В противном случае возможности компаний по инвестированию в развитие инфраструктуры и инноваций резко снизятся. Это в свою очередь негативно скажется на качестве услуг. В долгосрочной перспективе снижение доходности компаний из-за высокого уровня конкуренции не обязательно будет стимулировать компании к снижению издержек. Возможно, что она, напро-

тив, будет способствовать замораживанию развития отрасли.

3. Резкий отпуск цен может негативно сказаться на благосостоянии потребителей, а также на конкурентоспособности российской промышленности, которая сильно зависит от заниженных цен на энергию, а та, в свою очередь, от цен на газ.

4. В условиях рынка фирмы не станут инвестировать в развитие инфраструктуры на социальные нужды. В этом случае необходима компенсация государством некупаемых затрат.

Список литературы

1. Карпов Б. М., Перевазкин В. Б., Старовойтов М. К. Модернизация экономики на основе технологических инноваций // Административно-управленческий портал. URL: http://www.aup.ru/books/m5/6_1.htm (дата обращения: 24.02.14).
2. Норт Д. Пять тезисов об институциональных изменениях // Квартальный бюллетень клуба экономистов. Минск: ПроPILEI, 2000. Вып. 4 С. 6.
3. Баумоль У., Сидак Дж. Некупаемые затраты // Экономическая политика. 2008. № 2. С. 12.
4. Полтерович В. М. Проектирование реформ: Как искать промежуточные институты // Черногорский университет. 2002. Т. 8, № 2. С. 25–44.
5. Литвинцева Г. Словарь терминов по институциональной экономике. Институциональная ловушка. URL: <http://vocabulary.ru/dictionary/96/word/institucionalnaja-lovushka> (дата обращения: 24.02.14).
6. Бренделева Е. А. QWERTY-эффекты, институциональные ловушки с точки зрения теории транзакционных издержек // Высшая школа экономики. URL: <http://ecsocman.hse.ru/text/16213316/> (дата обращения: 25.02.14).
7. Петров А., Поршаков А. Рынок газа в России: ход реформ // Рынок ценных бумаг. 2008. № 8. С. 16.

Наумов А. С., аспирант.

Национальный исследовательский Томский государственный университет.

Пр. Ленина, 36, Томск, Россия, 634050.

E-mail: ansnau@mail.ru.

Материал поступил в редакцию 12.04.2014.

A. S. Naumov

INSTITUTIONAL APPROACH TO THE REFORM OF NON-COMPETITIVE MARKETS WITH STATE PARTICIPATION

This article deals with the problem of the necessary reforms for noncompetitive markets with a high degree of state involvement. Factual material is based on the study of the gas industry. The paper applies the methods of the new institutional economics in the analysis of the current position of the gas industry, as well as the method of modeling the process of the industry reform. The article examines the relationship of the gas industry with the external economic, political, social and technological environment.

Key words: *institute, natural monopoly gas market liberalization, the national interest, stranded costs, institutional trap.*

References

1. Karpov B. M., Perevyazkin V. B., Starovoitov M. K. *Modernization of the economy based on technological innovation*. Administration management portal. URL: http://www.aup.ru/books/m5/6_1.htm (accessed 24.02.14) (in Russian).
2. Nort D. Five theses of institutional changes. Quarter paper of economical club. Minsk, PPropilei Publ., 2000, issue 4. p. 6 (in Russian).
3. Baumol Y., Sidak J. Sunk costs. *Economical policy*, 2008, no. 2, p 12 (in Russian).
4. Polterovich V. M. Design of the reforms: How to search for the intermediate institutions. *University of Montenegro*, 2002, vol. 8, no. 2, pp. 25–44.
5. Litvintseva G. *Institutional economy vocabulary: Institutional trap*. URL <http://vocabulary.ru/dictionary/96/word/institucionalnaja-lovushka> (accessed 24.02.14) (in Russian).
6. Brendeleva E. A. QWERTY-effects, institutional traps from the point of view of the transactional costs theory. *Higher School of economics*. URL <http://ecsocman.hse.ru/text/16213316/> (accessed 25.02.14) (in Russian).
7. Petrov A., Porshakov A. Russian gas market: path of reform. *Securities Market*, 2008, no. 8, p. 16 (in Russian).

National Research Tomsk State University.

Pr. Lenina, 36, Tomsk, Russia, 634050.

E-mail: ansnau@mail.ru.