

УДК 346.6

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2018

Перспективные направления тарифного регулирования в сфере связи

О. В. Климова,
ФАС России,
г. Москва

Аннотация

Статья посвящена перспективным направлениям тарифного регулирования в сфере связи с учетом достигнутого уровня конкуренции в отрасли. Тенденции развития конкуренции на рынке телекоммуникаций России указывают на необходимость совершенствования механизмов тарифного регулирования. Приводятся базовые принципы проконкурентного тарифного регулирования, на основе которых разработан Порядок расчета тарифов по методу предельного ценообразования. Перечислены преимущества и недостатки данного метода, а также указаны возможные способы нивелирования недостатков.

Ключевые слова: политика тарифного регулирования, связь, телекоммуникации, конкуренция, метод предельного ценообразования.

Prospective directions tariff regulation in the field of commu

O. V. Klimova,
FAS Russia,
Moscow

Annotation

The article is devoted to promising areas of tariff regulation in the sphere of communications, taking into account the current level of competition. The tendencies of competition development in the market of telecommunications of the Russian Federation underline the need to improve the mechanisms of tariff regulation. The article considers the core principles of pro-competitive tariff regulation, which served as the basis for the Procedure for calculating tariffs using the marginal pricing method. The pros and cons of this method, as well as possible ways of lessening the disadvantages are listed in this article.

Keywords: current policy of state tariff regulation, incentives for transition to a competitive market, draft procedure for calculating tariffs using the marginal pricing method, communications, telecommunications.

В последние десятилетия отрасль связи, являясь частью информационно-телекоммуникационного сектора, переживает масштабные технологические, организационные и экономические изменения, что проявляется в расширении географии, увеличении ассортимента услуг, конвергенции разных типов услуг, ранее мало связанных друг с другом.

Интенсивное развитие отрасли связи сопровождалось изменением механизмов государственного регулирования связи, в том числе механизмов тарифного регулирования — от преобладания государственных регулируемых монополий к нынешнему высокодиверсифицированному и во многих проявлениях высококонкурентному состоянию.

Начиная с 1980-х г. сначала в некоторых, а затем во все большем числе стран в регулируемом секторе экономики получили распространение методы, ориентированные на создание характерных для конкурентных рынков стимулов повышения эффективности производства.

Фундаментальный базовый принцип тарифного регулирования состоит в том, что *наиболее эффективным и справедливым инструментом регулирования взаимоотношений между производителями и потребителями товаров и услуг признается конкурентный рынок*. В этой связи *современная политика государственного регулирования в условиях отсутствия конкуренции направлена на создание для регулируемых компаний таких условий и стимулов, чтобы результаты их деятельности максимально приближались к тем, которые были бы достигнуты на гипотетическом конкурентном рынке*. Поскольку же функционирование конкурентного рынка в соответствующих сферах деятельности считается невозможным или нецелесообразным [1]¹, регуляторам приходится создавать замену конкурентным стимулам на уровне тарифного регулирования.

В настоящее время существует большое число теоретических моделей тарифного регулирования и методов их практической реализации. Разные модели и методы регулирования отличаются друг от друга тем, какие условия и стимулы, характерные для гипотетического конкурентного рынка, реализуются и какими правовыми нормами и регуляторными инструментами это достигается.

Проведение сбалансированной тарифной политики является важным фактором, влияющим на развитие

отрасли связи и на сохранение доступности услуг связи для потребителей.

Государственное регулирование тарифов на услуги общедоступной электросвязи осуществляется в соответствии с федеральными законами от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях», от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» [2] и постановлением Правительства Российской Федерации от 24.10.2005 № 637 «О государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи» [3].

Внедрение новых технологий и появление новых услуг связи, постепенно замещающих услуги традиционной телефонной связи, в том числе развитие рынка услуг сотовой связи и расширение зоны их проникновения, существенным образом повлияли на изменение структуры рынка услуг связи. В связи с этим требуются изменения в государственном тарифном регулировании.

В последние годы государственное регулирование тарифов на услуги фиксированной телефонной связи, предоставляемые конечным пользователям, существенно изменилось.

Одной из ключевых характеристик новой тарифной политики стал переход от принципа «издержки плюс» к рыночным индикаторам на основе принципа «инфляция минус».

В настоящее время принятие сбалансированных тарифных решений осуществляется не только на основе анализа эффективности деятельности субъектов естественных монополий, но и с учетом анализа эффективности деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих на конкурентном рынке аналогичный вид деятельности, анализа показателей эффективности экономики в целом, т. е. с применением бенчмаркинга (сопоставление затрат на единицу услуги и (или) сопоставление цен (тарифов)).

Современная политика государственного тарифного регулирования направлена на создание условий и стимулов, позволяющих регулируемым субъектам достичь результатов деятельности, которые могли бы быть достигнуты на конкурентном рынке.

К стимулам гипотетического конкурентного рынка относятся:

- а) стимулы снижения издержек;
- б) стимулирование экономически рационального инвестиционного процесса.

Применяемый сегодня метод экономически обоснованных затрат, к сожалению, не стимулирует регулируемые субъекты ни к снижению издержек, ни к экономически выгодным инвестициям, а, напротив, провоцирует наращивание операторами связи затрат и их

¹ См., например, определение понятия естественной монополии в ст. 3 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

«перекладывание» с нерегулируемых видов деятельности на регулируемые.

В этой связи актуальным является переход к регулированию тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи на основе метода предельного ценообразования (метод предельной цены (*price cap*)), который является более прогрессивным и эффективным и относится к долгосрочным методам тарифного регулирования.

Метод предельной цены (*price cap*) исторически одним из первых был предложен для замены распространенного к тому времени методу «издержки плюс» в ходе поворота к дерегулированию в 1970-х — начале 1980-х гг. в ряде зарубежных стран. Впервые идея данного метода была сформулирована британским экономистом Стивеном Литтлчайлдом в докладе, посвященном новой системе регулирования отрасли телекоммуникаций [4]. Впоследствии идея данного метода разрабатывалась во множестве теоретических работ и стала основной моделью ценового (тарифного) регулирования в инфраструктурных отраслях Великобритании вплоть до недавнего времени. В регулировании телекоммуникационного сектора этот метод широко применяется и сейчас.

С. Литтлчайлд предложил вариант системы регулирования, получивший название «метод предельной цены» (метод предельного ценообразования), из которого впоследствии развился широкий набор конкретных методов, отличающихся множеством деталей [4].

Главной задачей реформирования тарифного регулирования в Российской Федерации является совершенствование системы и механизма государственного тарифного регулирования, направленных на создание системы стимулов снижения издержек и проведение рациональной инвестиционной политики.

В целях реализации комплекса мер, направленных на совершенствование системы тарифного регулирования и повышение эффективности деятельности субъектов естественных монополий в сфере связи с учетом лучших практик международного опыта государственного тарифного регулирования сферы связи, тенденций развития сферы связи, а также опыта государственного регулирования данной сферы в Российской Федерации, ФАС России разработан проект Порядка расчета тарифов по методу предельного ценообразования, обеспечивающему возможность получения прибыли от эффективного управления издержками². Регулиру-

ющий орган устанавливает коэффициент повышения эффективности деятельности оператора связи, который учитывается при расчете максимально допустимого ежегодного изменения тарифов на группу набора услуг. В настоящее время осуществляется запуск долгосрочной тарифной политики.

Отправной точкой расчета тарифа в течение периода регулирования является цена (тариф) на регулируемые услуги в начальный момент времени. Начальное значение тарифа отражает текущие издержки производства и нормальную доходность капитала в *начальный момент*.

В последующие периоды регулируемый субъект повышает цены (тарифы) пропорционально индексу потребительских цен, предусмотренных прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации, одобренным Правительством Российской Федерации за вычетом некоей прогнозируемой величины экономии затрат. Последнюю обычно обозначают «X» и называют X-фактором или поправкой на повышение эффективности. С содержательной точки зрения X-фактор является *ожидаемым* темпом повышения эффективности производства в отрасли в целом. Даже если его значение для каждого конкретного производителя включает элемент индивидуализации, последний должен стимулировать производителя к повышению эффективности до некоторого базового уровня по отрасли. Иными словами, X-фактор является механизмом отраслевого *бенчмаркинга* в том, что касается эффективности использования ресурсов и темпов ее повышения.

Базовое для регулируемого субъекта (бенчмаркинговое) значение X-фактора должно устанавливаться на достаточно продолжительный период, как правило, несколько лет (период регулирования). Частый его пересмотр (например, ежегодный) в значительной степени обесмысливает весь метод, так как по существу означает «подгонку» ожидаемых затрат к фактическим. Поэтому компания-производитель должна иметь перед собой достаточно хорошо прогнозируемую перспективу будущих цен (не привязанных к будущим фактическим издержкам) на некоторый разумно продолжительный срок, чтобы иметь возможность получить выигрыш от повышения эффективности за счет долгосрочных проектов, таких как инвестиции, развитие новых технологий и т. п.

В основу метода предельного ценообразования заложены такие критерии, как:

1) *предотвращение злоупотреблений рыночной властью*.

При установленном регулирующим органом коэффициенте повышения эффективности деятельности

² В настоящее время проект прошел процедуру общественного обсуждения, антикоррупционную экспертизу и получил одобрение Методического совета ФАС России. — *Прим. авт.*

оператора связи (X-факторе) регулируемый субъект не имеет возможности злоупотреблять рыночной властью. Регулятор устанавливает X-фактор на группу набора услуг сроком на 3—5 лет, при этом регулируемый субъект самостоятельно устанавливает тарифы внутри группы набора услуг исходя из прогнозного уровня индекса потребительских цен, предусмотренных прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации, одобренного правительством Российской Федерации и утвержденного регулятором X-фактора. При таком подходе резких колебаний цен (тарифов) не происходит. Происходит только перебалансировка тарифов внутри группы набора услуг с учетом конъюнктуры рынка, спроса и предложения;

2) производственная эффективность.

Регулируемый субъект при эффективной работе увеличивает свою прибыль за счет снижения расходов, которая остается в распоряжении предприятия, и, соответственно, при увеличении издержек доходность предприятия автоматически снижается;

3) обеспечение разумной доходности инвестиций.

У регулируемого субъекта есть стимулы к эффективному инвестированию, т. к. он получает часть прибыли от успешных инвестиций. Неэффективные инвестиции, наоборот, снижают доходность компании;

4) поддержка конкуренции.

В отличие от существующей системы тарифного регулирования при регулировании тарифов по методу предельного ценообразования коэффициент максимального допустимого изменения тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи будет устанавливаться не на конкретные услуги связи, а на набор услуг связи, что позволит оператору связи сделать процесс установления тарифов более гибким с учетом конъюнктуры рынка.

К числу важных *преимуществ* метода предельной цены можно отнести:

1) финансовое стимулирование производителя к повышению эффективности. Механизм ценообразования стимулирует производителей в регулируемой отрасли к повышению эффективности издержек. Такой стимул формируется в результате того, что выигрыш от снижения затрат не в полном объеме относится к потребителю, а частично направляется производителю в виде дополнительной прибыли. Данный механизм по своему дисциплинирующему воздействию на производителя аналогичен конкурентному рынку в немонопольных отраслях: на таком рынке производитель, добившийся экономии, перво-

начально получает выигрыш как от самой экономии, так и от возможности привлечь новых клиентов, «поделиться» с ними экономией в виде снижения цен; впоследствии по мере усвоения новых приемов производства другими производителями этот первоначальный выигрыш нивелируется, и прибыль возвращается к нормальному уровню.

Данное преимущество метода обусловлено тем, что цена в каждый последующий период не совпадает с фактическими издержками производства (с добавлением фиксированной величины доходности капитала). Производителю предоставляется возможность заработать на экономии, поэтому цена зависит не от фактических, а от прогнозируемых издержек;

2) ограничение цены сверху, а не жестко фиксированный тариф. Компания-производитель имеет право предлагать потребителям более выгодные условия, чем первоначально предполагалось регулятором. Таким образом, создается возможность для приближения поведения компании к рыночному. Именно поэтому метод предельной цены часто рассматривается как переходный метод регулирования при движении от монопольного регулируемого рынка к конкурентному;

3) простота расчета предельной цены в течение периода регулирования. После установления начальной предельной цены в период регулирования в последующие годы не требуется сложное администрирование путем применения ежегодного контроля издержек производителя, что существенно снижает ресурсные потребности регулятора. Даже в мультипродуктовом сегменте, когда регулируемые производители действуют одновременно на регулируемых и на конкурентных рынках, расчет предельной цены требует сравнительно небольшой модификации [5];

4) простота основной идеи метода. Как и в случае метода «издержки плюс», идея метода предельной цены достаточно проста для понимания участниками рынка, что повышает их доверие к регулятору.

При всех достоинствах метод предельной цены имеет ряд существенных *недостатков*:

1) стимулирование регулируемого производителя услуг к экономии в ущерб качеству. Производя менее качественные услуги (например, допуская более частные нарушения связи и т. д.), провайдер может добиваться снижения затрат (например, уменьшая частоту и качество ремонтных работ).

В целях недопущения снижения качества предоставляемых услуг в проекте Порядка расчета тарифов по методу предельного ценообразования перечень *долгосрочных параметров регулирования*

предусматривает поддержание определенного уровня надежности и качества услуг;

2) жесткость ценовой политики регулируемой компании. Метод предельной цены предполагает индексацию цен в рамках заданной в начальный период структуры цен, видов регулируемых услуг и методов ценообразования. Это делает метод довольно негибким, ограничивает применение провайдером услуг гибких и вариативных методов ценообразования (например, широкого и гибкого меню тарифных планов). В конечном счете это означает потерю общеэкономической эффективности.

В целях нивелирования отрицательных моментов при применении данного метода в проекте Порядка расчета тарифов по методу предельного ценообразования предусмотрены случаи пересмотра коэффициента повышения эффективности (X-фактора), к которым, например, в т. ч. относится реализация крупной инвестиционной программы;

3) частичное сохранение затратного ценообразования. Метод предельного ценообразования требует установления цены в начале периода регулирования, которая впоследствии будет индексироваться по формуле «инфляция-X». Начальная цена всегда рассчитывается на основе текущих фактических затрат и нормы доходности капитала (либо нормы рентабельности продаж). Хотя влияние текущих затрат нивелировано внутри периода регулирования, полностью устранить затратное ценообразование на границе периодов регулирования логически невозможно;

4) искажения, вносимые в распределение ресурсов на границе периодов регулирования. Неустрашимый элемент затратного ценообразования может приводить к тем же эффектам, что и метод «издержки плюс», а именно к дисбалансу сравнительной интенсивности стимулов к инвестициям в экономию на разных типах затрат при приближении конца периода регулирования. В результате регулируемые компании часто отдают предпочтение долгосрочным капитальным решениям, ведущим к росту затрат в долгосрочной перспективе;

5) сравнительно высокая волатильность фактической прибыли, приводящая к более высокой стоимости капитала для регулируемой компании. Если в методе «издержки плюс» норма доходности капитала обычно фиксирована или достаточно точно предсказуема, при регулировании методом предельной цены увеличивается риск, связанный с отклонением фактической прибыли от прогнозируемой (как в большую, так и в меньшую сторону) внутри пери-

ода регулирования. Более высокая волатильность прибыли означает увеличение инвестиционного риска, и поэтому компания вынуждена привлекать капитал под более высокий процент [6]³.

Для компенсации упомянутых недостатков метод предельной цены на практике подвергается модификациям. В частности, для решения проблемы демотивирования качества услуг может применяться дополнительный бенчмаркинг по качественным показателям и с дополнительными санкциями за отклонения от качественных нормативов.

Таким образом, цель метода предельного ценообразования состоит в создании условий и стимулов, позволяющих регулируемым субъектам достичь результатов деятельности, которые могли бы быть достигнуты на конкурентном рынке.

Суть метода предельного ценообразования — сравнение динамики изменения производительности (эффективности) регулируемого субъекта с производительностью (эффективностью) экономики в целом, т. е. определение величины экономии затрат (X-фактор).

Применение метода предельного ценообразования широко применяется в международной практике не только в отрасли связи, но и в электроэнергетике, транспортировке и распределении газа, в аэропортах.

При регулировании тарифов по методу предельного ценообразования коэффициент максимального допустимого изменения тарифов на определенный набор услуг связи не учитывает уровень экономически обоснованных затрат по каждой услуге и определяется как разница между индексом потребительских цен и коэффициентом повышения эффективности деятельности конкретного оператора связи по сравнению с производительностью экономики в целом.

Таким образом, создание системы государственного тарифного регулирования, адаптированной к состоянию рынка услуг связи, стимулирующей не только повышение эффективности деятельности операторов связи, но и повышение качества услуг связи и позволяющей проводить более гибкую тарифную политику с целью максимального удовлетворения пользователей, является, на наш взгляд, основной задачей в области государственного тарифного регулирования на среднесрочную перспективу. ■

³ Это подтверждается эмпирическими исследованиями, сопоставляющими норму доходности в разных странах и отраслях при регулировании разными методами.

Литература

1. Собрание законодательства РФ. 21.08.1995. № 34. Ст. 3426.
2. Собрание законодательства РФ. 14.07.2003. № 28. Ст. 2895.
3. Собрание законодательства РФ. 31.10.2005. № 44. Ст. 4561.
4. Littlechild S. Regulation of British Telecommunications' Profitability. Report to the Secretary of State. London: Department of Industry, 1983.
5. Bernstein J., Sappington D. Setting the X Factor in Price-Cap Regulation Plans // Journal of Regulatory Economics. 1999. №. 16. P. 5–25.
6. Alexander I., Mayer C., Weeds H. Regulatory Structure and Risk and Infrastructure Firms // Policy Research Working Paper 1698. World Bank, 1996.

Сведения об авторе

Климова Ольга Васильевна: заместитель начальника Управления регулирования связи и информационных технологий ФАС России

Контактная информация:

Адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Тел.: +7 (499) 755-23-23

E-mail: oklimova@fas.gov.ru