

# ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО РЫНКА ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ И ГАЗА

Грэхем Шаттлворт\*

## 1. ВВЕДЕНИЕ

В этой статье я рассматриваю либерализацию европейского рынка электроэнергии и газа с экономической точки зрения, которая предполагает три самостоятельных аспекта.

1. Во-первых, я выясняю, вызвано ли усиление конкуренции только экономическими причинами, без необходимости особого вмешательства правительства и регулирующих органов.
2. Во-вторых, поскольку я отвечаю на первый вопрос отрицательно, я рассматриваю меры, которые необходимо предпринять правительствам и регулирующим органам, если они серьезно беспокоятся об усилении конкуренции.
3. В-третьих, я рассматриваю ряд острых проблем, с которыми уже столкнулись законодательные и регулирующие институты на европейских рынках, но которые являются решающими для достижения выгод от эффективной конкуренции.

Замечу, что последний пункт относится скорее к «институтам», чем просто к правительствам или регулирующим органам. Их так много, что можно ожидать от правительственных органов ответственности за регулирование энергетического сектора. Как мы увидим, некоторые из острых проблем невозможно решить без привлечения законодательных и/или судебных органов.

### 1.1. Содействие конкуренции, а не конкурентам

Прежде чем начать дискуссию о конкуренции, необходимо подчеркнуть, что содействие конкуренции – это синоним роста эффективности, а не количества потенциально неэффективных конкурентов. На самом же деле я пойду еще дальше. *Нельзя говорить, что реформа содействует конкуренции, пока она не создаст среду, которая поощряет наиболее эффективные предприятия.*

Конкуренция приносит выигрыш только тогда, когда она увеличивает экономическую эффективность, и это означает, что конкурентная среда дол-

<sup>1</sup> Статья взята с сайта <http://www.iea.org.uk> (URL статьи – <http://www.iea.org.uk/wpapers/reg2000shuttleworth.PDF>)

\* Директор Национальной экономической исследовательской ассоциации, Великобритания.

жна позволить производителю завоевывать потребителя с наименьшими предельными издержками. Производитель с безвозвратными издержками\*\* может начинать бизнес с преимуществом по сравнению со всеми другими новыми фирмами, если в результате его предельные издержки окажутся самыми низкими; однако, это преимущество должно использоваться в собственных интересах, а не служить препятствием конкуренции. Эта точка зрения противоречит большому числу общепринятых, но идеалистических представлений о конкуренции, что:

- больше конкурентов на рынке означает больше конкуренции;
- полезен любой вход на рынок новой компании;
- существующие на рынке фирмы обязаны продавать свою продукцию, как если бы они были единственным бизнесом, принимая на себя издержки новой фирмы.

В Великобритании спор о конкуренции уже вышел за рамки подсчета конкурентов. Между тем, и в Великобритании, и в Европе в целом, по-прежнему существует потребность в проведении различия между реформами, которые способствуют эффективной конкуренции и реформами, которые «только» увеличивают количество конкурентов или снижают цены. Ни то, ни другое не является благом для экономики в целом.

Многие оценки конкуренции сводятся главным образом к тому, упадут цены или нет. Между тем, будет абсолютно правильным и уместным спросить, отражает ли снижение цен сокращение издержек, или они отражают просто трансферт потребителям от собственников производственных мощностей. Передача благосостояния происходит вследствие ликвидации монопольной прибыли или недопущения покрытия издержек (обычно безвозвратных издержек). В обоих случаях в странах, где цены устанавливаются путем регулирования, это будет создавать непреодолимые препятствия в развитии частной конкуренции. С одной стороны, если есть монопольные прибыли, регулирующему органу следует их устранять любым путем. С другой стороны, поскольку покупателям выгодно препятствовать возмещению безвозвратных издержек, регулирующему органу ни в коем случае не следует позволять им это делать.

Поэтому реальной причиной введения конкуренции там, где до этого существовало регулирование, является не ликвидация монопольных прибылей или недопущение покрытия определенных издержек. Цель введения конкуренции состоит в достижении реального снижения затрат (или улучшения качества услуг), которое можно расценивать как повышение экономической эффективности. Все, что снижает эффективность, содействует не конкуренции, а чему-то еще. И никаких возражений.

\*\* Безвозвратные издержки (sunk cost) – это затраты на приобретение факторов производства, которые не могут быть возмещены. Например, если оборудование с первоначальной стоимостью в 10 тыс. долл. можно продать только за 8 тыс. долл. в силу его морального износа, то безвозвратные издержки составят 2 тыс. долл. – *Прим. ред.*

## 1.2. Главный исторический урок для начинающих

В основе истории развития электроэнергетики и газовой отрасли лежали вертикально и горизонтально интегрированные монополии. Монополии были более широко распространены в электроэнергетике, чем в газовой отрасли (для некоторых потребителей газ является заменителем нефти и электричества). В течение многих лет была возможна торговля между монополиями. Однако сейчас оба сектора должны считаться с требованиями доступа на рынок «третьей стороны», т.е. они должны предоставить доступ в сеть независимым производителям и продавцам, так, чтобы те могли обслуживать существующих потребителей монополий. Эти требования порождают интересные конфликты и проблемы.

Отдельные государства во главе с Великобританией, являющейся лидером в рамках Евросоюза (и Норвегией, идущей сразу за ней), предложили свои собственные инициативы по содействию конкуренции. Однако главный импульс исходит от европейских институтов. Следуя принятым в 1985 г. принципам Единого европейского рынка, Европейская Комиссия начала рассматривать возможность создания единого внутреннего рынка энергии. В 1990 г. Европейская директива потребовала от стран ЕС способствовать «транзиту» энергии, т.е. передаче энергии от одной страны союза к другой через сети третьей<sup>1</sup>. Затем, в 1992 г. Комиссия направила Советам Министров предложения, пропагандирующие общие рыночные правила для рынков электроэнергии и природного газа стран-участниц. После продолжительной дискуссии о различных вариантах предложений (в которые NERA сделала маленький, но своевременный вклад<sup>2</sup>), Европейская комиссия издала директивы по созданию внутренних рынков электроэнергии и газа.

Европейская Директива по электроэнергии (96/92/ЕС) вступила в силу 19 февраля 1997 г. и стала выполняться большинством стран спустя два года (Бельгия и Ирландия получили дополнительный год для ее выполнения, а Греция – два года). Директива потребовала от стран-участниц предоставить доступ третьей стороне (ДТС) к национальной сети по передаче и распределению энергии или определить порядок для «единственного покупателя» (single buyer), что могло бы дать такой же эффект, как и ДТС. (Страны ЕС тут же прекратили попытки дать определение такому «единственному» покупателю).

Европейская Директива по газу, требующая ДТС к сети трубопроводов, вступила в силу 10 августа 1998 г. и стала действовать с 10 августа 2000 г. Большинство стран-членов ЕС выполняют требования директивы, но Португалии и Греции были предоставлены некоторые «ослабления» как «развивающимся рынкам».

Более подробная информация о рынках электроэнергии и газа приведена в разделах 2 и 3.

<sup>1</sup> Council Directive 90/547/EEC от 29.10.1990г. по транзиту электроэнергии через сети электропередачи.

<sup>2</sup> Jonh Rhys, Graham Shuttleworth, Leigh Hancher (1995), Эволюция французских предложений по модели обособленного покупателя, NERA, Лондон.

### 1.3. Краткий отчет об успехах

Выявленные Комиссией выигрыши от либерализации энергетических рынков уже были взяты на вооружение некоторыми странами-членами ЕС. Первыми либерализовали рынок Великобритания, Испания, Швеция, Финляндия и не входящая в ЕС Норвегия. Реформы, предпринятые в этих странах, часто были более глубокими, чем предлагала Комиссия, и в этой ситуации последующие директивы не имели серьезного влияния.

Директивы способствовали новой серии мер по либерализации, а некоторые страны даже продвинулись дальше, чем требовали директивы. В частности, немецкая электроэнергетика сразу же превратилась из системы, защищающей монополии и картели, в систему полноценной частной конкуренции, в которой все потребители (по крайней мере, согласно закону) имеют право выбирать своих поставщиков. Однако в процессе либерализации не удалось избежать следующих проблем:

- *в некоторых странах ЕС либерализация остается медленной.* Например, Комиссия послала официальные предупреждения Германии, Франции, Португалии и Люксембургу за недостаточное выполнение Директивы по газу. Комиссия также начала судебную процедуру против Франции за ее невыполнение должным образом положений Директивы по электроэнергии.
- *во всех странах либерализация не принесла заметных выигрышей.* В Нидерландах, Греции и Испании за последние два года некоторые группы промышленных потребителей столкнулись с ростом цен на электроэнергию, в равной степени как некоторые бытовые потребители в Нидерландах, Ирландии и Дании<sup>3</sup>. Кроме того, мнение о том, что положения директивы неспособны надежно защитить конкуренцию, часто высказывают мелкие торговцы<sup>4</sup>.

Состояние конкуренции на рынках газа и электроэнергии резко контрастирует с ситуацией на рынке телекоммуникаций. Потребители охотно меняют поставщиков телекоммуникационных услуг, и на этом рынке развивается соперничество между конкурирующими сетями (т.е. медными и кабельными, стационарными и мобильными). Совершенствование технологий и экономическое давление уведут рынок телекоммуникаций от естественной монополии в сторону конкуренции.

Эти тенденции вызывают два вопроса, к которым обращается данная статья:

1. Будет ли аналогичное экономическое давление вызывать конкуренцию на рынке электроэнергии и газа? (раздел 4)

И (поскольку ответ на этот вопрос отрицательный):

<sup>3</sup> «Цены на электроэнергию для промышленности ЕС на 01.01.2000: тенденции к снижению» и «Цены на электроэнергию для домашних хозяйств на 01.01.2000: тенденции к снижению», Eurostat, Statistics in Focus, Environment and Energy.

<sup>4</sup> Например, см. «Форум во Флоренции: договор о новом регулировании», EU Energy Policy, 31/10/00.

2. С какими проблемами столкнутся европейские регулирующие органы, если они попытаются усилить давление в сторону конкуренции?

Ответ на второй вопрос состоит из двух частей. Во-первых, экономика энергетических сетей подразумевает, что европейские регулирующие организации должны будут предпринять определенные взвешенные меры по содействию конкуренции на энергетических рынках, а именно: различные формы реструктуризации (раздел 5), текущее балансирование производства и потребления энергии (раздел 6), развитие международной торговли (раздел 7). Кроме того, чтобы не опуститься до «оппортунизма регулирующих органов», европейские власти должны будут заново открыть некоторые принципы экономического регулирования, которые были обречены на бездействие в течение многих лет (раздел 8 и 9). Общие итоги подведены в разделе 10.

Однако для начала я опишу две ключевые директивы по электроэнергии и газу (соответственно в разделах 2 и 3).

## **2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЕВРОПЕЙСКОЙ ДИРЕКТИВЫ ПО ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ**

Цель Европейской директивы по электроэнергии – установить ряд общих правил производства, передачи и сбыта электроэнергии, результатом которых будет создание единого общего рынка данного товара. В следующем разделе представлены некоторые ключевые элементы директивы.

### **2.1. Условия доступа в сеть**

В обеспечении получения выигрыша от либерализации особое значение имеют условия доступа к сетям передачи и сбыта энергии. Статьи 17 и 18 Директивы по электроэнергии предлагают странам ЕС три альтернативных подхода к обеспечению доступа: модель «единственного покупателя»; контролируемый доступ третьей стороны (ДТСконтр.); или доступ третьей стороны на договорной основе (ДТСпер.).

Модель «единственного покупателя» требует, чтобы такой покупатель продавал электроэнергию приемлемым потребителям\* по цене, эквивалентной официально установленному розничному тарифу (для данных групп потребителей) *минус* тариф по использованию сети. Это условие легко превращает данную модель в ДТСконтр., поскольку при использовании сети единственный покупатель лишь придерживается официально установленного тарифа. *Ни одна страна ЕС, выполняющая Директиву, не выбрала эту модель.*

Несколько стран ЕС объявили о своем намерении принять модель ДТСпер. Однако, в действительности эту модель, а не ДТСконтр., приняла только Германия. Выбор Германии отражает традицию скорее позволять промышленности и ее потребителям разрабатывать специфические прави-

\* Приемлемым считается потребитель, свободный в выборе поставщика. – *Прим. ред.*

ла работы сектора в рамках конкурентного подхода, чем создавать особые регулирующие органы<sup>5</sup>. Все остальные страны-члены ЕС выбрали модель контролируемого доступа, которая широко известна британской аудитории.

## 2.2. Приемлемые потребители

Потенциал конкуренции зависит от того, насколько потребители свободны в выборе между различными поставщиками. Статья 19 Директивы устанавливает график реализации минимальных требований к либерализации рынка, определяемый ежегодным уровнем потребления, как показано в таблице 2.1.

Требование по увеличению количества приемлемых покупателей – это только минимальное требование. Странам ЕС необходимо до 2003 г. открыть для конкуренции 33% своего национального рынка, но можно пойти еще дальше. Большинство стран ЕС выбрало более быстрый и обширный график либерализации рынка, чем было установлено в Директиве<sup>6</sup>. Однако, как было отмечено во введении, в некоторых странах ЕС масштаб, в котором они сумели добиться содействия эффективной конкуренции, остается под вопросом.

Таблица 2.1

График либерализации согласно Директиве по электроэнергии

	Свободный рынок, для потребителей с ежегодным уровнем потребления электроэнергии, свыше	Доля рынка, открытая для конкуренции
Этап 1: 19.02.1999	40ГВт	26,5%
Этап 2: 19.02.2000	20ГВт	28%
Этап 3: 19.02.2003	9ГВт	33%

## 2.3. Реструктуризация учета

Директива не требует структурного разделения производства, передачи и распределения энергии. Вертикально интегрированная деятельность по производству электроэнергии может осуществляться странами ЕС в виде Системы операторов по передаче (СОП) и Системы операторов по распределению (СОР), не нуждаясь в их независимом статусе. Лишь предписание по децентрализации бухгалтерского учета требует ведения отдельных счетов производства, передачи и распределения электроэнергии, а также всей другой, не связанной с этим деятельности.

<sup>5</sup> Переговоры по поводу доступа в сеть подробно и эффективно регулируются путем применения общих соглашений между промышленными «ассоциациями» и их потребителями с помощью Третейского суда через систему Федерального Управления по делам картелей.

<sup>6</sup> С 19.02.1999 г. почти 2/3 потребителей электроэнергии были, в принципе, свободны выбирать своих поставщиков.

#### 2.4. Тендеры и разрешения на деятельность электростанций

Директива предусматривает, что новые электростанции будут строиться или путем проведения открытых тендеров, или путем создания недискриминационной системы «наделения правами» (эквивалентной британской системе лицензий и разрешений). Идея открытых тендеров имеет наибольший смысл, когда существует единственный покупатель, в то время как «наделение правами» более вероятно при ДТС. Однако в Директиве точно не указана связь между формой доступа к сети и методом введения в эксплуатацию новых электростанций.

#### 2.5. «Взаимость»

Директива предусматривает форму взаимной поддержки либерализации странами ЕС. Если страна А не способна признать потребителя в качестве «приемлемого» (имеющего право выбора поставщика), то остальные страны могут блокировать продажи такого же типа продавцов страны А своим собственным потребителям. Это условие направлено на усиление «взаимности», т.е. на параллельную либерализацию рынка. В действительности, рынок сбыта для торговцев обеспечивается существованием оптовых рынков, доступ к которым не может быть ограничен, что делает взаимные санкции невыгодными. При условии соблюдения минимальных требований Директивы каждая страна самостоятельно выбирает степень и форму либерализации.

### 3. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЕВРОПЕЙСКОЙ ДИРЕКТИВЫ ПО ГАЗУ

Как часть общей схемы единого энергетического рынка, Европейская Директива по газу предполагала формирование внутреннего рынка природного газа посредством выработки общих правил.

Директива по газу предлагает странам ЕС две системы доступа к сетям газового трубопровода: ДТСконтр. и ДТСпер.. Только Австрия, Германия, Дания и Бельгия выбрали в качестве основы доступа к сетям газопровода ДТСпер., в то время как Нидерланды имеют смешанную систему<sup>7</sup>. При ДТСпер. уже существующие на рынке поставщики газа обязаны публиковать основные коммерческие условия доступа, но они не обязаны полностью объяснять структуру тарифа (хотя в Бельгии индикативный тариф является предметом утверждения регулирующим органом). Это послужило поводом для обвинения системы ДТСпер. в том, что она страдает от недостатка прозрачности, позволяющей скрывать дискриминацию против новых фирм, входящих на рынок<sup>8</sup>.

Аналогично Директиве по электроэнергии, Директива по газу опреде-

<sup>7</sup> См. «Условия ДТС важнейших европейских операторов по транспортировке газа», подлежащий обсуждению законопроект, подготовленный ЕС, 09.11.2000.

<sup>8</sup> См. «ЕС собирается ввести декрет по децентрализации», Gas Daily Europe, 09/11/00.

лила график достижения минимального уровня открытости рынка. Критерий для определения приемлемых потребителей основан на ежегодном уровне конечного потребления. Кроме того, члены ЕС должны подтвердить, что определенные сегменты рынка открыты для конкуренции (см. таблицу 3.1).

Таблица 3.1

График либерализации согласно Директиве по газу

	Свободный рынок для потребителей с ежегодным уровнем потребления газа свыше	Минимальная доля рынка, открытая для конкуренции
Этап 1	25 млн. м <sup>3</sup>	20%
Этап 2	15 млн. м <sup>3</sup>	28%
Этап 3	5 млн. м <sup>3</sup>	33%

Потенциал развития конкуренции ограничен количеством потребителей, которые объявлены приемлемыми. Франция признает минимальные требования Директивы. Греция и Португалия, подлежащие послаблениям согласно их классификации как развивающихся рынков, должны принять решение о масштабе своей либерализации. Между тем, большинство стран провело более быструю и обширную либерализацию, чем того требовала Директива. Согласно ожиданиям Комиссии, 78% всех потребителей газа станут «приемлемыми» к августу 2000 г. и 90% к 2008 г.

Опять же, подобно Директиве по электроэнергии, не требуется, чтобы предприятия газовой отрасли организовали независимые передачу, сбыт или хранение, хотя остается в силе требование о разделении бухгалтерского учета. На недавнем Мадридском форуме по регулированию газовой отрасли, проходившем 26-27 октября 2000 г., организации потребителей и независимые рыночные игроки высказали замечание, что эффективная конкуренция требует более четкого отделения системы операций по передаче газа от интегрированных предприятий.

#### 4. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ДАВЛЕНИЕ В СТОРОНУ РЕФОРМ

В некоторых секторах, что лучше всего видно на примере телекоммуникаций, существующие на рынке фирмы попадают под давление новых компаний, даже в области создания и функционирования сетей, которая обычно считалась сферой естественных монополий. Это давление приводит к пересмотру роли регулирования. Однако экономические условия рынка телекоммуникаций отличаются от условий рынка газа и электроэнергии. Поэтому опыт функционирования рынка телекоммуникаций нельзя непосредственно перенести на энергетические сектора.

##### 4.1. Конкуренция на рынке телекоммуникаций

Использование сети телекоммуникаций раньше считалось естественной монополией. Единственным средством стимулирования конкуренции было



обеспечение доступа в сеть посторонних компаний. Однако в последние годы эта ситуация начала изменяться:

- *Развивается конкуренция между сетями.* Например, в Великобритании около 50% домашних хозяйств имеют право выбора провайдера стационарных услуг связи в своих домах. Кроме того, 25 млн пользователей мобильных телефонов могут выбирать между четырьмя конкурирующими компаниями.
- *Происходит сближение теле- и радиовещания, автоматической телефонной связи и телекоммуникационных технологий.* В силу этого границы между этими рынками становятся размытыми, а масштабы конкуренции продолжают расширяться.

Поскольку монополия идет на убыль, а конкуренция усиливается, возникает вопрос о роли регулирования и требований к регулирующим органам этого сектора. Многие специалисты считают регулирование рынка телекоммуникаций *временной* мерой, пока там не появится конкуренция во всем ее блеске. Тогда только рынок перестанет быть объектом конкурентной политики. В будущем может отпасть необходимость в установлении верхнего предела цены, которое обычно рассматривается в качестве лечебного средства от рыночной власти. Ситуация на рынках электроэнергии и газа совершенно другая.

#### 4.2. Естественные монополии в электроэнергетике и газовом секторе

Могут ли элементы естественной монополии в электроэнергетике и газовой промышленности настолько уменьшиться в размере, что отпадет необходимость в специальном регулировании этого сектора? Как я объясняю ниже, ответом на этот вопрос будет «нет», по крайней мере, при нынешней ситуации. Регулирование электроэнергетических и газовых сетей (по крайней мере) должно рассматриваться как *постоянное*, а не временное. Это важно при выборе формы регулирующих институтов.

Используя экономическую терминологию, промышленность считается естественной монополией, когда данный набор объемов производства может быть произведен более дешево одной фирмой, чем если бы он был распределен между отдельными фирмами. Чтобы столкнуться с таким условием, отрасль должна характеризоваться «положительным эффектом масштаба» или, в формализованном виде, убывающей функцией издержек отрасли.

Кроме того, согласно общепринятому мнению, как это отмечает Давид Ньюбери в своих недавних лекциях по экономике регулирования, естественные монополии обнаруживают другие свои характеристики<sup>9</sup>. В частности:

- инвестиции в сети являются долгосрочными (следовательно, рента сохраняется);
- инвестиции капитала в сеть огромны и необратимы (или характеризуются

<sup>9</sup> Newbery, D. M. Приватизация, реструктуризация и регулирование сети коммунальных услуг; Walras-Pareto Lectures at the Ecole des Hautes Etudes Commerciales – Université de Lausanne, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

ются «специфичностью активов»\*, если использовать точный экономический термин);

- сети непосредственно связаны с огромным количеством потребителей (что увеличивает транзакционные издержки).

Естественная монополия в электрических и газовых сетях предполагает, что *в обозримом будущем* сохранится необходимость некоторого специального регулирования. Это означает, что к этим рынкам не имеет отношения экономика конкурентных рынков, а в экономике естественной монополии должно сохраниться регулирование. Данное различие определяет выбор методов регулирования.

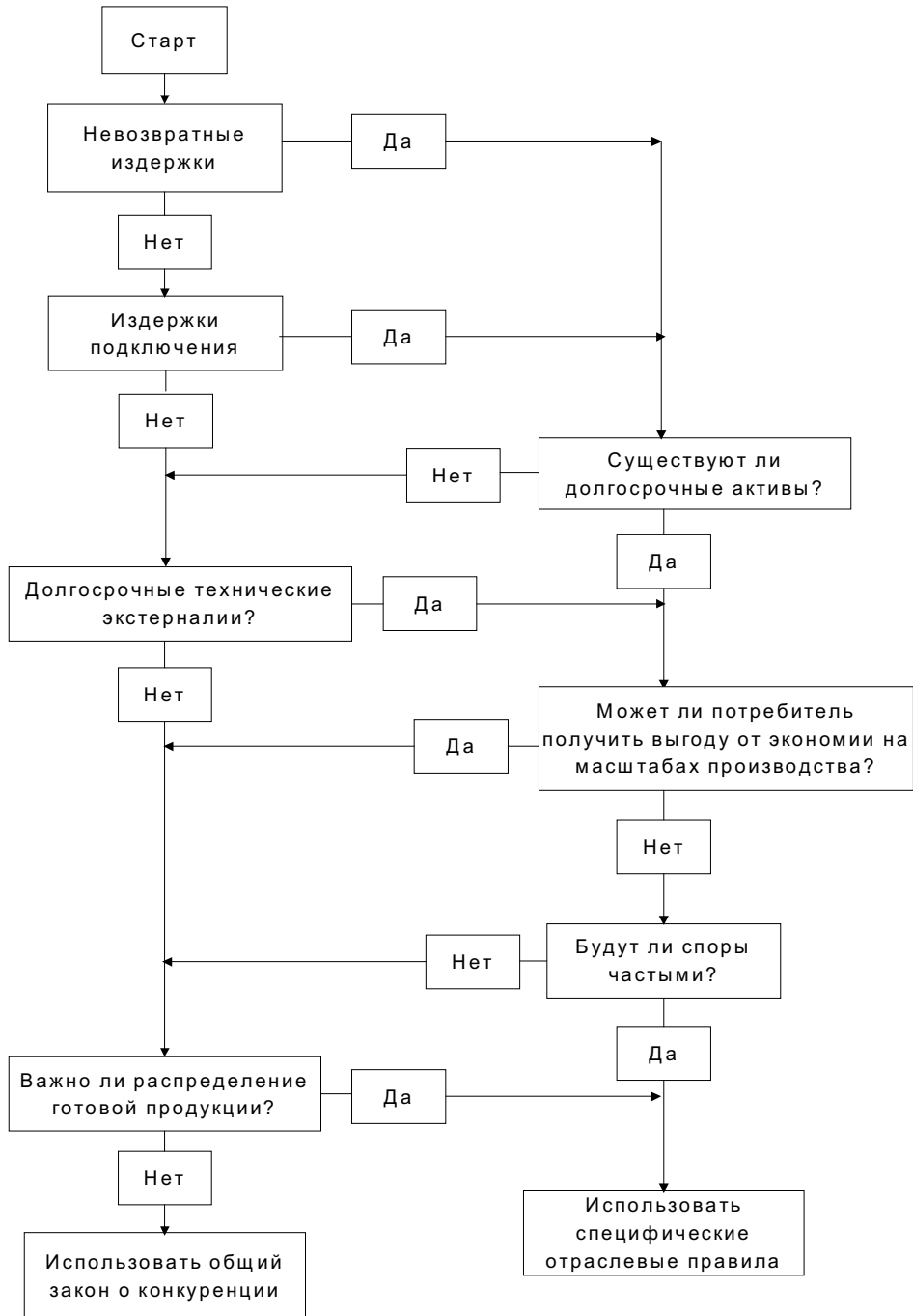
#### 4.3. Экономическая ситуация в энергетическом секторе

Большинство отраслей регулируется общим законом о конкуренции и не подлежит специальному регулированию цен и условий продажи. Экономическое давление на рынке телекоммуникаций, возможно, будет подталкивать сектор в сторону конкуренции. Это убеждает в том, что правительству необходимо знать специфические условия сектора, чтобы понять, продолжает ли он нуждаться в особом регулировании. Рис. 4.1 показывает дерево решений, когда-то разработанное NERA для клиентов-правительств ЕС, которое изображает выбор между специальным регулированием в секторе и общим законом о конкуренции. Рисунок может показаться слишком механистическим для реальных политических решений (клиент, разумеется, думал так же), но он эффективно описывает экономические факторы, которые указывают на то, где регулирование энергетического сектора необходимо в первую очередь.

Рассмотрим производство (генераторы электричества и источники газа). Несмотря на то, что ему свойственны безвозвратные издержки и долгосрочный характер, текущее состояние технологии позволяет потребителям получать скрытый положительный эффект масштаба посредством оптовой торговли. Исчезновение большей части положительного эффекта масштаба вследствие строительства небольших, работающих на газе электростанций было одной из первоочередных причин для развития конкуренции в области производства электроэнергии. (Если положительный эффект масштаба появится снова, законодатели будут вынуждены пересмотреть свою позицию). Следовательно, производство должно совершаться в соответствии с общим законом о конкуренции. Как бы то ни было, не каждое правительство стран ЕС готово отказаться от таких забот по распределению дохода, как защита интересов национальных шахтеров. Поэтому некоторый контроль сохраняется.

Ситуация в низковольтных (электричество) или работающих при низком давлении (газ) распределительных сетях относительно проста. Они

\* Специфическими являются активы, которые формируются в результате специализированной инвестиции и которые невозможно перепрофилировать для использования в альтернативных целях без потерь в их производственном потенциале. – *Прим. ред.*



**Рис. 4.1. Дерево решений для выбора между общим законом о конкуренции и специальным регулированием сектора**

страдают от безвозвратных издержек, существования долгосрочных активов и большого положительного эффекта масштаба *по отношению к размеру типичного потребителя*. Споры будут частыми, потому что долгий срок существования активов будет вступать в противоречие с краткосрочными контрактами и тарифами, которые требуют частого пересмотра или повторного обсуждения. Поэтому наиболее эффективным способом разрешения таких споров является скорее установление специальных правил регулирования сектора, чем поиск индивидуального решения в каждом конкретном случае. Следовательно, даже если бы целью регулирования не была защита определенных групп населения, таких как бедные и престарелые, то распределительные сети подверглись бы специальному регулированию.

Высоковольтные электрические сети и газовые сети высокого давления представляют собой более сложную картину. В газовом секторе среди производственных и бытовых компаний существует давняя традиция совместно договариваться о строительстве новых трубопроводов и разделении связанных с этим издержек и прибылей. Это предполагает, что потребители могут получать выгоду от положительного эффекта масштаба (в чем заинтересованы компании). По этой причине некоторые системы регулирования рассматривают строительство огромных трубопроводов как повод руководствоваться долгосрочными контрактами согласно схеме, которая имеет сходство (если не идентична) с общим законом о конкуренции. Например, в США газовые трубопроводы дальнего действия находятся под юрисдикцией Федеральной комиссии по регулированию энергетики, но некоторые контракты снижают роль регулирования благодаря возможности обращения в арбитражный суд по отдельным условиям контракта. Аналогичным образом обстоит дело с оффшорными газовыми трубопроводами в районе Северного моря в Великобритании.

Однако в некоторых случаях трубопроводы с высоким и низким давлением неразделимы, как в случае сети Lattice в Великобритании. В таких условиях не существует бытовых компаний, которые берутся за выполнение контрактов с трубопроводами высокого давления. Напротив, Lattice обслуживает миллиард конечных потребителей. Кроме того, там, где существуют системы с высоким давлением, не защищенные долгосрочными контрактами, собственники могут использовать свой положительный эффект масштаба для получения дополнительной прибыли. В системах, где любой может построить трубопровод, было бы несправедливым характеризовать такие прибыли как имеющие отношение к монополии. Тем не менее, регулирующие органы могут посчитать, что уменьшение цен путем введения их верхнего предела соответствует интересам потребителей, особенно с точки зрения сбыта. В обоих случаях газопроводы с высоким давлением попадут под *специальное регулирование*.

Надежды на реструктуризацию и контрактный подход к передаче электроэнергии оказались иллюзорными. Главной проблемой является существование технических экстерналий, таких как воздействие одной линии передачи на возможности других взаимосвязанных линий. Кроме того, опе-

ратор системы обладает конкретным информационным преимуществом перед другими пользователями. Эти факторы усиливают положительный эффект масштаба и подтверждают характеристику функционирования сети как естественной монополии. Тем не менее, при данном процессе координации разработки и детализации проектов по передаче энергии, строительство может быть децентрализовано с помощью любого из конкурентных методов, о чем свидетельствует количество «национальных» электросетей в Европе, которые объединяют активы, принадлежащие разным компаниям<sup>10</sup>.

#### 4.4. Предпосылки для регулирования и конкуренции

Из вышесказанного следует, что в обозримом будущем некоторые сегменты энергетического сектора останутся предметом специального регулирования. Экономика конкурентных рынков не будет иметь отношения к выбору методов регулирования в этих отраслях и не повлияет на вид регулирующих институтов, как это будет показано в разделах 8 и 9.

Наоборот (*при всем уважении* к сфере телекоммуникаций, которая может иметь совсем другую перспективу), более короткий срок окупаемости инвестиций в телекоммуникационной сети (скажем, 10 лет короче, чем 40 лет) означает, что масштаб использования любой естественной монополии ограничен, о чем свидетельствует недавнее оживление конкуренции. Следовательно, сектор телекоммуникаций скоро сможет попасть под регулирование в качестве конкурентного сектора – однажды, когда заботы о базовых телефонных услугах для бедных, пожилых или живущих в отдаленных местностях людей сделаются излишними, поскольку услуги резко подешевеют.

Итак, если энергетические сети останутся объектом регулирования в качестве естественных монополий, регулирующие органы, если они захотят усилить конкуренцию в предложении электроэнергии и газа как товаров широкого потребления, столкнутся с некоторыми проблемами. Ключевыми проблемами, которые я собираюсь рассмотреть, являются:

- реструктуризация;
- текущее балансирование производства и потребления энергии;
- торговля между странами.

Позже я рассмотрю эти проблемы, исходя из соображения, что регулирование естественной монополии является постоянным.

### 5. РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ\*

#### 5.1. Реструктуризация услуг для развития конкуренции

Многие европейские коммунальные компании являются вертикально и горизонтально интегрированными. Как естественные монополии они владеют сбытовыми сетями, что также может дать им равноценную власть на рын-

<sup>10</sup> «Национальные» электрические компании арендуют активы у других компаний в Нидерландах, Испании, Норвегии и Швеции.

\* Чтобы избежать разночтений, мы остановились на переводе термина «unbundling», который используется в российских источниках. В действительности смысл подразумеваемого

ках смежных услуг. Например, преимущество во владении сетями может распространиться на рынки энергии, новые подключения, систему поддерживающих услуг (вспомогательные услуги) и измерение. Следовательно, естественная монополия в сетях может действовать как барьер для эффективной конкуренции в сфере других услуг. В связи с этим возникает вопрос: следует ли подвергнуть реструктуризации и открыть для конкуренции эти другие услуги? Решить эту проблему непросто.

В Великобритании существовала тенденция (а в действительности это было предусмотренной законом обязанностью регулирующих органов<sup>11</sup>) содействовать конкуренции в этих смежных сферах. Чтобы выполнять эти требования, регулирующие органы в Великобритании часто требуют крупномасштабной реструктуризации управления и собственности. Иногда, чтобы создать равные условия игры, они перекладывают издержки функционирования сети на конкурентный бизнес. Однако далеко не всякое требование реструктуризации является эффективным или, следовательно, содействующим конкуренции.

В связи с этим я хотел бы обсудить два аспекта конкурентной реструктуризации:

- заключение субподрядов на поставку продукции или услуг третьей стороной путем открытого тендера; и
- возможность потребителей выбирать своих поставщиков дополнительных услуг.

## 5.2. Единственные покупатели – второе рождение?

Модель «единственного покупателя» (МЕП), описанная в Европейской Директиве по электроэнергии, выглядит тупиковым решением, поскольку она эквивалентна модели ДТС. Как следствие, МЕП применительно к оптовой торговле электроэнергией не дает никаких монопольных преимуществ, что сделало ее привлекательной для некоторых стран ЕС. Между тем, мотивация выбора такой модели сохраняется и в других частях энергетического сектора.

- *Открытый тендер по строительству электростанций*

Целью модели «единственного покупателя» было обеспечить, чтобы

под этим термином процесса не сводится к реструктуризации как таковой, а скорее, предполагает «расчленение» единого целого, выделение из него отдельных частей. – *Прим ред.*

<sup>11</sup> Акт по электроэнергии говорит, что DGES должны «стимулировать конкуренцию в производстве и предложении» (розничная продажа энергии); дальнейшему способствовала последовавшая реструктуризация. Акт по газу 1986 г. содержит дополнительное условие «позволять любому субъекту эффективно конкурировать в предложении газа с помощью трубопроводов в соответствии с нормами, которые независимо от формы собственности превышают 25000 терм (тепловая единица, равная 0,156 МДж, – прим. перев.) в год. Акт о конкуренции и коммунальных услугах 1992 г. потребовал эффективной конкуренции «между субъектами, бизнес которых состоит ... в предложении газа» без ограничения рынка нормой в более чем 25000 терм в год. Акт о коммунальных услугах 2000 г. добавил общее требование защиты интересов потребителей, имея в виду интенсивность конкуренции.

новые электростанции достигали эффективности даже при условии, что давно работающая на рынке фирма продала потребителям весь свой объем выпуска. Чтобы гарантировать, что монополия не сможет установить цены выше необходимого уровня, потребуется регулирование. Однако совсем необязательно, чтобы инвестиции в производство электроэнергии осуществлялись только монополиями. Директива позволила бы странам ЕС проводить свободные тендеры для выявления наиболее эффективного производителя.

Однако реализация такого подхода на практике не имела заметного успеха. Проектирование и объем строительства электростанций во многом зависят от будущей эффективности и не могут быть объектом конкуренции, поскольку условия тендера определяет обособленный покупатель. Согласно Акту о политике регулирования в области общественных коммунальных услуг (1978 г.), аналогичная система была введена в США, однако она плохо работала в некоторых штатах, поскольку производители коммунальных услуг, регулирующие организации и остальные заинтересованные лица сообща предпочитали неэффективные формы производства. В некоторых штатах это означало поддержку местных угольных шахт (история, очень близкая к европейской). На Западном побережье, кроме того, важной характерной чертой контрактов на поставку энергии были дорогостоящие «возобновляемые» источники энергии.

- *Открытый тендер по стандартным проектам*

В некоторых случаях различия в объеме и спецификации услуг относительно слабо влияют на общую эффективность, особенно если услуги попадают под общие стандарты. Именно таким случаем является обеспечение новых подключений к сети потребителей электроэнергии. Здесь наибольшего выигрыша в эффективности можно достичь с помощью открытого тендера по строительству соответствующих устройств, даже если их функционирование (или даже владение) по окончании проекта превращается в монопольную сеть. То же самое справедливо в отношении многих проектов по строительству линий электропередач и газопроводов согласно их специфике.

Регулирующие органы могут потребовать (и действительно требовали) дальнейшей реструктуризации, позволяя потребителям выбирать, кто будет приводить в действие и обслуживать такие производственные мощности. Однако в действительности можно достичь лишь незначительных дополнительных выигрышей (по сравнению с обычным регулированием на основе стимулирования). В случае новых подключений, каждое из них тут же создает маленькую локальную естественную монополию, которая подлежит регулированию; если же каждое из них станет отдельной компанией, их контроль вскоре станет невозможным. Потеря положительного эффекта масштаба в функционировании и регулировании трансформируется в неудобство и транзакционные издержки для предполагаемых потребителей. Представляется, что в случае Американской железной дороги заключение субподрядов может создать некоторые проблемы для тщательного изуче-

ния результатов выполнения контракта: нечто, известное экономистам как проблема «заказчик-исполнитель»\* .

Следовательно, в некоторых случаях выигрыши от реструктуризации ограничены, а ее недостатки – значительны, и поэтому следует ожидать требований по реинтеграции. Сочетание (1) политических соображений безопасности и (2) экономических факторов, возможно, объясняет непрекращающиеся громкие требования, чтобы Американская железная дорога играла более активную роль в содержании принадлежащих ей сетей в порядке.

В электроэнергетике и газовой промышленности нужный объем реструктуризации может быть определен путем проведения открытого тендера по строительству объектов, где приписки и чрезмерный расход дорогостоящих материалов не являются главными источниками неэффективности. Кстати, если когда-либо благодаря изменениям в технологии производство энергии попадет в эту категорию, то нам следует ожидать второго рождения модели «единственного покупателя».

### **5.3. Реструктуризация с целью устранения дискриминации в оптовой торговле энергией**

Наибольшие потенциальные выигрыши дает развитие конкуренции на оптовых рынках энергии, поскольку независимые инвесторы электростанций и месторождений газа, находясь под давлением конкуренции, могут достичь большего роста эффективности по сравнению с монополией. Между тем, во многих странах ЕС независимые инвесторы все еще должны иметь дело с сетевыми компаниями, интегрированными с оптовой торговлей. Нерегулируемая интеграция торговли и сетевой деятельности противоречит эффективной конкуренции, поскольку «старожилы» отрасли могут дискриминировать эффективные новые фирмы по поводу (1) доступа в сеть и (2) вспомогательных услуг по торговле, включая составление балансов. Великобритания и некоторые другие страны уже дезинтегрировали свои национальные сети, чтобы избежать конфликта интересов между интегрированными и независимыми торговцами. Однако некоторые европейские регулирующие органы все еще стоят перед проблемой выбора, следует ли требовать отделения производства вспомогательных коммунальных услуг от сети, и, если да, то как это сделать с наибольшей эффективностью. Остальные в значительной степени отказались от задачи стимулирования недискрими-

\* Проблема «заказчик-исполнитель» (*principal-agent problem*) является объектом изучения теории агентских отношений. В качестве заказчика обычно рассматривается регулирующий орган, который намерен добиться от субъекта-исполнителя (юридического или физического лица) определенного поведения. Проблема также рассматривается в контексте отделения менеджмента от собственности, и в этом случае заказчиком является собственник, а исполнителем – менеджер. В обоих случаях суть проблемы состоит в противостоянии интересов и наличии асимметричной информации. В отечественной литературе часто встречается не перевод, а транслитерация соответствующего английского термина, т.е. речь идет о проблеме «принципал-агент». – *Прим. ред.*



нирующего поведения на рынке частных компаний по передаче энергии, выбрав общественную форму собственности. Итоги текущей ситуации или вероятных изменений в ближайшем будущем подведены в таблице 5.1.

Таблица 5.1

**Форма собственности и юридический статус бизнеса по передаче энергии в ЕС**

Страна	Общественная собственность?		Юридическое разделение?	
	Электроэнергия	Газ	Электроэнергия	Газ
Австрия	Да	Да	Некоторое	Нет
Бельгия	Нет	Да	Нет	Нет
Дания	Нет	Да	Запад: Да Восток: Нет	Нет
Финляндия	Да (12%)	Да (24%)	Да	Нет
Франция	Да	Да	Нет	Нет
Германия	Нет	Нет	Нет	Нет
Греция	Да	Да	Внутри холдинга	
Ирландия	Да	Да	Да	Нет
Италия	Да	Да	Да (?)	С 2002г.
Люксембург	Да	Да	Нет <sup>12</sup>	Нет
Португалия	Да (50%)	Да	Да, внутри EDP	
Испания	Да	Да	Да	Да
Швеция	Да	Да	Да	Нет
Нидерланды	Частичная (2000г.) / полная 2001г.?)	Да (50%)	Да	Нет
Великобритания	Нет	Нет	Да	Да

\* Источники: различные.

Составить подобную таблицу сложно, поскольку существует большое разнообразие степени реструктуризации, и ситуация постоянно изменяется. Великобритания, Финляндия, Швеция и Норвегия имеют отдельные сетевые компании, форма собственности которых не зависит от интересов производителей (т.е. во всех странах, кроме Великобритании, ими владеет государство). В Испании и Нидерландах сеть обычно является независимой компанией, но она продолжает находиться в полной или частичной собственности производственных компаний. В Португалии и (скоро) в Греции сетевые компании являются самостоятельным бизнесом или дочерними компаниями единого холдинга. Что же можно порекомендовать, глядя на все это разнообразие?

Если отдельные производители сохраняют значительное влияние на компании по передаче энергии, то эффективной конкуренции, скорее всего, не будет. С другой стороны, решение о национализации (как это предпочитает Скандинавия и как скоро будет принято в Нидерландах) противоречит мнению, что приватизация лучше служит интересам потребителей, потому что

<sup>12</sup> В действительности, электросеть Люксембурга зависит от импорта и поэтому не интегрирована с производством в какой-либо степени. Тем не менее, сетевые компании до сих пор имеют дело с большим объемом оптовой торговли.

существенным компонентом стимулирующего регулирования является мотив получения прибыли. В Нидерландах правительство недавно приняло решение: электроэнергетические компании должны разделиться на отдельные предприятия, независимые от влияния акционеров. Дания предлагает не позволять акционерам поощрять эффективный менеджмент, что некоторым образом проверено на примере Великобритании, когда аналогичная мера была применена по отношению к REC (Regulation Energy Commission), которая владела NGC (National Grid Company) с 1990 по 1995 г.. Мнения относительно национализации могут зависеть от идеологии, однако трудно придумать веские экономические причины для отрицания необходимости контроля со стороны акционеров.

Европа могла бы извлечь уроки из последних усовершенствований в США, где с аналогичными проблемами сталкивается Федеральная Комиссия по регулированию энергетики. Эта комиссия искала пути (1) облегчения доступа в общую сеть и (2) увеличения эффективности операций, ограничив возможности дезинтегрированной отрасли со многими сетевыми компаниями в проведении реструктуризации и взяв с нее обязательство торговать между штатами. Распоряжением ФКРЭ 2000 (22.12.1999) вводится система «региональных организаций по трансмиссии» (RTO), которая объединяет сетевые компании нескольких штатов с целью обеспечения интегрированных операций и тарифов на обширной территории<sup>13</sup>. Компании должны были доработать предложения до октября 2000 г. Подавляющее большинство выбрало создание коммерческих самоуправляемых сетевых компании наподобие NGC и Lattice, а не «системы независимых операторов» (СНО), управляемой комитетами пайщиков согласно калифорнийской модели. Эти проекты предполагают независимость от любого особого интереса производителя в сочетании с мотивом к эффективности, ориентированным на получение прибыли. Хотя опыт применения RTO ограничен, эта система предлагает возможное решение в ситуации, когда европейские коммунальные предприятия не желают продавать свои сети.

Если подвести итоги, то, вероятно, недостаточно одного лишь разделения бухгалтерского учета и для содействия конкуренции желательна дальнейшая реструктуризация ключевых сетей. Такая реструктуризация представляет собой нарушение прав собственности первоначальных инвесторов на сеть, которую они намеревались использовать самостоятельно. Несколько стран-членов ЕС считают такое нарушение прав собственности нежелательным или даже неконституционным. Однако долгосрочные преимущества от допущения в производстве более эффективной конкуренции могут компенсировать неблагоприятные последствия изменения прав собственности. Тем не менее, сохраняется проблема реструктуризации сетей без уничтожения мотива получения прибыли, который стимулирует эффективность; т.е. модель региональных организаций по трансмиссии энергии со

<sup>13</sup> См. Gene Meehan и Walter Surrat (январь 2000), Order 2000: FERC's Final Rule on RTOs, Energy Regulation Brief №4, NERA.

множеством услуг, или даже при участии множества государств, может обеспечить ослабление *индивидуального* влияния, в то время как *в целом* выигрыши от власти акционеров остаются в силе.

#### **5.4. Реструктуризация в целях содействия конкуренции в розничной торговле**

Некоторые страны ЕС уже сделали розничную торговлю открытой для конкуренции и могут столкнуться (или уже столкнулись) с такой проблемой, как надлежащая степень реструктуризации розничного предложения и сбытовых сетей.

В Великобритании считают, что необходимость такой реструктуризации не требует доказательств, поскольку в газовой промышленности и электроэнергетике в 1998-1999 гг. были восстановлены необходимые институты, облегчающие возможность частного выбора (хотя это известно как «процесс 1998 г.»). Наблюдатели в Великобритании могли бы ожидать, что этому примеру последуют другие члены ЕС, однако существует веская причина думать, что они могли бы и не делать этого как по экономическим, так и по политическим причинам.

Память коротка<sup>14</sup>, большинство промышленного персонала уже забыло, что затраты «процесса 1998г.» на новые системы программного обеспечения были оценены в размере около 1 млрд фунтов, и эти затраты ежегодно увеличиваются на 100 млн фунтов. Эта оценка не включает некоторые издержки, которые несут независимые торговцы. Она также не включает транзакционные издержки потребителей. Если каждый из 25 млн потребителей тратит один час в год, принимая решение о выборе поставщика, и если мы оценим это время по ставке минимальной заработной платы (скажем, 4 фунта за час), собственные транзакционные издержки потребителей составят *еще* 100 млн фунтов в год<sup>15</sup>.

Регулирующие органы в своих документах время от времени прямо утверждают, что издержки «1998» были небольшими по сравнению с размером отрасли, но этот аргумент не имеет силы без обсуждения соотношения издержек и выигрышей. Когда Национальный комитет по аудиту потребовал проведения анализа «издержки-выигрыши», OFGEM была не в состоянии его осуществить<sup>16</sup>. В действительности некоторые выигрыши были трансфертами (которые экономисты исключают из анализа «издержки-выигрыши»), а некоторые могли быть каким-то образом получены в результате регулирования. В любом случае, сектор электроэнергетики может быть большим, но миллиард здесь, миллиард там, и очень скоро это составит серьезную сумму денег.

<sup>14</sup> Издержки «1998г.» могли быть забыты, поскольку еще 1 млрд фунтов стерлингов расходуются на Новые соглашения по торговле электроэнергией.

<sup>15</sup> Если потребители решат не нести эти издержки, никогда не меня поставщика, издержки перейдут в цену, принося выгоду текущему поставщику, т.е. они несут издержки в любом случае.

<sup>16</sup> См. FT Energy Economist, 20 февраля 1998, *An Unanswered Question*

Остальные члены ЕС в меньшей степени заинтересованы в расходовании подобной суммы на конкуренцию в розничной торговле. В Норвегии розничное предложение было полностью либерализовано с 1991 г., но норвежская регулирующая организация (NVE) выбрала ступенчатый подход, решая проблемы по мере их возникновения. Например, NVE отменила административную плату за смену поставщика и ввела единый тариф для всех потребителей, потребление энергии которых невозможно измерить с помощью счетчика внутри каждой распределительной сети (в качестве альтернативы установки почасовых счетчиков). Общее количество сменивших поставщика потребителей в Норвегии меньше, чем в Великобритании, но Норвегия – страна только с 4 млн жителей – избежала расходов на информационные системы без дискредитации системы конкуренции в розничной торговле.

### **5.5. Заключение**

Реструктуризация играет существенную роль в предотвращении конфликта интересов в случае, когда он ведет к снижению эффективности. Рост эффективности в результате конкуренции вполне реален, но необходим учет потерь положительного эффекта масштаба производства, обусловленных реструктуризацией и любым увеличением транзакционных издержек. В Великобритании, в соответствии с законодательством, регулирующие органы обязаны содействовать конкуренции, что расценивалось ими как оправдание значительных расходов на системы, предназначенные для облегчения смены потребителем поставщика. Маловероятно, чтобы другие страны ЕС последовали этому примеру. Поэтому нет причин ожидать, что реструктуризация будет происходить в таких же масштабах, как и в Великобритании. Обобщая разнообразный опыт, можно дать следующие ориентировочные рекомендации:

- побуждать сетевые компании к созданию коммерческих коммунальных компаний по оказанию услуг разного характера с целью ограничения (или нет) влияния интересов индивидуальных производителей;
- требовать, чтобы сетевые компании предлагали стандартные проекты на открытые тендеры, где проблемы «заказчик-исполнитель» будут минимальными;
- постепенно адаптировать условия розничного предложения к ситуации, когда выигрыши превышают издержки.

Кроме того, любое обсуждение проблем конкуренции и конфликтов должно принимать во внимание необходимость существования независимой системы текущего балансирования производства и потребления энергии, к рассмотрению которого я обращаюсь в следующем разделе.

## **6. ТЕКУЩЕЕ БАЛАНСИРОВАНИЕ**

Торговля газом и электроэнергией никогда не подлежит точному измерению. Потоки газа и электроэнергии всегда отличаются от объемов продаж,

которые торговцы предусматривают в своих контрактах. Здесь всегда существует потребность в двух монопольных функциях:

1. организации текущего балансирования: согласовании производства или потребления энергии с целью компенсации ее случайной нехватки или поглощения неожиданного излишка;
2. взимании платы за дисбаланс (чтобы убедиться, что никто не воспользуется энергией бесплатно, просто путем нажатия переключателя).

Европейская Директива обходит молчанием данный аспект либерализации рынков, но эта проблема становится все более значимой, особенно в странах, которые не отделили сетевые компании от оптовой торговли.

### 6.1. Ситуация в Европе

В газовом секторе балансирование потоков спроса и предложения регулируется с помощью оговоренных контрактами штрафов за отклонение от ранее установленного объема потоков. Такие штрафы работают достаточно хорошо на уровне оптовой торговли, поскольку оптовые торговцы газом, как правило, в состоянии контролировать газовые потоки в приемлемых масштабах. Однако децентрализованному контролю не подлежат ни электроэнергетика, ни розничная торговля газом. Поэтому в секторе электроэнергетики, как и в полностью либерализованном газовом секторе, предметом большинства дискуссий являются цены на самопроизвольные потоки («дисбаланс»).

На рынке электроэнергии Европы можно заметить два различных подхода:

1. Существующие коммунальные сети продают или поглощают дисбаланс в соответствии с тарифной сеткой, как это видно на примерах Нидерландов (по крайней мере, до 2001 г.), Португалии (где «интегрированная система» предоставляет возможность балансирования для «независимой системы») и Германии (согласно последней договоренности *Verbandvereinbarung*); или
2. Независимый рыночный оператор (часто аналогичный системе независимых операторов), который предоставляет конкурентный рынок для текущего балансирования («регулирующая сила») и который устанавливает цену на дисбалансы (Британия, Скандинавия, Финляндия, Испания и Нидерланды с 2001г.).

Национальные регулирующие органы будут только принимать систему тарифов, отдавая себе отчет в том, что тариф является монопольным и что он должен отражать издержки и быть предметом регулирования. Между тем, как показывает наш недавний доклад о немецкой системе (на немецком языке)<sup>17</sup>, такие системы используются монополиями, чтобы давать необоснованные привилегии существующим фирмам. В настоящее время немецкая система ограничивает возможности регулирования по отношению к

<sup>17</sup> Graham Shuttleworth, Enese Lieb-Doczy (August 2000), *Wirtschaftliche Effizienz und Wettberbliche Aspekte der Bereitstellung von Regelenergie in Deutschland* (Economic Efficiency and Competitive Aspects of the Provision of Regulation Power in Germany), NERA.

фирмам-старожилам и определяет дисбалансы по асимметричным и фиксированным тарифным ставкам. Возможность подвергнуться огромной пропускной нагрузке (в КВт) в случае дефицита приводит к тому, что независимые торговцы формируют перманентные излишки, которые фирмы-старожилы принимают по очень низким тарифам (за КВт/ч) в качестве «мелкой взятки». Эта система порождает для торговцев издержки и риски, с которыми могут справляться только компании-старожилы и большие компании. Такие тарифы *обязательно* лишают небольшие новые фирмы конкурентных преимуществ по сравнению с фирмами-старожилами и другими крупными компаниями.

### **6.2. Планы на будущее**

Системы, основанные на тарифах, имеют не очень хорошие виды на будущее. С 1 января 2001 г. с действующей на рынке независимой сетевой компанией TenneT к регулированию рыночной власти присоединяются Нидерланды. В качестве условия этого предполагаемого объединения RWE/VEW и E.ON, две крупнейшие немецкие коммунальные компании должны подчиниться требованию Федерального Комитета по картелям в ближайшие два года осуществлять аналогичное регулирование рыночной власти. Они должны освободить от регулирования всех дееспособных производителей и торговцев и продвигаться в сторону системы цен за КВтч, основанной на рыночных ставках. (Они начали с проведения открытых тендеров по 6-месячным контрактам, и будут постепенно переходить к ежедневным контрактам). Ожидается, что другие немецкие компании последуют примеру своих старших братьев, а за ними последуют остальные европейские страны.

### **6.3. Заключение**

Торговцы электроэнергией знают, что условия текущего балансирования и тарифы за дисбалансы эффективно определяют стоимость электроэнергии как товара и конкурентные возможности торговцев. Системы, которые подавляют конкуренцию в пользу некоторых поставщиков (особенно фирм-старожилых), могут ожидать столкновения со взрывом недовольства. Даже немецкая система, которая номинально ставит недовольство в вину общей конкурентной политике, использовала последние слияния, чтобы навязать специальные правила регулирования в области снабжения и ценообразования на энергию при текущем балансировании. Маловероятно, чтобы другие режимы регулирования, более уязвимые с точки зрения постоянного давления и лучше приспособленные к принятию согласованных решений, были в состоянии долго сопротивляться подобному давлению.

## **7. ТОРГОВЛЯ МЕЖДУ СТРАНАМИ**

Вслед за изданием директив ЕС было заявлено о намерении либерализации национальных рынков и создания единого рынка энергии. Однако мало или вообще ничего не говорилось о торговле между странами или необходимости содействия реализации эффективных межгосударственных проек-

тов. Вследствие этого возникли некоторые проблемы, и были созданы *Совет европейских организаций, регулирующих рынок электроэнергии (СЕЕР)* и Форум органов, регулирующих газовую отрасль, которые созываются каждые шесть месяцев соответственно во Флоренции и Мадриде для разработки общей позиции по этим вопросам. Ниже подробно рассматриваются некоторые из проблем, которые обсуждались на Форуме во Флоренции.

### 7.2. «Растягивание»

Первоочередным вопросом, поднятым Европейской комиссией, был сбор с некоторых сетей платежей за передачу энергии на дальние расстояния при помощи способа, не имеющего отношения к предельным издержкам любого потока энергии. Это явление известно в США как «растягивание»\*, т.е. увеличение тарифов. Оно представляет собой изначальную причину формирования модели РОТ, которая охватывает более широкие территории.

СЕЕР рассматривает «растягивание» в качестве «торгового барьера». (Экономисты могли бы сказать, что сбор множества платежей, основанных на безвозвратных издержках, просто неэффективен). Поэтому СЕЕР пытается найти способы устранения этих препятствий. Практически СЕЕР и европейская ассоциация СОП (ЕСОП) считают, что разработать эффективную систему трудно, и поэтому решают проблемы постепенно.

### 7.3. Платежи производителей за передачу энергии

Доля платежей за передачу энергии, которые возлагаются непосредственно на производителей (по сравнению с ценами для потребителей и остальных торговцев) в Европе значительно варьируется: от 0% в Испании и Франции до 30% в Великобритании, и, согласно последним заявлениям, до 50% в Греции. СЕЕР давно заметила, что разница между этими процентами может деформировать конкуренцию между производителями, расположенными в разных странах. В частности, они могут угрожать эффективности местоположения электростанции (тарифы за кВт) и поставкам (тарифы в кВт/ч), а также могут действовать как барьер для эффективной торговли.

В ходе предыдущих дискуссий в СЕЕР было установлено, что плата за передачу энергии главным образом служила для возмещения безвозвратных издержек, и поэтому она распространялась на самый неэластичный спрос, подразумевая скорее потребителей, чем производителей. Однако, некоторые системы (включая Великобританию) используют платежи производителей как средство поддержки эффективности месторасположения генерирующей станции. Последующие предложения СЕЕР предполагают, чтобы производители вносили 25% от общей платы за передачу энергии, что означает внедрение механизмов мотивации эффективного местоположения<sup>18</sup>.

\* В оригинале «rampacking» – прим. перев.

<sup>18</sup> Вопреки прежним договоренностям, последние документы СЕЕР не связывают установление платы на производство энергии с потребностью обеспечивать сигналы о местоположении. Отсутствие такой связи могло бы быть исправлено датским регулирующим органом, который недавно установил, что производители вносят 25% платы за передачу энергии без предоставления каких-либо сигналов о местоположении.

Строго говоря, поощрение эффективного местоположения производства энергии может быть обусловлено не только платой за передачу энергии, но и другими причинами. Многие рынки электроэнергии устанавливают различные цены для разных районов – различных участков энергосистемы («зон»), или различных станций энергосистемы («узловые точки»). Газовые сети в США обеспечивают краткосрочные и долгосрочные сигналы о стоимости пропускной способности (и, следовательно, наличии газа в различных местах) путем введения обрастаемых на рынке разрешений по использованию определенных магистралей.

Если бы такая система была введена на европейских рынках электроэнергии, в дальнейшем не было бы необходимости адресовать часть платежей по использованию сети производителям. Однако европейские институты, очевидно, не способны достигнуть консенсуса в трактовке ограничений в рамках европейских сетей.

#### **7.4. Распределение издержек «перегруженности»**

В рамках международной европейской электрической системы некоторые сетевые компании испытывают высокие уровни перегрузок, обусловленные транзитными потоками (т.е. потоками между двумя другими государствами, которые используют их сеть). Эти компании выражают недовольство издержками предоставления для транзита своих сетей, которые в настоящее время должны нести их собственные потребители. Европейская ассоциация СОП (ЕСОП) разработала краткосрочные проекты компенсационных платежей между сетями в рамках объединенной континентальной европейской системы (ОКЕС):

- СОП должна вносить вклад в размере 2 евро за 1 МВт за весь экспорт в другие страны-члены ОКЕС;
- СОП получает часть дохода пропорционально роли транзита в своих внутренних потоках энергии (т.е. максимуму экспорта или импорта относительно внутреннего потребления).

На встрече во Флоренции 9-10 ноября 2000 г. такой проект сроком на один год, предусматривающий суммарные компенсационные платежи в размере около 200 млн евро получил широкую поддержку. Между тем, Франция, Бельгия и Германия желали установить тариф в 2 евро только на реальный экспорт, в то время как остальные страны, включая Португалию, Испанию, Италию, Нидерланды, Люксембург, Австрию и Данию, предпочитали взимать его со всех пользователей<sup>19</sup>. Европейская комиссия отметила, что принятие разных систем было бы неприемлемым, и предложила вести переговоры с Францией, Бельгией и Германией. Поэтому окончательная программа все еще обсуждается. В любом случае, она будет действовать не более одного года, после чего необходимо принять иное решение. В конце концов, можно доказать, что с точки зрения наибольшей эффектив-

<sup>19</sup> Ирландия, Финляндия, Греция, Швеция и Объединенное Королевство не входят в объединенную систему УСТЕ.



ности необходима интернализация этих издержек по перегруженности путем формирования собственной РОТ, охватывающей несколько государств, как в модели США.

### **7.5. Доступ к международному подключению к сети**

Очень много вопросов возникло по поводу доступа к международному подключению к сети. Некоторые участники рассматривают ее как собственность фирм-старожилов. Другие же считают ее частью сети, которая, согласно Директиве, является объектом модели ДТС.

Последние разработки Skagerrak, подводной системы подключения к сети Норвегии и Дании, предлагают осуществить полезный шаг. Пропускная способность сети была оговорена в долгосрочных контрактах, рассчитанных на 20 лет. Однако в июне 2000 г. фирмы, подписавшие их (Elsam, Statkraft и PreussenElectra), согласились преобразовать эти физические контракты в *финансовые* контракты. Вместо получения выигрышей от перемещения мощностей с рынков с низкими ценами к рынкам с высокими ценами, эти компании теперь будут получать рентные платежи, эквивалентные разнице между текущими рыночными ценами в Норвегии и Дании. Любой торговец, согласный платить разницу, будет иметь возможность торговать на обоих рынках, как это сегодня происходит внутри энергетического пространства стран Северной Европы. Этот подход делает свободным вход на рынок и позволяет владельцам текущих контрактов зарабатывать приемлемый доход от своих инвестиций.

На европейском уровне CEER обсуждает возможность продажи с аукциона перегруженных мощностей. Однако такая программа должна урегулировать контрактные права существующих пользователей, чтобы избежать обвинения в экспроприации. Потребители не получают выигрыш от экспроприации права собственности инвесторов европейскими регулирующими органами, в то время как решение Skagerrak предлагает полезную и эффективную альтернативу. Она станет выполнимой, как только существующие рынки будут работать эффективно в любом месте подключения к сети.

### **7.5. Заключение**

Предметом европейских дискуссий являются проблемы ценообразования на передачу энергии и доступа на национальные рынки. Однако, наиболее дискуссионным является вопрос перегруженности сетей и связанных с ней колебаний цен на электроэнергию. Эти проблемы долго изучались в США и недавно начали исследоваться в Великобритании, в рамках NETA. Любое долговременное решение должно характеризоваться следующими чертами:

1. Реальная конкуренция означает готовность к физическими явлениям, включая реальные ограничения передачи энергии и связанную с этим разницу в ценах между разными территориями. Попытки создать единый Европейский рынок без рассмотрения этих факторов обречены на провал. В США FERC если что-то и делает, то добивается большей сегментации рынка электроэнергии.

2. Перегруженность мощностей можно урегулировать с помощью цен (долгосрочные или краткосрочные аукционные продажи) или количества (предоставляя контрактные права использовать определенный объем мощности). Других эффективных альтернатив нет.
3. Перераспределение прав собственности приводит к непредвиденным выигрышам и потерям инвесторов в области необратимых инвестиций с длительным сроком амортизации, включая инвестиции в генераторы и станции, а также в подключение к сети как таковое. Экономика европейских стран не будет преуспевающей, если регулирование постоянно предполагает такое обращение с правами собственности. Поэтому любая программа обязана отдавать должное существующим правам собственности фирм-старожилов. Недостаток уважения прав собственности препятствует росту эффективности или ущемляет интересы потребителей.

Последний момент начинает вносить некоторые экономические ограничения в свободу деятельности регулирующих органов, и именно эти ограничения я сейчас рассмотрю. Однако европейские регулирующие органы, выбирая реструктуризацию для создания рынков для текущего балансирования производства и потребления энергии или решения проблемы перегруженности, столкнутся с многочисленными экономическими ограничениями. Существующие регулирующие институты в Европе могут учитывать или не учитывать эти экономические ограничения; впрочем, чем скорее они сделают это, тем лучше для потребителей и европейской экономики в целом.

## **8. ВОЗМЕЩЕНИЕ ИЗДЕРЖЕК ПРОИЗВОДСТВА (1): СВЯЗАННЫЕ ИЗДЕРЖКИ**

Как свидетельствует предыдущий раздел, главной заботой инвесторов (а также реформаторов) является ситуация с безвозвратными издержками осуществленных в прошлом инвестиций. Когда доказана невозможность их возмещения на либерализованном рынке, их принято называть «связанными издержками» (*stranded costs*), но тот же принцип можно применить и в отношении регулирования сохранившихся монополий. В последующих разделах я исследую как устремления правительства, так и экономические факторы, которые могли бы ограничивать эти действия. Осталось рассмотреть, предлагают ли европейские регулирующие институты процедурные ограничения, которые гарантируют, что решения направлены на рост эффективности (а не трансферты) и приведут к подлинной конкуренции.

### **8.1 Политика регулирования как игра**

Если рыночные цены ниже, чем регулируемые цены, то развитие конкуренции может быть просто оппортунистическим инструментом\*, создающим

\* В данном контексте – стремление одной из договаривающихся сторон при заключении соглашения сформулировать его условия таким образом, чтобы переложить на партнера большую часть затрат. – *Прим. перев.*

препятствия возмещению издержек производства компаниями-старожилами. Как и любой другой оппортунистический инструмент, использование либерализации для снижения цен немедленно апеллирует к правительству и регулирующим органам, которые в действительности мало заботятся об общественном интересе (или краткосрочных интересах потребителей). Тем не менее, как показано на рисунке, такие решения предоставляют возможность неэффективной «игры» регулирующих органов.

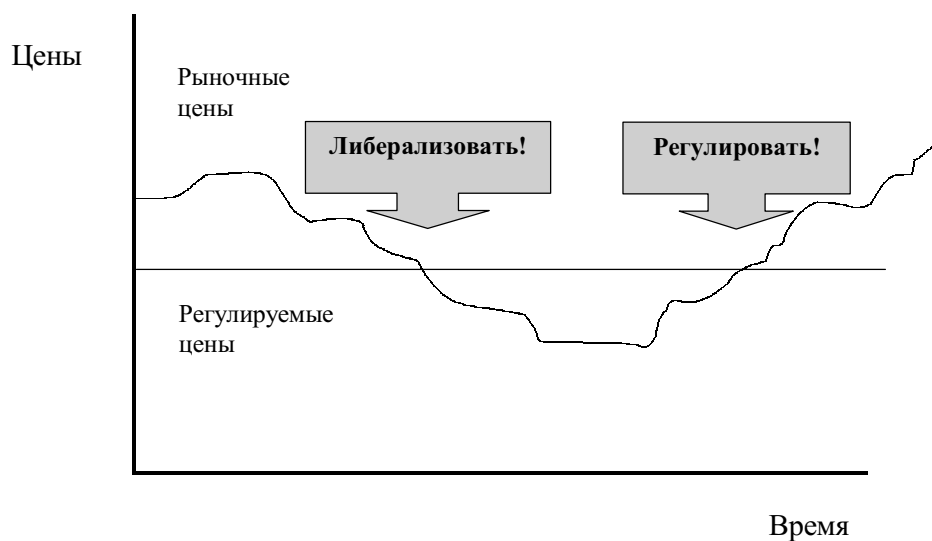


Рис. 8.1. Схема оппортунистического цикла регулирующего органа

Предположим, что регулируемые цены отражают средние издержки. В этом случае, правительство придерживается просто «близорукой» политики:

- если рыночные цены ниже средних издержек, либерализовать рынок и цены;
- если рыночные цены выше средних издержек – регулировать.

Результатом такого поведения является создание долгосрочных условий, в которых практически невозможно возмещение совокупных издержек инвестора. Предвидя такую ситуацию, инвесторы могут продолжать эксплуатировать существующие производственные мощности до тех пор, пока они не выйдут из строя. Однако у них хватит благоразумия не осуществлять новых инвестиций в регулируемый сектор. Результатом будет постепенное (или катастрофическое) снижение качества услуг, которое можно будет компенсировать только предложением по очень высоким регулируемым ценам (т.е. путем ускоренного возмещения издержек), чтобы обеспечить рост нормы окупаемости инвестиций.

## 8.2. Давление в пользу и меры предосторожности против оппортунизма в Европе

Возможно ли такое развитие событий в Европе? Конечно, европейские институты будут приветствовать либерализацию, если она уменьшает цены, и, наоборот, они будут относиться к ней отрицательно в случае роста цен. Они могут также последовать примеру Калифорнии и попытаться ненадолго отменить контроль, чтобы рыночные цены выросли сверх определенного уровня. В Калифорнии общественный консенсус склоняется (в ноябре 2000 г.) в сторону благоприятного отношения к реформам по рыночным правилам, а не к требованиям нового регулирования (в особенности это касается стремления к ценообразованию на «узловые точки» и более прозрачного решения проблем перегруженности). Европейские регулирующие организации могут занять подобную позицию, но инвесторы уже предупреждены!

Главная мера предосторожности против оппортунизма, показанного на рис. 8.1, – это запрет на законодательные или регулирующие решения, которые препятствуют возмещению долгосрочных издержек без достаточных оснований (предположение, что рыночные цены этого года будут ниже, чем регулируемые, не будет считаться веской причиной). Эта мера предосторожности предоставит инвесторам некоторую защиту от экспроприации их инвестиций с помощью формирования связанных издержек. Европейская комиссия (в лице господина Марио Монти) сейчас рассматривает испанскую систему «компенсации за движение к конкуренции», и ее решением может быть введение стандарта. Однако если отдельные решения будут угрожать их функционированию и, следовательно, их способности увеличивать объемы инвестиций в сектор, европейские инвесторы для обеспечения более высокого уровня защиты будут также обращаться к Европейской конвенции по правам человека.

## 9. ВОЗМЕЩЕНИЕ ИЗДЕРЖЕК ПРОИЗВОДСТВА (2): РЕГУЛИРУЮЩИЕ ИНСТИТУТЫ

### 9.1. Экономические принципы регулирования

Проблема связанных издержек\* – это только одна из множества ситуаций, в которых регулирующие органы имеют возможность (если не всегда власть) препятствовать возмещению определенных издержек. Во многих случаях регулирующие органы не допускают возмещения издержек, которые не были необходимыми или экономически обоснованными, для того чтобы в будущем обеспечить мотивацию принятия эффективных решений регулирующими компаниями. Однако все системы регулирования предполагают возможность оппортунистических решений в целях недопущения покрытия издержек производства способами, которые противоречат долгосрочным интересам потребителей, но служат интересам узкой группы населения.

\* Более подробно с дискуссиями по проблеме можно ознакомиться на сайте [www.cato.org](http://www.cato.org) – Прим. ред.

Вспомним о фундаментальной характерной черте естественной монополии, которая заключается в необратимых инвестициях с длительным сроком амортизации. В отсутствие правовых или процедурных ограничений любому единственному регулирующему органу (физическому или юридическому лицу) сейчас несложно снизить цены путем препятствования возмещению *безвозвратных* издержек<sup>20</sup>. Регулирующий орган получит похвалу за немедленный выигрыш потребителей, а компании будут продолжать использовать свои существующие производственные мощности до тех пор, пока цены превышают текущие расходы. Со временем качество услуг начнет снижаться, поскольку компания больше не захочет привлекать фонды в новые необратимые инвестиции, а оскорбленный регулирующий орган отправится восвояси<sup>21</sup>.

Такой оппортунизм регулирующих органов является злом для потребителей, угрожая эффективности, и, следовательно, в соответствии с выводами раздела 1, он несовместим с содействием конкуренции<sup>22</sup>. Единственным способом избежать этого является совокупность регулирующих институтов (закон, процедуры и организации), которые защищают инвесторов от оппортунизма в долгосрочной перспективе. Эти институты не должны гарантировать возмещение издержек (что противоречило бы стимулам к эффективности). Однако им не следует и препятствовать возмещению. Подводя итог сочетанию этих двух принципов, можно сказать, что регулирующие институты должны предлагать инвесторам «разумные возможности возмещения издержек».

## 9.2. Регулирующие институты в Европе

Европа незнакома с необходимостью ограничения оппортунизма и защиты инвесторов в энергетическом секторе по нескольким вполне понятным причинам. **Существует история общественной собственности, где вместо акционеров с их мотивом получения прибыли деятельностью предприятия управляет правительство.** Правительство может позволить себе действовать оппортунистически с компаниями, которые являются его собственностью, поскольку такое поведение не будет угрожать и без того слабой мотивации эффективного поведения. В случае частной собственности последствия экономического регулирования совершенно иные. Регулирующие органы не заменяют контроль менеджмента акционерами. Все, что они мо-

<sup>20</sup> Снижение цен, иногда называемое «жестким регулированием» – это нечто иное. Снижение цен является самой простой вещью, которую может сделать регулирующий орган, с учетом высокой степени общественной поддержки. «Жесткое» регулирование – это приказ увеличить цену, когда издержки растут!

<sup>21</sup> Часть II Акта о коммунальных услугах обязывает регулирующие органы на рынке газа и электроэнергии «защищать интересы потребителей» и четко определяет категории «существующих и будущих потребителей». Следовательно, действия, которые угрожают интересам будущих потребителей и, в свою очередь, нынешним выигрышам от оппортунизма, согласно законодательству Великобритании, могут оказаться незаконными.

<sup>22</sup> Эту мысль можно обнаружить в многочисленных академических изданиях. Последний вклад сделал Newbery (2000), *op. cit.*

гут сделать – это урегулировать мотивы компании таким образом, чтобы акционеры получали больше прибыли в случае, когда менеджмент повышает эффективность компании.

Широко распространено недостаточное понимание этой роли, например, когда регулирующие органы считают, что сокращение доходов *само собой* делает компанию более эффективной. Регулирующие институты с опытом общественной собственности склонны недооценивать роль и необходимость прибыли в стимулировании эффективной деятельности и инвестиций. Разумеется, общественные службы могли бы стать более эффективными, если бы их бюджет был сокращен, и если у них появлялись мотивы *тратить*. Частные компании заинтересованы в *максимизации прибыли* и будут снижать издержки и становиться более эффективными всякий раз, когда они могут с помощью этого получить прибыль. Простое сокращение доходов не увеличивает заинтересованность в эффективности. Это могло бы ограничить финансовые средства компании, но итоговое снижение издержек, скорее всего, не будет эффективным.

**Основа стимулирующего регулирования неизвестна.** Многие европейские системы работают в условиях той или иной разновидности перекрестного субсидирования (или не связывают цены с издержками, потому что сектор является общественной собственностью). В рамках реструктуризации регулирующие органы будут часто обращаться к широко распространенной тенденции ограничения цен, но они могут не учитывать, что эффективное стимулирующее регулирование продолжает базироваться на издержках. И вновь существует недостаточное понимание как, например, в случае, когда регулирующий орган настаивает на том, чтобы конкурентные рынки обеспечивали определенные ориентиры в ценообразовании естественных монополий<sup>23</sup>. Я недавно столкнулся с утверждением, что конкурентные рынки устанавливают цены, эквивалентные эффективным издержкам, и поэтому так же должны поступать регулирующие органы. Обе части этого утверждения неверны: эффективные компании получают прибыль, превышающую нормальную, именно потому, что цены устанавливаются компаниями *средней эффективности*; предоставление разумных возможностей возмещения издержек производства предполагает среднюю, а не исключительную эффективность.

**Не существует однозначной конституционной основы для защиты инвестиций.** Западные экономики исходят из предпосылки, что права частной собственности (и конкурентные рынки) в большинстве случаев работают лучше по сравнению с государственной собственностью (и контролем). Эти соображения лежали в основе приватизации. С другой стороны, непонятно, почему коммунальный сектор не смог продолжить получение необходимого капитала путем правительственных займов. Как правило, европейские

<sup>23</sup> Такие утверждения можно обнаружить в недавних изданиях органа регулирования энергетики Дании, Dte, которые наряду с другими положениями неверно описывают, как устанавливаются цены на конкурентных рынках. Попытка Dte применить эти неверные принципы спровоцировала большое количество споров, которые могут вылиться в судебные разбирательства.

правительства стараются без веских причин не нарушать права собственности. Однако правительственное регулирование может подрывать основы прав собственности. Не существует веских причин допускать принятие оппортунистических решений, которые разрушают права собственности инвесторов в сфере коммунальных услуг. Однако последствия регулирующих решений по отношению к правам собственности не проявляются мгновенно и будут выявлены лишь в ходе продолжительного обсуждения.

### 9.3. Американские судебные прецеденты

В американском регулировании многое сделано по «конституционной защите собственности». Тем не менее, любой, внимательно изучивший 200-летнюю Конституцию США, лишь с трудом сможет найти ясные и недвусмысленные меры против оппортунизма в регулировании рынка электроэнергии, газа и телекоммуникаций. Фактически, защита, предлагаемая инвесторам, не определена достаточно четко и включает три компонента:

1. 5-я Поправка Билля о правах запрещает правительству «отбирать без надлежащего процесса» (т.е. лишать граждан жизни, свободы и собственности без необходимого по закону процесса);
2. Решение Верховного суда в деле *Bluefield Water (1923)*<sup>24</sup>. Регулирующие органы должны позволить инвесторам получать норму прибыли, сопоставимую с нормой, получаемой в других секторах, в противном случае вступает в силу «регулирующее изъятие» (экспроприация собственности инвестора);
3. Решение Верховного Суда по делу *Hope Gas (1944)*<sup>25</sup>. Регулирующие органы должны предоставить инвесторам возможность получать сопоставимую норму прибыли *после* возмещения текущих издержек и амортизации (прибыль на вложенный капитал).

Применение этих принципов касается нормы прибыли, получаемой от инвестиций, которые были осуществлены в прошлом (т.е. возмещения безвозвратных издержек), а также нормы прибыли, ожидаемой от будущих инвестиций (т.е. возмещения издержек, которых можно было избежать).

Я хотел бы заметить, что эти принципы позволяют использовать широкий диапазон методов регулирования. Эти правовые ограничения «не гарантируют» любую конкретную норму прибыли. Регулирующие органы могут разработать такую систему стимулов, в которой норма прибыли снижается или увеличивается пропорционально эффективности регулируемого бизнеса, пока общий уровень прибыли не станет сопоставимым с другими секторами экономики. Конституция США не требует перекрестного субсидирования всех видов издержек. Американские регулирующие органы часто используют верхнюю границу цен и другие формы стимулирующего регулирования, которые можно обнаружить в Великобритании.

<sup>24</sup> *Bluefield Water Works & Improvement Co. v. Public Service Commission of West Virginia* (262 US 679, 1923).

<sup>25</sup> *Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Company* (320 US 391, 1944).

Более того, эти принципы *не исключают* запрета на возмещение инвестиционных издержек, предусматривая, что *надлежащий процесс* (а не просто «регулирующее изъятие») демонстрирует пользу такого запрета для потребителей. Откровенно говоря, выполняя это требование, регулирующие органы должны показать, что расходы были неэффективными, неосмотрительными или ненужными в свете информации, доступной во время принятия решения об издержках. Такие запреты поощряют эффективность в будущем; другие запреты – нет.

Как показывает этот последний пункт, основная мера предосторожности против оппортунизма – это требование проведения «надлежащего процесса», а регулирующие органы, которые хотят нарушить права собственности инвесторов, должны доказать, что они имеют для этого веские причины. Наиболее банальная причина для запрета на возмещение издержек – то, что это в ближайшем будущем приведет к снижению цен – не является достаточно веской.

#### **9.4. Предпосылки для стимулирования конкуренции на рынке энергии в Европе**

Европейским наблюдателям следует незамедлительно принять к сведению, что «конституционная защита» инвесторов в США не опирается на какой-либо конституционный или законодательный режим регулирования сектора коммунальных услуг, что характерно для США. Пункты 1-3 представляют собой уроки, извлеченные из экономического опыта в рамках отдельной правовой системы. Экономические принципы (в отличие от законов) не знают границ; от них редко ожидают различного толкования в разных правовых системах. США потребовалось почти 50 лет, чтобы внедрить эти принципы; для европейских потребителей будет лучше, если их институты откроют для себя и применят эти же принципы как можно быстрее.

Некоторые страны ЕС уже имеют публичные процедуры, которые позволяют подвергать все споры тщательному изучению, а регулирующие органы в этих странах уже ограничены с помощью «надлежащего процесса». (Я работаю над процедурой подобного типа в Нидерландах). Тем не менее, некоторые страны ЕС привыкли к политическим переговорам с сектором коммунальных услуг, и им будет трудно адаптироваться к открытым процедурам. Кроме того, сам по себе «надлежащий процесс» не приведет к немедленному принятию трех выше изложенных принципов или любому аналогичному варианту. Там, где они все еще не закреплены в законе, их нужно открыть заново в процессе дискуссии и споров. Пока этот процесс продолжается, права инвесторов не будут гарантированы, инвестиции будут затруднены, а общий выигрыш от роста эффективной конкуренции окажется недостижимым.

В Великобритании будет интересно увидеть, какие изменения в британские правительственные процедуры внесет возвращение на родину Европейской конвенции по правам человека. ЕНСР может навязать новые про-



цедурные требования, включая требование реального обжалования в «криминальных» случаях (например, когда OFGEM наказывает компании за разрыв лицензионного соглашения). Время покажет, как это повлияет на наши регулирующие институты.

## **10. ПРОБЛЕМЫ ЕВРОПЕЙСКИХ РЕГУЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ**

Этот краткий обзор европейских энергетических рынков основан на моем опыте (и я не буду просить прощения за сосредоточение внимания на секторе электроэнергетики, с которым я близко знаком). Однако мои заключения основаны на анализе общих экономических факторов и их влияния на развитие конкуренции.

На мой взгляд, сектор телекоммуникаций не служит полезным примером для подражания для регулирования энергетического сектора, потому что он значительно меньше подвержен естественной монополии. В телекоммуникациях регулирование может рассматриваться только как мера сдерживания рыночных сил до тех пор, пока конкуренция не уменьшит доминирующую роль определенных игроков. Конкурентные рынки могут даже обеспечить научную основу для разработки таких мер. Однако в электроэнергетике и газовой отрасли естественная монополия настолько широко распространена, что (а) потребуются вмешательство регулирующих органов для содействия конкуренции и (б) регулирование естественной монополии должно рассматриваться как постоянное.

Меры, необходимые для содействия конкуренции, должны соответствовать принципам «теории необходимых производственных мощностей». Сеть является собственностью инвесторов, которые намерены ее использовать. Когда выигрыш в эффективности, возникший вследствие конкуренции между пользователями сети, более чем компенсирует любые потери эффективности, связанные с утратой положительного эффекта масштаба и любыми другими случаями отсутствия стимулов к инвестициям в отрасль, регулирующие органы могут требовать, чтобы такая сеть стала доступна для всех других. Чтобы избежать возникновения таких дестимулирующих факторов, европейским регулирующим органам необходимо уделить больше внимания детальному рассмотрению (и, возможно, потребовать больших институциональных мер предосторожности) необходимости предоставления разумных возможностей покрытия издержек.

Тем временем европейские рынки электроэнергии и газа потребуют мер по регулированию, которые уже знакомы английской аудитории:

- реструктуризации линий электропередач и газопроводов, предпочтительно в виде независимых коммерческих систем типа NGC или Lattice;
- реструктуризации открытого и конкурентного рынка с целью текущего балансирования («регулирующая сила»).

По веским экономическим причинам европейским регулирующим органам, вероятно, следует быть чуть более избирательными, чем британским, в

выборе используемых мер по содействию конкуренции в других частях системы, включая:

- меры по стимулированию конкуренции в розничной торговле энергией;
- реструктуризацию или введение системы субподрядов на оказание дополнительных услуг.

В условиях процесса либерализации энергетического сектора самой большой проблемой, стоящей перед европейскими регулирующими органами, так же как и в сфере коммунальных услуг и торговли, в ближайшем будущем станет создание эффективной системы ценообразования на передачу энергии. Удовлетворительные решения должны учитывать следующие экономические принципы:

- игнорирование физических возможностей не способствует эффективной конкуренции;
- физические возможности любой системы по передаче энергии (газа или электроэнергии) подразумевают реальную перегруженность производственной мощности, которая должна быть устранена путем ценовых или количественных изменений;
- сегментирование рынков приведет к изменениям в ценах и случайным выигрышам и проигрышам в стоимости долгосрочных инвестиций в производство и потребление;
- эффективные инвестиции в сети появятся только тогда, когда регулируемые доходы предоставят возможность достаточного возмещения издержек, и тем самым регулирование обеспечит необходимую защиту от (или компенсацию) случайных потерь и доходов инвестора.

Там, где важны частные инвестиции, регулирующим органам следует быть восприимчивыми к необходимости привлечения капитала для продолжения инвестиций. Поэтому им нужно сдерживать тенденцию или склонность потворствовать оппортунизму, как в случае дерегулирования рынков, так и в случае регулирования сохранившихся монополий. С учетом значения будущих инвестиций для конкуренции, эффективности и потребителей, в ближайшие годы в Европе необходимость развития таких институтов может стать более высоким приоритетом, чем ценообразование на передачу энергии.