



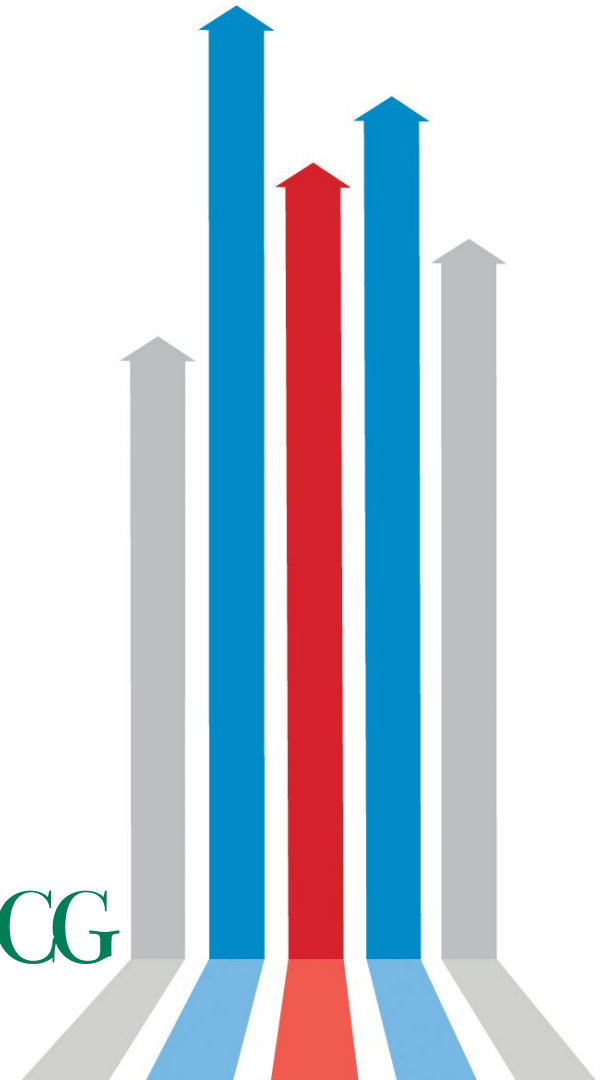
Регулирование естественных монополий

Лучшие международные практики

Октябрь 2012

THE BOSTON CONSULTING

BCG



Содержание

Общие понятия

Подходы к тарифному регулированию

Кейсы – примеры регулирования

Общие понятия и подходы

Естественные монополии – экономическое понятие

Технологический подход

Естественная монополия – монополия, основанная на существенном преимуществе в издержках для присутствующей на рынке компании

Необратимые издержки

Естественные монополии – монополии, которые на этапе создания несут значительные необратимые издержки. Это справедливо для большинства отраслей, которые принято относить к естественным монополиям: железные дороги, электрогенерация, телефонные сети, водоснабжение, газопровод

Рыночное равновесие

Естественная монополия – монополия, для которой справедливо

- Продукты / услуги являются необходимыми
- Продукты нельзя хранить
- Производственные мощности поставщика выгодно расположены

Необратимые издержки и барьеры для входа

Существуют барьеры для входа новых игроков в виде:

- Высоких издержек для привлечения покупателей
- Высоких издержек входа на рынок и потенциальной ценовой войны, которая не позволит скомпенсировать издержки входа

В зарубежном опыте в юридическом смысле используется понятие государственной монополии

Законодательно закрепленные монополии

Государственные монополии

- Форма монополии, при которой одна компания, находящаяся в собственности государства, является единоличным поставщиком продуктов или услуг и законодательно защищена от конкуренции
- Может быть учреждена в форме государственной организации / агентства или государственной корпорации

Частные монополии, разрешенные государством

- Форма монополии, при которой государство предоставляет эксклюзивные права на производство товаров или предоставление услуг одной частной компании и участие потенциальных конкурентов ограничено законодательно или другими способами

Определение

Примеры

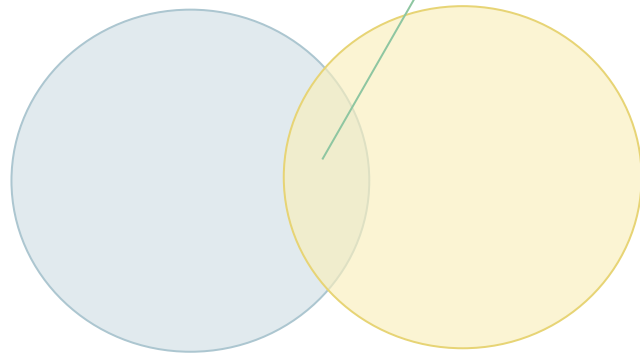
- Услуги почтовой связи, телекоммуникации, продажа алкогольной продукции, игровые автоматы

- Ассоциация адвокатов, оператор аэропортов

Регулирование монополий

Когда осуществлять регулирование?

Без регулирования монополия будет показывать низкую эффективность (с разных точек зрения)



Область для регулирования

Государство способно обеспечить справедливую цену, параметры входа на рынок и поддерживающую нормативно-правовую базу, чтобы улучшить эффективность

Виды регулирования

- Государственное регулирование на монопольном рынке
 - Надзор за деятельностью доминирующей компании в соответствии с антимонопольным законодательством
 - Регулирование нормы прибыли
 - Регулирование верхнего предела тарифа
- Организация конкуренция за вход на монопольный рынок
 - Аренда
 - Концессия

Контекст регулирования определяют три фактора

	Цели	Структура отрасли	Форма участия бизнеса
Описание	<p>Цели государства</p> <ul style="list-style-type: none"> Защита национальных интересов, справедливое распределение фискальной нагрузки, повышение эффективности и распределение выгод, гибкость <p>Цели общества</p> <ul style="list-style-type: none"> Физическая доступность, финансовая доступность, адекватное качество <p>Цели частного сектора</p> <ul style="list-style-type: none"> Коммерческая выгода, долгосрочная финансовая устойчивость 	<ul style="list-style-type: none"> Монополии или конкурентные рынки Вертикально интегрированные или не интегрированные отрасли 	<p>Конкретные формы участия бизнеса могут отличаться в зависимости от целей</p> 
Выводы	<p>Балансирование интересов государства, бизнеса и общества для достижения определенных результатов</p>	<p>Экономическое регулирование естественных монополий призвано</p> <ul style="list-style-type: none"> Поощрять здоровую конкуренцию в отраслях, в которых целесообразна конкуренция Предотвращать злоупотребления монопольной властью Учитывать интересы всех сторон и находить решения, максимизирующие совокупную выгоду 	<p>Подход к регулированию зависит от целей, для которых привлекается частный бизнес</p> <p>Форма регулирования также может зависеть от формы участия частного бизнеса</p>
Пример	<p>При необходимости сохранения низких тарифов на услуги, государство может поступиться независимостью и конкуренций и осуществлять субсидии. В случае значительного бюджетного дефицита можно допустить повышение тарифов.</p>	<p>Естественные монополии требуют особого регулирования и контроля</p>	<p>Более короткие концессионные договоры мотивируют операторов повышать эффективность, в то время как длительные концессионные договоры стимулируют частные инвестиции</p>

Ключевые развилки регулирования

Принципы

- 1 Регулирование необходимо только когда рынок не может функционировать самостоятельно и когда затраты на регулирование не превышают выгоды от такого регулирования
- 2 Стремление к разумному балансу между гибкостью регулирования и надежностью оператора
- 3 Улучшение конкурентного и инновационного климата с помощью саморегулирования где это возможно
- 4 Учет интересов всех вовлеченных сторон и потенциального влияния на всю регуляторную среду
- 5 Принятие риск-ориентированного подхода

Производственные мощности

Примеры

- Договоры о владении землей / имуществом
- Обязательства по контрактам
- Распределение рисков

Услуги

Примеры

- Цели и соглашения экс-анте
- Меры экс-пост – сравнение с лучшими практиками, мотивация и штрафы

Цена

Примеры

- Затраты-плюс / Норма доходности (RoR)
- Индекс розничных цен (RPI – X)

Выравнивание условий

Примеры

- Разрыв контрактов и соглашений
- Представители в совете директоров
- Пересмотр условий соглашений

Выбор подхода к регулированию должен учитывать взаимосвязи всех аспектов

Подходы к тарифному регулированию

Европейский опыт тарифного регулирования: основные ВЫВОДЫ

Направленная на **регулирование операторов со значительной рыночной силой (ЗРС)** и обеспечение предоставления **универсальных услуг**, лучшая европейская практика тарифного регулирования основывается на принципах

- **Затратного ценообразование снизу-вверх** для ориентирования на эффективные экономически обоснованные затраты
- Перехода на **маржинальное ценообразование** с усилением конкуренции на регулируемых рынках

Охват ценового регулирования устанавливается **выборочно**, опираясь на результаты «конкурентных тестов», и регулярно **пересматривается**

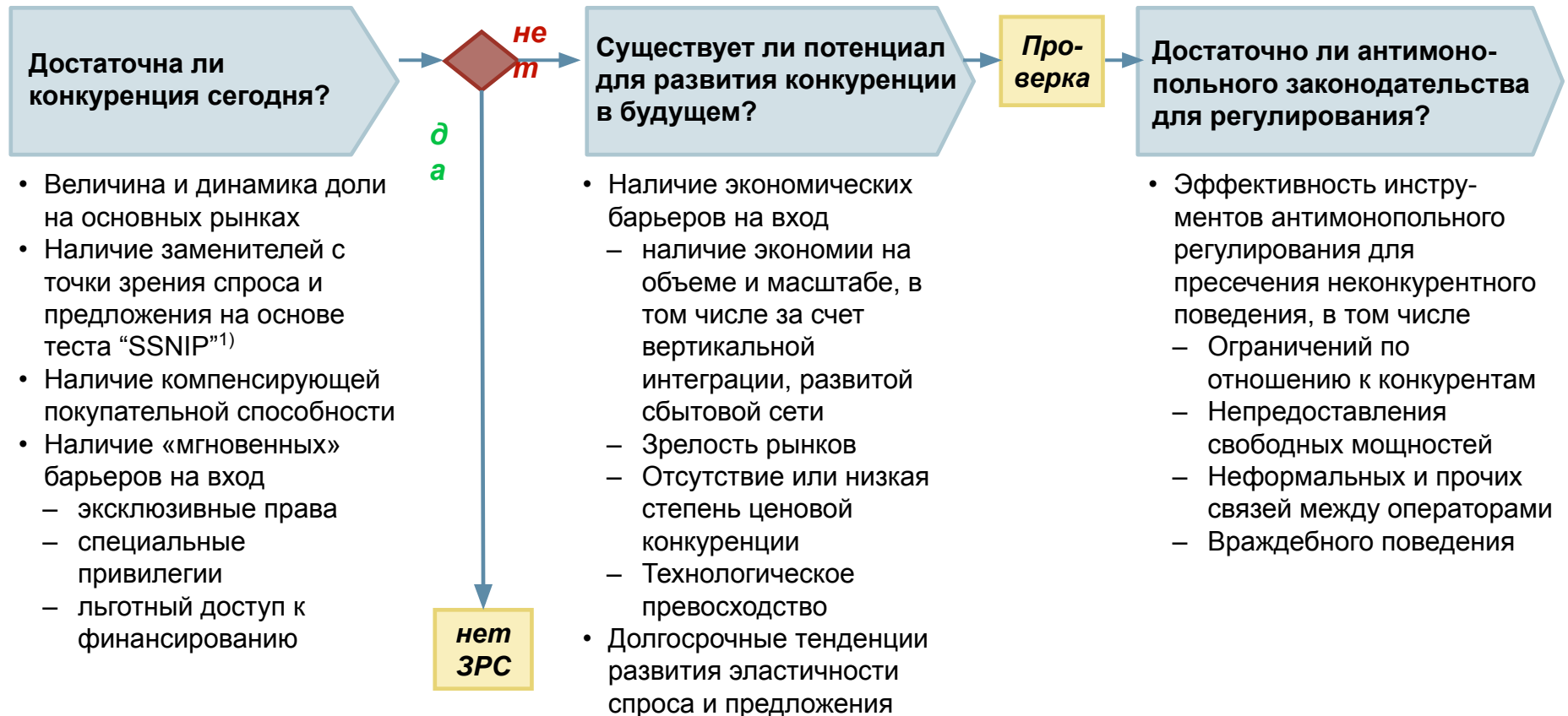
Наиболее эффективной формой ценового регулирования является **методология RPI-X**, предусматривающая **детальное моделирование денежных потоков** подлежащей регулированию компании – регулирование на основе метода необходимой рентабельности не стимулирует повышение эффективности затрат

Подход на основе «**корзин продуктов и услуг**» является часто используемым методом структурирования ценового регулирования в странах ЕС

Ценовое регулирование в странах Европы устанавливается, в основном, **на период 3-4 лет**

Как правило, решение о ЗРС в странах ЕС принимается на основе ответов на 3 ключевых вопроса

Подход к определению операторов со значительной рыночной силой в ЕС



1. Small but significant non-transitory increase in price – структурные изменения при небольшом, но значительном и продолжительном увеличении цен на рынке

Оценка текущего состояния конкуренции на основном рынке и замещения спроса и предложения

	Замещение предложения	Основные рынки	Замещение спроса
Основные вопросы	<ul style="list-style-type: none"> Собираются ли другие компании начать предлагать услуги на основном рынке традиционного оператора при SSNIP¹⁾? 	<ul style="list-style-type: none"> Какие рынки являются релевантными? Должен ли быть релевантный рынок расширен или сокращен? 	<ul style="list-style-type: none"> Собираются ли потребители пользоваться альтернативными услугами после SSNIP¹⁾?
Подходы к анализу	<ul style="list-style-type: none"> Переключение на предоставление новых услуг требует дополнительных инвестиций <ul style="list-style-type: none"> структура инвестиций и инвестиционная динамика в секторе планы компании и потенциальных конкурентов по расширению бизнеса 	<ul style="list-style-type: none"> Быстро происходящие изменения структуры рынка (долей рынка и цен) являются индикаторами развития конкуренции <ul style="list-style-type: none"> динамика доли рынка ценовая конкуренция и динамика цен 	<ul style="list-style-type: none"> Достаточные условия и подтверждение перехода потребителей свидетельствует о замещении спроса <ul style="list-style-type: none"> Развитие проникновения традиционных и альтернативных услуг Динамика цен на альтернативные услуги Анализ поведения потребителей

1. Small but significant non-transitory increase in price – структурные изменения при небольшом, но значительном и продолжительном увеличении цен на рынке

Две основные модели тарифного регулирования

Индекс Розничных цен (RPI-X)

- Такой режим ограничивает пределы установления начальной цены (обычно выражается как P_0). Данная цена может впоследствии изменяться в рамках предела, установленного относительно независимого индекса, как правило, индекса инфляции
- Эта форма контроля обычно обозначается как RPI-X (или CPI-X), где X - фактор, определяющий повышение эффективности, направленный на снижение дохода до конкурентного уровня

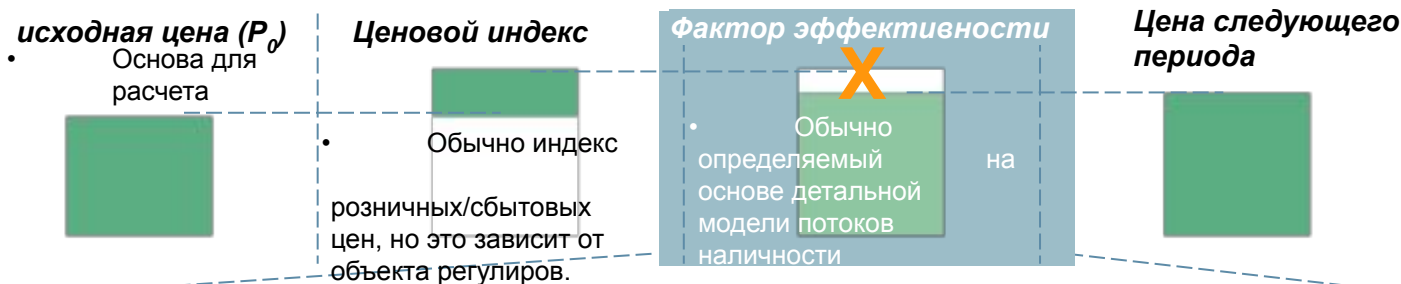
Лучший европейский опыт

Норма доходности (RoR)

- При регулировании по уровню доходности цены устанавливаются на основе ограничения максимально допустимого уровня доходности компании. Процесс регулирования, как правило, организован в форме слушаний квазисудебной формы. Такая форма регулирования часто применялась в США, но не в Европе
- Регулирование при помощи нормы доходности оставляет инвесторам гарантированный доход. Его главный недостаток – недостаточные стимулы снижения затрат. Кроме того, потребителям не гарантирован определенный (стабильный) уровень цен

Основной задачей метода RPI-X является определение X посредством детального моделирования потоков наличности

Расчет RPI-X: упрощенная формула



- +** NPV⁽¹⁾ эффективных операционных расходов
- +** NPV⁽¹⁾ эффективных капитальных затрат
- +** Начальная база активов регулирования
- NPV остаточной базы активов регулирования
- =** NPV допустимой выручки
- ... Распределение выручки по услугам, расчет средневзвешенных цен для корзин, ...
- =** X для корзины или отдельных услуг

- Регулятор, как правило, устанавливает цели по эффективности операционных расходов: обычно в форме целей по снижению операционных затрат без учета амортизации и нетипичных одновременных затрат
- Цели снижения расходов устанавливаются обычно посредством бенчмаркинга с конкурентами/лучшими практиками других отраслей
- Регулятор обычно оценивает эффективность, достигнутую в прошлом, и планирует необходимые инвестиции в поддержание базы активов
- Кроме того, иногда предусматриваются дополнительные инвестиции для внедрения новых стандартов защиты окружающей среды
- Начальная база плюс прогноз будущих капитальных затрат минус текущая амортизация. Начальная база обычно устанавливается как стоимость активов при приватизации, однако часто делаются корректировки
- База активов регулирования обычно планируется как дополнительные капитальные затраты минус амортизация

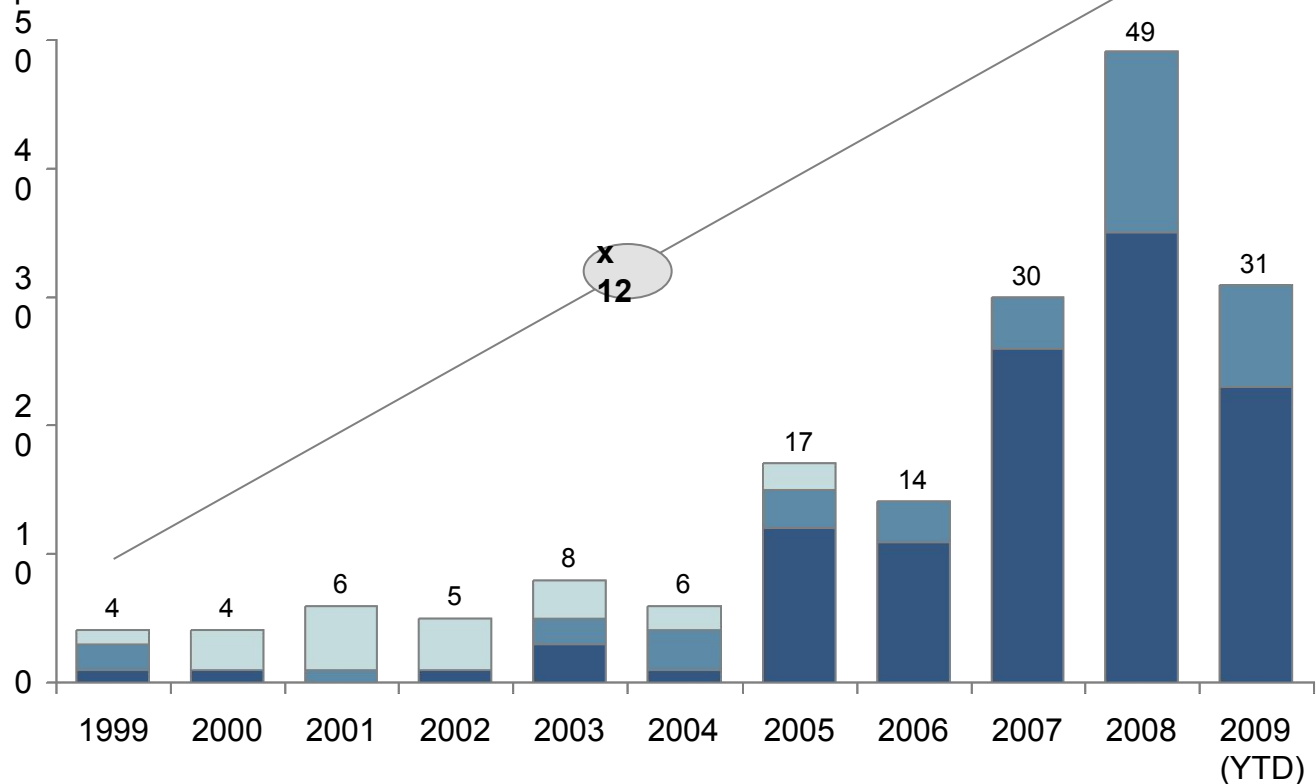
Кейсы

В последнее десятилетие наблюдался значительный рост активности в области регулирования монополий

Проекты в области регулирования за 1999 – 2009 гг.

Количество

проектов



Транспорт

- Повышение доступности инфраструктуры

Энергетика

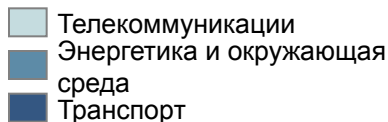
- Электроэнергетика и тепло

Телекоммуникации

- Дерегуляция сектора в начале 2000 г.

География

- Континентальная Европа, Средний восток, Южная Азия, Австралия



Примеры международного опыта регулирования

Успешная реализация

Провалы регулирования

1
Изменение структуры отрасли



Железнодорожная отрасль, США
(Разукрупнение и развитие конкуренции)



Национальные электросети, Великобритания
(Разукрупнение)



Железнодорожная отрасль, приватизация, Великобритания
(Разукрупнение)



Аэропорт Торонто
(Конкуренция между терминалами)

2
Участие частного капитала



Платные дороги, США
(ГЧП и частное финансирование)



Дорожная программа, Чили
(ГЧП и частное финансирование)



Метро, программа ГЧП, Лондон
(Снижение фондирования)



Водоснабжение, ГЧП (Манила)
(Жизнеспособность контрагента)

3
Изменение рычагов



Аэропорт Копенгагена
(Регулирование цен/объемов/сервиса)



Аэропорт Куала-Лумпур
(Снижение эффективности)

4
Регулирование агентов



Железнодорожная магистраль, приватизация, Гонконг
(Прибыль от инноваций)



Лондонский аэропорт Хитроу
(Регулирование цен/объемов/сервиса)



Автомагистрали, Италия
(Прибыль от инноваций)



Энергетика, Калифорния
(Регулирование цен/объемов/сервиса)



1 Изменение законодательства со временем привело железнодорожную отрасль к эффективной конкуренции

1887-1980: Чрезмерное регулирование

Комиссия по транспорту и торговле (ICC) проводила политику жесткого регулирования: контроль за слияниями и поглощениями, установление минимальной цены, изменение маршрутов

- Закон Манна-Элкинса (1910): наделил Комиссию полномочиями устанавливать "справедливые" тарифы на перевозки
- Закон Адамсона (1916) установил восьмичасовой рабочий день в отрасли
- Транспортный закон Эша-Камминса (1920) расширил возможности Комиссии по регулированию тарифов

Правила были разработаны когда железная дорога имела монополию на междугородние перевозки. В дальнейшем снизило ее конкурентоспособность по сравнению с авто- и авиа- транспортом.

- 1970: Банкротство Penn Central (лидер на северо-востоке) привело к объединению нескольких операторов в единую дотируемую государством компанию

После 1980: Ослабление регулирования

Ж/д закон Стаггера (1980) заменил предыдущие акты и заметно сократил регулирование отрасли

- Ж/д перевозчик имеет право установить любой тариф, а также заключать контракты без разрешения Комиссии, за исключением случаев когда ранее было установлено отсутствие эффективной конкуренции за эти услуги
- Железнодорожный оператор обязан предоставлять доступ другим операторам, если он контролирует ключевой участок с точки зрения транспортного потока

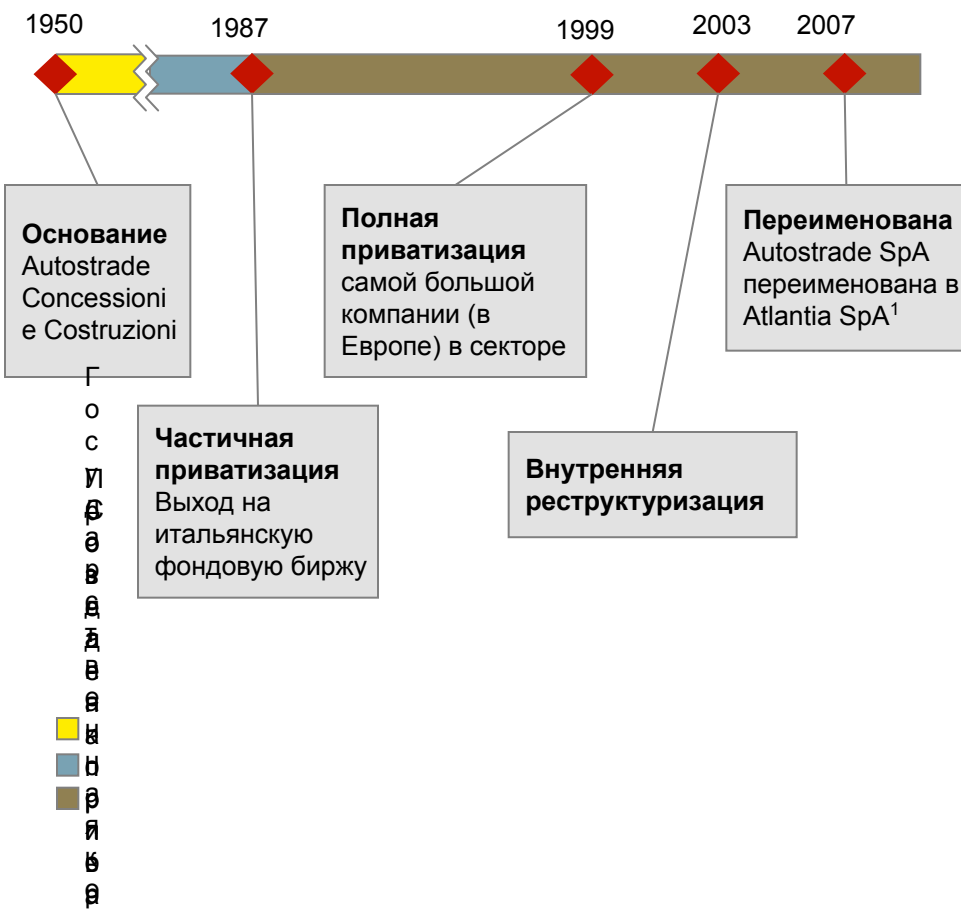
Операторы стали более устойчивы, тарифы более конкурентны

- Издержки и тарифы в отрасли снизились вдвое за десятилетний период
- Исправлена исторически сложившаяся ситуация с более низким грузопотоком (в тонно-милях) по сравнению с автотранспортной отраслью
- Десятилетие низкой прибыли и банкротств закончилось



Автострады: Европейский лидер на рынке платных дорог

История приватизации



Направления деятельности

Оператор, занимающий доминирующее положение в Италии (>3,400 km)

- Платные шоссе (2,854.6 km)
- L'Aquila-Teramo и Torano-Pescara (281.4 km)
- Livorno-Civitavecchia (240 km)
- Torino-Savona (130.9 km)
- Naples-Pompei-Salerno (51.6 km)
- Livorno-Rosignano (36.6 km)
- Tangenziale di Napoli (20.2 km)
- Monte Bianco tunnel (5.8 km)

Дополнительные услуги

- Дорожные работы: планирование, мониторинг, обслуживание
- Реклама на дороге, биллборды, организация мероприятий

Международные активы, в т.ч.

- Stalexport, Польша (50%+)
- Costanera Norte, Чили (платная мототрасса)
- International Virginia O&M Freeway (США, платная мототрасса)





3 Новые источники дохода повысили прибыль и сократили необходимость в дотациях

Новые услуги с добавленной стоимостью...

autostrade // per l'italia



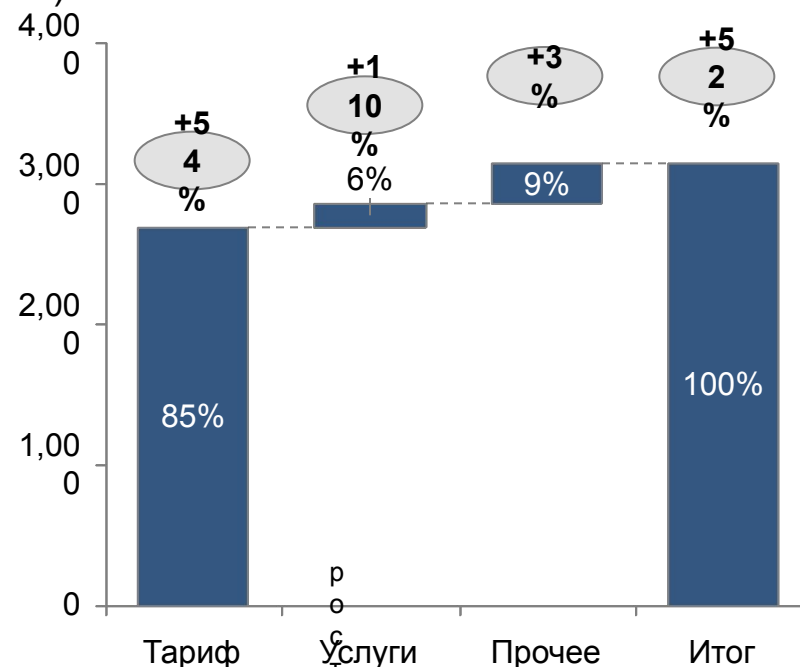
Оператор, занимающий доминирующее положение в Италии (>3400km)

ввел дополнительные услуги

- Услуги на участках дорог (реклама)
- Строительство и обслуживание дорог
- Международные активы и операции с ними (в основном США, Польша, Великобритания)

...способствовали увеличению выручки

Прибыль (в €М)





3

Копенгагенский аэропорт нашел правильный баланс между регулированием рынка и гибкостью операторов...

Умеренное регулирование...

Умеренное регулирование основывалось на взаимных соглашениях

- Обязательная консультация авиакомпаний с Международной ассоциацией воздушного транспорта
- Соглашения требовали подтверждения от Министерства транспорта

Государство осуществляло тарифное регулирование на основе следующих подходов

- Индекс розничных цен (RPI-X)
- Метод определения доходности на профильные и непрофильные активы

Государство использовало другие рычаги

- Право на изменение режима
- (Изначально) Короткие периоды контракта
- Миноритарный пакет до 40%
- Возобновляемые договоры аренды земли на 5-летние периоды

...позволило оператору аэропорта развиваться

Показатель	Фактическое значение		Целевое значение
Рост трафика	+2.2%	>	1.9%
Уровень цен	60	<	65
Уровень сервиса (баллы)	3.9	>	3.7
Коэффициент исп. мощностей	80%	=	65-85%
Рост EBIT	+6.5%	>	+5.8%
Средняя доходность чистых активов	6.2%	>	4.5%

1. Переговоры по нормативному периоду 2006-2008 превысили обычное (11 months)

2. Формула состоит из: Инфляции – 0.33*(рост пассажиропотока- 3%) – улучшение продуктивности



...в то время как для аэропорта Хитроу слишком жесткое регулирование ограничило развитие

Жесткое регулирование в Великобритании...

Жесткое регулирование операторов

- Одинаковый подход к определению доходности на профильные и непрофильные активы с использованием метода индекса розничных цен
- Стандарты обслуживания (14 показателей) с системой штрафов за невыполнение¹
- Штрафы за задержки в инвестиционных проектах

“Основной проблемой было то, что такой подход искажал стимулы для инвестирования и получения высокой прибыли”²

Несколько регулирующих органов

- Медленный процесс принятия решений (например, потребовалось 8 лет для одобрения плана строительства Терминала 5)
- Неопределенность будущего регулирования

...ограничило развитие оператора и аэропорта в целом

Показатель	Фактическое значение		Целевое значение
Рост траффика	+0.7%	<	1.9%
Уровень цен	68	>	65
Уровень сервиса (баллы)	3.3	<	3.7
Коэффициент исп. мощностей	125%	>	65-85%
Рост EBIT	+3.2%	<	+5.8%
Средняя доходность чистых активов	3.8%	<	4.5%

1. Стандарты обслуживания и рычаги влияния на объем капитальных инвестиций внедрены как часть нормативной базы в 2002
Источник: BAA website; Annual reports; Press search, анализ BCG

2. Hendriks/Andrew