

сийская экономическая школа, 1998.

12. Толбатов Ю.А. Эконометрика. – К.: Четверта хвиля, 1997.

13. Lind, K and Edler, J Idiosyncrasies of the software development process and their relation to software patents: theoretical consideration and empirical evidence // Netnomics. – 2003. – № 5. – Pp. 71-96

14. Lessig L The Future of Ideas. – New York: Random House, 2001.

15. Levine J.M. Erasmus and the Problem of the Johannine Comma // Journal of the History of Ideas. – 1997. – Vol.58. – n. 4. – Pp. 573-596.

16. Litman J. Digital copyright. – New York:

Prometheus Books, Amherst, 2001.

17.

Masters.donntu.edu.ua/2003/femm/baklanova_elen a/indexu.htm

18. Spinello R. The Future of Intellectual Property // Ethics and Information Technology. – 2003 – N. 5. – Pp. 1-16

19. van de Bunt-Kokhuis Sylvia, Atanassov Anev K. Intellectual property rights, information and communication technology and the freedom of knowledge // www.filternetwork.org

Статья поступила в редакцию 06.01.2007

А.В. ЕРМИШИНА, к.э.н.,

Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКАМ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИЗДЕРЖЕК И ВЫГОД ПРИВАТИЗАЦИИ КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Одно из основных направлений, с которым связывается повышение эффективности отрасли водоснабжения и водоотведения, – привлечение частного капитала (в том числе путем приватизации предприятий водоснабжения), способного организовать слаженную работу и навести порядок в коммунальном хозяйстве. Привлечение частного капитала к производственной деятельности сопровождается сокращением участия государства в таковой, то есть приватизацией¹, которая стала в последние десятилетия преобладающей тенденцией как в развитых, так и во многих развивающихся странах.

Как правило в информации о привлечении частного бизнеса в российское водоканализационное хозяйство всегда подчеркивается, что никакой приватизации не происходит, инфраструктурные объекты по-прежнему остаются в собственности муниципальных образований и передаются только в аренду частным операторам. Вместе с тем смена собственника – не единственная форма приватизации. Ключевая характеристика данного процесса – отказ государства от функции непосредственной ор-

ганизации производства. Это может достигаться и с помощью таких форм, как аренда, контрактация и стимулирование производства в частном секторе. Долгосрочная аренда коммунального предприятия частной компанией предполагает значительное «расщепление» права собственности с передачей арендатору большого количества правомочий и соответствующего получения эффектов от использования собственности, что позволяет отнести долгосрочную аренду к формам «глубокой» приватизации.

Даже если сами инфраструктурные сети остаются в муниципальной или государственной собственности, управление ими переходит к частным менеджерам, происходит приватизация управления объектами коммунальной экономики. Поэтому государственно-частное партнерство в коммунальной экономике можно определить как частное управление общественной собственностью.

В России пока отсутствует значимый опыт работы частных компаний в водоканализационном хозяйстве. В настоящее время только начинают действовать частные управляющие компании, предлагая разные схемы и условия преобразования водоканалов. Местные органы власти порой не могут разобраться в преимуществах и недостатках этих предложений, их соответствии законодательству. В результате муниципалитеты не в состоянии принять верное решение, учитывающее интересы и по-

¹ Иногда приватизация понимается шире, а именно как общее сокращение сферы государственного вмешательства, в том числе финансового. В этом смысле приватизация тождественна уменьшению удельного веса общественного сектора. Однако такое понимание приватизации не является распространенным. (Якобсон Л.И. Экономика государственного сектора. – М., 1998. – С.288)

© А.В. Ермишина, 2007

требителей, и работников самих коммунальных предприятий, и все общественные издержки, связанные с той или иной формой приватизации.

Приватизация коммунальных предприятий водоснабжения, функционирующих в условиях естественной монополии, сложный и неоднозначный процесс. Лучшим стимулом для эффективной работы предприятия является конкуренция. Государственно-частное партнерство не может ее заменить. Более того, при отсутствии работающих механизмов сдерживания естественного стремления монополии к злоупотреблению своим положением, частная монополия оказывается много хуже государственной, и общественные издержки перехода к частному способу производства и финансирования коммунальных благ оказываются чрезмерно высоки. В России, где цена спроса существенно отличается от цены предложения, а регулируемая цена не обеспечивает необходимый компромисс между производителями и покупателями услуг, приватизация и связанное с ней коммерческое развитие сектора коммунальной экономики чревато еще большим увеличением разрыва между ценой спроса и регулируемой ценой.

Выбор между государственным и частным способами производства любого блага регулируются сопоставлением издержек, присущих этим способам: выживает тот из них, который реализуется с минимальными затратами. Однако при этом необходимо оценивать полные затраты, а не только те, которые непосредственно связаны с производством. Например, когда говорят, что производство того или иного блага государством соответствует общественной традиции, то есть регулируется, на первый взгляд, неэкономически, – фактически речь идет о том, что совокупные издержки частного производства, включающие как прямые, так и сопряженные (связанные с реализацией социальной инновации, заключающейся в изменении общественного мнения и ломке существующей традиции), оцениваются как более высокие, чем издержки государственного производства данного общественного блага². Особое значение имеет учет издержек институциональной трансформации, факторами которых В. Полтерович называет следующие: отвлечение ресурсов из традиционных сфер инвестирова-

ния на создание новых институтов; издержки дезорганизации; издержки перераспределения переходной ренты³.

Признание сосуществования альтернативных форм собственности позволяет преодолеть ограниченность неоклассического подхода, предполагающего, что вмешательство государства в случае с провалами рынка будет связано с Парето-улучшением. Во всех же остальных случаях право частной собственности является наиболее приемлемым, и только приватизация может решить все проблемы неэффективности функционирования экономики. Однако оценка издержек по обеспечению спецификации и защиты прав собственности вполне может привести к выводу о предпочтительности сохранения имеющейся ситуации.

Издержки и выгоды приватизационного процесса в России следует разделить на общие и частные. Общие трансакционные издержки, возникающие при функционировании ВК-предприятий как частных операторов в условиях регулируемого ценообразования, связаны с формированием предприятиями особых форм поведения - завышение издержек, поиск ренты и различные формы оппортунистических действий.

Завышение издержек. В условиях регулируемого ценообразования акционеры частных компаний более терпимо относятся к оппортунистическому поведению менеджеров. При наличии верхнего предела на прибыль менеджеры могут удовлетворять свои личные потребности, не ущемляя их интересов. Стремление акционеров фирмы-монополиста к получению прибыли ослабевает, а расходование средств администрацией становится более бесконтрольным. Поведение менеджеров регулируемой фирмы характеризуется стремлением превратить всю «избыточную» прибыль в разного рода неденежные формы.

В. Кокорев показывает, что сдерживание цен на продукцию естественной монополии на уровне средних издержек приводит к росту трансформационных и трансакционных издержек⁴. Рост трансформационных издержек обусловлен недостаточными стимулами к экономному расходованию ресурсов в условиях уста-

² Тамбовцев В.Л. Государство и переходная экономика: Пределы управляемости. – М: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 1997. – С.36-37.

³ Более подробно см. Полтерович В. На пути к новой теории реформ // www.cemi.rssi.ru. 1999.

⁴ Кокорев В.Р. Институциональная реформа в сфере инфраструктуры в условиях естественной монополии // Вопросы экономики. – 1998. – №4. – С.115-133.

новленной государством, а не рыночной конкуренцией цены. Рост имплицитных транзакционных издержек связан с тем, что фирма-монополия менее заинтересована в проведении мероприятий по внедрению новых технологий или рационализации структуры управления, результатом которых может стать оптимизация материальных и финансовых потоков⁵.

Рост эксплицитных транзакционных издержек находит свое отражение в более быстром росте накладных расходов⁶. В. Кокорев считает, что менеджеры естественно-монопольных компаний имеют сильные стимулы к увеличению не только личного богатства, но и к благосостоянию всего бюрократического клана. «"Плюшевые" офисы для руководителей, бассейны для сотрудников, кафетерии с дотируемыми ценами и т.п. – все это ложится ощутимым бременем на плечи покупателей продукции естественной монополии».⁷ Транзакционные издержки возрастают вместе с увеличением бюрократического аппарата и возможностей для коррупции.

Таким образом, вся «избыточная» прибыль потребляется внутри фирмы, а регулирующим государственным органам она демонстрируется под видом более высоких издержек. Поэтому основную часть дополнительного дохода, права на который лишены собственники, присваивают не столько потребители, сколько менеджеры регулируемых фирм.

Следовательно, приватизация коммунальных предприятий в условиях регулируемого ценообразования не только не ослабляет стимулы к завышению издержек, а, наоборот, их усиливает.

Поиски ренты и квазиренты. Сущест-

⁵ «Имплицитные транзакционные издержки экономический агент явно не оплачивает, и поэтому статистически учесть их сложно, а если и возможно, то только косвенным образом». (Кокорев В. Транзакционные издержки "AD VALOREN" / Фактор транзакционных издержек в теории и практике российских реформ: по материалам одноименного Круглого стола / Под ред. Тамбовцева В.Л. – М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1998. – С.75)

⁶ «Эксплицитными (явными) назовем те транзакционные издержки, которые принимают или могут принять форму денежных платежей поставщикам ресурсов». (Там же. С.75)

⁷ Кокорев В.Р. Институциональная реформа в сфере инфраструктуры в условиях естественной монополии // Вопросы экономики. – 1998. – №4. – С.121.

вание ренты и квазиренты создает стимулы у частных регулируемых фирм для расходования ресурсов в попытках воздействия на государственные органы в целях ее перераспределения. Фирмы добиваются распределения ренты и квазиренты в свою пользу, прибегая к формальным и неформальным способам, вплоть до подкупа государственных чиновников. Результатом такого поведения является, с одной стороны, принятие регулирующими органами предвзятых решений, а с другой стороны, расходование ресурсов вне связи с полезной деятельностью. Часто эти издержки компенсируются в очень небольшой степени или вообще не компенсируются получаемыми выгодами. Виды деятельности, которые не имеют никаких социальных функций помимо перераспределения ренты или квазиренты, называют поиском ренты, а издержки, связанные с затратами ресурсов и искажением решений в результате такой деятельности, – издержками влияния⁸.

Таким образом, поведение регулируемых фирм характеризуется поиском ренты и квазиренты и способствует росту издержек влияния, бремя которых в конечном счете перекладывается на покупателей продукции регулируемых фирм.

Результатом подобного поведения регулируемых фирм может быть «захват» органов регулирования. Согласно теории "захвата" (Capture Theory), разработанной представителями чикагской школы, часто фирмы заинтересованы в регулировании отрасли, потому что в этом случае они могут "захватывать" (убеждением, взятками или угрозами) органы регулирования и использовать их с целью защиты от конкуренции. Сначала компании лоббируют законодательные органы, добиваясь статуса регулируемой отрасли, затем предпринимают попытки "захвата" работников регулирующего органа.

Сторонники этой теории обычно полагают, что соответствующая цель регулирования состоит в исправлении рыночной неэффективности. Однако давление отрасли на органы регулирования не позволит принять необходимые нормативные документы и ликвидировать рыночные провалы.

В доказательство этой теории приводится тот факт, что различные заинтересованные

⁸ Милгром П., Робертс Дж. Экономика, организация и менеджмент: В 2-х т. / Пер. с англ. Под редакцией И.И. Елисеевой, В.Л. Тамбовцева. – СПб.: Экономическая школа, 1999. – Т.1. – С.387.

группы по-разному воздействуют на регулирование. Заинтересованные группы конкурируют друг с другом в своем влиянии на законодательные органы: лучше организованные и наиболее влиятельные тратят больше средств, пытаясь продвинуть собственные интересы через законодательные органы и вызвать симпатии регуляторов. Согласно более общей теории заинтересованных групп (Interest-Group Theory)⁹ группы фирм, потребителей, или другие группы могут "захватывать" регулирующий орган прямо или косвенно. При этом доминирующие группы получают выгоды за счет других групп.

Называют три причины, почему регулирующие органы, скорее всего, окажутся "захваченными"¹⁰. Во-первых, регулирующие органы обычно укомплектовываются экспертами по регулируемой отрасли, которые работали в данной отрасли или в близких правительственных органах и, следовательно, им дороги интересы отрасли.

Во-вторых, сотрудники органов регулирования часто ожидают получить привлекательные рабочие места в регулируемых компаниях после увольнения из органов регулирования. Услуги экспертов по регулированию действительно ценны для компаний, и перспективы получения работы могут увеличивать их симпатии к регулируемой фирме.

В-третьих, так как регулирующие комиссии часто ограничены в ресурсах, они могут полагаться на хорошее финансирование многих из своих расходов регулируемыми предприятиями. Эти расходы могут быть "возмещены" регулируемым компаниям в форме повышения разрешенной прибыли.

В истории развития регулирования в США и других развитых странах можно найти факты, действительно подтверждающие эти теории¹¹. Так, Р. Эскерт показывает, что вновь назначаемые работники органов регулирования в своем большинстве ранее были заняты на государственной службе, в то время как после увольнения из органов регулирования большая их часть уходит работать в регулируемые от-

расли¹².

Проблема кадрового обеспечения является актуальной и для российских органов регулирования. Заработная плата государственных служащих значительно ниже заработной платы работников аналогичного уровня во многих коммерческих компаниях, поэтому оказывается довольно сложным привлечь к регулированию квалифицированных сотрудников. Уже известны примеры, когда лучшие из отраслевых специалистов, бывшие сотрудники регулирующих органов уходят на высокооплачиваемые должности в регулируемые компании.

Результаты совместного исследования Европейского банка реконструкции и развития и Всемирного банка 3 тыс. компаний в 20 странах с переходной экономикой показывают, что степень «захвата» государственных органов отдельными компаниями наиболее высока в Молдове, России, Украине, Азербайджане¹³. При этом более высокая степень «захвата» государства сочетается с меньшей эффективностью государственного управления¹⁴.

Теория заинтересованных групп объясняет также появление перекрестного субсидирования во многих регулируемых отраслях. В результате перекрестного субсидирования часто оказывается, что доминирующая группа потребителей получает преимущества над другими группами через решения регулирующих органов о необходимости субсидирования. Гипотеза о том, что регулирующие органы порождают перекрестное субсидирование, была проверена на основе статистических данных за периоды в истории регулирования электроэнергетики в Америке, когда еще оставались несколько нерегулируемых штатов. Промышленные потребители покупают большие количества электроэнергии, чем домохозяйства, их число относительно невелико, так что они могут более эффективно лоббировать регуляторов. Таким об-

⁹Разрабатывалась Г. Стиглером, Р. Познером, С. Пелцманом, Г. Беккером.

¹⁰ Asch P. and Seneca J. Is Collusion Profitable? // Review of Economics and Statistics. 1985. February. PP. – 316-317.

¹¹ Stigler R. The Theory of Economic Regulation // The Bell Journal of Economics 1971. – N2. P.3-21.

¹² Eckert R.D. The Life Cycle of Regulatory Commissioners // Journal of Law and Economics. 1981. – N24. – P.113-120.

¹³ См. «Результаты исследования ЕБРР и Всемирного банка свидетельствуют о панибратских отношениях между государством и предприятиями» // Трансформация. – 1999. – Декабрь. – С.6-9.

¹⁴ По мнению специалистов этих организаций, уровень «захвата» государственных органов определяется способностью отдельных людей или компаний платить за нормативные документы, соответствующие их личным интересам. (Там же, с.6)

разом, согласно этой гипотезе, отношение тарифов для населения к тарифам для промышленных потребителей должно быть выше в регулируемых штатах, при том, что различия в издержках обеспечения услуг обеим группам не существенны. Статистические исследования подтвердили эту гипотезу, регулирование вынуждало население субсидировать промышленных потребителей¹⁵.

Приватизация коммунальных предприятий еще более усиливает выгоды рентоискательства, в то числе и в отношении государственных субсидий.

Оппортунистическое поведение. Характерной особенностью деятельности частных регулируемых фирм является наличие оппортунистического поведения в формах сокрытия информации от регулирующего органа; злоупотребления монопольным положением; снижения качества продукции и услуг.

Завышение издержек тесно связано со стремлением регулируемых фирм к информационной закрытости. В российской экономике реальное положение дел монополистов является, как правило, тщательно скрываемой информацией, регулирующий орган не всегда имеет дело с достоверными и надежными данными. Таким образом, трудности создания эффективной системы регулирования социально значимых отраслей в российской экономике усугубляются также непрозрачностью финансовых потоков в регулируемых отраслях.

Так как во многих случаях регулируемые фирмы оказываются монополистами на рынке, практика выявляет немало фактов злоупотребления монопольным положением.

Другой формой оппортунистического поведения регулируемых фирм является снижение качества производимой продукции или услуг. В водоснабжении существуют высокие издержки измерения качества услуг, поэтому регулируемая фирма имеет возможности снижать качество в условиях установленных государством цен.

Таким образом, приватизация управления коммунальной экономикой не снижает,

¹⁵ Как и предсказывалось, в 1917 среднее отношение тарифов для населения к тарифам для промышленности оказалось 1,616 в регулируемых штатах и 1,445 в нерегулируемых. Таким образом, тарифы для населения были на 12% выше в регулируемых штатах. Соответствующие отношения в 1937 уже были 2,459 в регулируемых штатах и 2,047 в нерегулируемых, то есть относительная стоимость услуг для домохозяйств была на 20% выше.

трансакционные издержки, связанные с функционированием социально значимых отраслей в условиях естественной монополии. А российская ситуация еще более способствует повышению этих издержек.

В последние три года рост цен на коммунальные услуги опередил инфляцию и удалось обеспечить приток средств. В 2002-2003 годах отрасль получила дополнительные доходы в размере примерно 250 млрд рублей. На них можно было модернизировать 40% всей сферы ЖКХ. На деле же обновления технической базы не произошло и даже финансовое положение предприятий ЖКХ не улучшилось.

По расчетам, средств, оплачиваемых населением за услуги ЖКХ, а также выделяемых государством и субъектами федерации, вполне хватает на содержание жилищно-коммунальной сферы в надлежащем порядке. Более того, тарифы на услуги завышены как минимум на 25-30%. Предприятия ЖКХ имеют скрытую прибыль более 20%, хотя многие из них убыточны по официальным балансам¹⁶. Коррупция в ЖКХ представляется еще более страшной, если учесть, что вся эта сфера является наиболее монополизированным сектором экономики. Руководители предприятий нанимают в качестве подрядчиков аффилированные фирмы, которые завышают стоимость работ на 35-40%, а материалы и комплектующие приобретают по ценам в 1,5-2 раза дороже рыночных¹⁷. Приватизация отрасли в таких условиях приведет к значительным издержкам институциональной трансформации.

Следующая группа эффектов связана с необходимостью оптимизации тарифов для повышения эффективности функционирования водоснабжения как коммерческого сектора. Если не в год приватизации, то в последующих, рост тарифов неизбежен для обеспечения безубыточной деятельности коммунальных предприятий и возврата вложенных инвестиций. Однако для населения, ментальность которого сформирована в советской экономике, когда плата за коммунальные услуги была символической, а их доступность считалась обязательной, – повышение оплаты может привести к росту социальной напряженности. По опросам социологов, в последние месяцы 2005 г. граждане России не понимают реформу ЖКХ, не

¹⁶ Лебедев А. Жилищно-коммунальный шантаж // Эксперт. – №44 (490) от 21 ноября 2005

¹⁷ Там же.

доверяют ей и готовы к массовым протестам против ее реализации¹⁸.

Повышение социальной напряженности сопровождается ростом политической нестабильности, для преодоления которой необходимо либо кардинальное изменение вектора реформирования коммунального сектора, либо сокращение демократических прав и свобод.

Для принятия компетентных решений относительно приватизации объектов коммунального хозяйства необходимо своевременное выявление краткосрочных и долгосрочных общественных эффектов планируемых мероприятий. Сравнительный анализ общественной эффективности функционирования муниципальных и приватизированных предприятий предполагает проведение количественного и качественного анализа в краткосрочном и долгосрочном периоде, причем результаты качественного анализа более значимы для принятия решений¹⁹.

Приватизация коммунальных предприятий водоснабжения, функционирующих в условиях естественной монополии, сложный и неоднозначный процесс. Лучшим стимулом для эффективной работы предприятия является конкуренция. Приватизация не может ее заменить. Более того, при отсутствии работающих механизмов сдерживания естественного стремления монополии к злоупотреблению своим положением, частная монополия оказывается много хуже государственной, и общественные издержки перехода к частному способу производства и финансирования коммунальных благ оказываются чрезмерно высоки. В России, где цена спроса существенно отличается от цены предложения, а регулируемая цена не обеспечивает необходимый компромисс между производителями и покупателями услуг, приватизация и связанное с ней коммерческое развитие сектора чревато еще большим увеличением разрыва между ценой спроса и регулируемой ценой.

Возможности повышения эффективности водоканализационного комплекса существуют и без приватизации. Главная проблема коммунальных предприятий – отсутствие средств для инвестирования в изношенную инфраструктуру

– новыми частными операторами во многом будет решаться по-старому, через привлечение бюджетных средств и повышение тарифов.

Анализ ситуации в российском коммунальном хозяйстве позволяет предположить, что наиболее целесообразным было бы некоммерческое реформирование отрасли.

Литература.

1. Якобсон Л.И. Экономика государственного сектора. – М., 1998. – С.288
2. Тамбовцев В.Л. Государство и переходная экономика: Пределы управляемости. – М: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 1997. – С.36-37.
3. Полтерович В. На пути к новой теории реформ // www.cemi.rssi.ru. 1999.
4. Кокорев В.Р. Институциональная реформа в сфере инфраструктуры в условиях естественной монополии // Вопросы экономики. – 1998. – №4. – С.115-133.
5. Кокорев В. Трансакционные издержки “AD VALOREN” / Фактор трансакционных издержек в теории и практике российских реформ: по материалам одноименного Круглого стола. – М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1998. – С.75
6. Милгром П., Робертс Дж. Экономика, организация и менеджмент: В 2-х т. / Пер. с англ. Под редакцией И.И. Елисейевой, В.Л. Тамбовцева. – СПб.: Экономическая школа, 1999. – Т.1. – С.387.
7. Лебедев А. Жилищно-коммунальный шантаж // Эксперт. – №44 (490) от 21 ноября 2005
8. Мацкевич М., Силаев Н. Январское дежавю // Эксперт. – №48 (494) от 19 декабря 2005.
9. Ермишина А.В. Общественные эффекты приватизации водоканалов. – Интернационал общественного обслуживания. – www.psiru.org

Статья поступила в редакцию 02.01.2007

¹⁸ Мацкевич М., Силаев Н. Январское дежавю // Эксперт, – №48 (494) от 19 декабря 2005.

¹⁹ Ермишина А.В. Общественные эффекты приватизации водоканалов. – Интернационал общественного обслуживания. – www.psiru.org