

ЭКОНОМИКА АПК

УДК 338.24

О.В. Ситникова

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕГИОНЕ

Существуют разные точки зрения об изменении функций и роли государства в современной экономической системе. Первая сводится к мнению, что роль государства возрастает, глобализация актуализирует вопрос государственного регулирования всех сторон общественной жизни [1]. Вторая точка зрения основывается на том, что национальные государства находятся в состоянии глубокого кризиса. В рамках данной позиции сосуществуют и полное отрицание государства как института экономической системы, и мнение о том, что государство не умирает, а трансформируется или эволюционирует. В настоящее время идет поиск новых и наиболее действенных форм взаимодействия государства и рынка. В результате подобного поиска формируется самоорганизующийся хозяйственный механизм, в котором будут сочетаться различные формы – конкуренция, рынок и разнообразное регулирование. Выделение различных критериев эффективности государственного регулирования экономики позволяет уточнить и раскрыть сущность эффективного государственного тарифного регулирования. Эффективность государственного регулирования энергетики означает результативность функционирования всей системы регулирования, особенно в процессах развития и трансформации энергетики. Эта система включает в себя цели, методы, инструменты, мультипликаторы.

Эффективное государственное регулирование определяет в качестве приоритета социальную направленность развития. Социальная составляющая является средством

достижения общественного компромисса, снятия и смягчения социальных противоречий, достижение высокого уровня и качества жизни населения, устойчивое экономическое развитие¹.

Эффективное государственное регулирование обладает высоким уровнем приспособляемости к окружающей среде. Оно быстро и гибко реагирует на изменения любых параметров внешней среды функционирования национальной экономики, как экономических, так и неэкономических. Особое значение оно приобретает с периоды структурных изменений регулируемых отраслей. Хозяйственная среда при переходе к постиндустриальному обществу и в условиях глобализации характеризуется чрезвычайной пластичностью и динамичностью. Это обусловлено не только универсальными возможностями технологий, но повышением уровня неопределенности и риска. Гибкость и приспособляемость становятся одним из критериев при оценке эффективности деятельности любого хозяйствующего субъекта. Государственное тарифное регулирование

¹ Статья 7 Конституции РФ гласит: «1. Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. 2. В РФ охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

должно быть достаточно гибким, чтобы реагировать на новые возможности, а с другой стороны – вовремя отказаться от менее выгодных направлений, инструментов и т.п. Одним из важнейших критериев является устранение растущих противоречий между развивающимися потребностями человеческого общества и невозможностью окружающей среды обеспечить эти потребности. Следовательно, эффективное государственное регулирование должно осуществляться в соответствии с экологическими стандартами путем постепенного восстановления экологических систем в рамках стабильного социально-экономического развития. Таким образом, эффективное государственное тарифное регулирование предполагает переход к устойчивому развитию энергетики, обеспечивающему сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в интересах удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей. Это возможно на основе проведения целостной и скоординированной макроэкономической политики. Повышение эффективности государственного регулирования экономикой опирается на гражданские права, мнения разнообразных социальных групп, конкуренцию.

При определении эффективности государственного регулирования необходимо учитывать, что это – особая сфера деятельности людей, у каждого из которых имеются собственные интересы и предпочтения. Экономическая политика формируется на основе политических решений. Поэтому важно учитывать момент политической осуществимости поставленных целей и применяемых методов. На современном этапе развития становится все более ярко выраженным определенное запаздывание в развитии теории и методологии по сравнению со временем возникновения соответствующих проблем. Происходит быстрое обесценение опыта и усложнение проблем, увеличивается разрыв между сложностью и новизной задач.

В настоящее время многие правительства развитых стран ограничиваются постановкой и решением двух стратегических задач: достижение устойчивого экономического роста и борьба с инфляцией. Для разработки эффективной экономической политики необходимо учитывать степень и скорость воздействия различных инструментов на цель. Тарифы (а также цены во-

обще) зависят от колебаний спроса и предложения, издержек производства, качества конкурентного режима и многих других факторов. При этом экономическая система обладает определенной инертностью [9]. Результаты же тарифного регулирования начинают воздействовать на экономику очень быстро. При оценке эффективности государственного регулирования экономики необходимо учитывать так называемый эффект мультипликатора.

Деятельность монополии, которая производит продукции меньше по сравнению с существующим спросом и продает ее дороже, чем конкурентный рынок, ведет к неоптимальному распределению ресурсов в экономике. Кроме того, тенденция к монополизации подрывает свободную конкуренцию как условие наиболее полного выполнения рынком своих регулирующих функций. Поэтому государственное регулирование, ставящее цель избежать потери общества от монополистического производства, может способствовать существенным улучшениям.

В современных условиях высокую актуальность приобретает сбалансированное сочетание развития государства и общества, их целей и интересов. Этим условиям отвечает государственное тарифное регулирование, главным приоритетом которого является социальная составляющая. Социально ориентированная тарифная политика может быть определена как политика, направленная одновременно на рост экономики, обеспечение достаточными ресурсами (финансовыми, технологическими, правовыми) предприятий энергетики и сохранение социального равновесия. При этом следует иметь в виду, что социально ориентированная тарифная политика может быть практически реализована лишь в рамках того или иного конкретного экономического пространства, то есть лишь в форме региональной экономической политики. С другой стороны, в условиях федеративного государственного устройства стабилизация и рост экономики возможны лишь при соответствующем взаимодействии регионов между собой и с федеральным центром. Поэтому региональная экономическая политика в федеративном государстве должна быть определена как политика по консолидации деятельности федеральных и региональных властей в направлении стабилизации и роста экономики.

Необходимо сформулировать наиболее существенные критерии эффективности социально ориентированного государственного тарифного регулирования.

1. Степень единства целей (экономических, социальных, идеологических, стратегических, политических, экологических, инновационных), инструментов, методов регуляторов разных уровней. Чем теснее взаимосвязь разных уровней тарифного регулирования, тем наиболее управляема и прозрачна деятельность энергетики в целом и каждого предприятия в отдельности.

2. Взаиморазвитие процесса дерегулирования энергетики и усиления социально ориентированной направленности государственного тарифного регулирования. Механизм тарифообразования должен быть нацелен на выравнивание тарифов для потребителей по критерию минимизации необходимых издержек.

3. Степень соответствия результатов тарифного регулирования оптимальным совокупным издержкам.

4. Снижение мультипликативного эффекта процессов инфляции от государственного тарифного регулирования. Процесс реформирования энергетики остро поставил проблему поддержания макроэкономического равновесия как в масштабах страны, так и на региональном пространстве.

5. Минимизация влияния политической функции государства на процесс государственного тарифного регулирования.

6. Скорость ответного реагирования на динамические процессы, происходящие в современном мире (научно-технические открытия, общественно-социальные изменения, экологические, межгосударственные изменения и другие).

7. Выполнение энергокомпаниями удельных количественных показателей, учтенных при расчете регулируемых тарифов. Это конкретный количественный показатель, определяющий тактические задачи и стратегию развития предприятия. При этом определяющую роль играет разработка тарифно-балансовых предложений, направляемых в орган регулирования, – в них должны отражаться реальные (близкие к фактическим) технико-экономические показатели, а не те, которые могут взорвать социально-экономическое равновесие на региональном/государственном уровне.

8. Повышение качества поставляемой энергии и услуг потребителям.

9. Сохранение экологического баланса окружающей среды.

Выделенные критерии эффективности социально ориентированного тарифного регулирования экономики дают основание утверждать, что, с одной стороны, происходит повышение результативности мер государственного тарифного регулирования, а с другой – имеет место качественное развитие самого понятия эффективности.

Основной целью совершенствования государственного тарифного регулирования является система установления тарифов, которая стимулирует экономический рост при сохранении баланса интересов всех элементов общества (социума) и более рациональном использовании выделяемых для этого ресурсов. Реализация предлагаемой модели должна базироваться на следующих принципах:

1) учет территориальных особенностей развития: исторических, технологических, экономических, социальных, политических, экологических, географических, ресурсных и прочих;

2) взаимосвязь перспективного планирования с достигнутым экономическим уровнем развития;

3) наличие системы критериев эффективности тарифного регулирования;

4) более глубокая ориентированность на социальную составляющую развития государства/региона.

Поскольку данные вопросы регулируются комплексом нормативных правовых актов различного уровня (федеральный, региональный, местный) предложенная модель может быть реализована только на основе согласованных решений федеральных и региональных органов государственной власти и управления, а также органов местного самоуправления. Вместе с тем ряд мероприятий модели может быть осуществлен в пределах компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления Алтайского края без изменений действующего федерального законодательства. На основе такого подхода могут быть реализованы следующие предусмотренные моделью реформирования мероприятия.

1. Активизация деятельности по формированию наиболее оптимального баланса энергии, нацеленного на увеличение полезного отпуска электрической и тепловой энергии потребителям при обязательном условии энергосбережения. Это задача является наиболее сложной, так как увеличение потребления имеет иной вектор, неже-

ли потребление, основанное на энергосбережении. Вместе с тем предлагается проводить политику роста энергопотребления по следующим направлениям:

- развивать новые энергоёмкие отрасли промышленности и жилищно-коммунального хозяйства. Развитие необходимо сопрягать с последними достижениями научно-технического прогресса – только в этом случае можно добиться эффективного использования энергоресурсов;

- по отношению к имеющимся производствам необходимо применять более сложную и глубокую политику. При модернизации уже имеющихся предприятий и внедрении энергосберегающих технологий их потребление при прочих равных условиях снизится за счет более экономичного потребления. Чтобы увеличить в этих условиях потребление энергоресурсов, необходимо расширение производства и объёмов выпускаемой продукции. Для этого должны быть предприняты комплексные меры экономического характера: повышение качества продукции, рост платёжеспособности потребителей и т.п.

- стимулировать снижение потерь при передаче энергии.

II. Изменение методологии определения финансовых средств для расчета тарифов на электрическую и тепловую энергию с учётом перехода к средне- и долгосрочному планированию. При этом к традиционной методике планирования тарифной выручки методом экономически обоснованных расходов параллельно применять другие методы как предусмотренные действующей нормативно-методической базой (метод доходности на инвестированный капитал), так и иные методы, применяемые в государственном тарифном регулировании других стран – метод нормирования прибыли/рентабельности, метод регулирования по «эталонной компании» и пр.

Предлагается помимо этого применять методы тарифного регулирования, которые учитывали бы социально-экономический уровень развития региона в целом и отдельно взятой энергокомпании.

III. Учет социально-экономических и технологических особенностей развития края и региональной энергетики при установлении предельных уровней тарифов на тепловую и электрическую энергию на последующие годы. Уровень предельных тарифов должен обеспечивать равную степень обеспеченности всеми видами ресурсов энергетические системы разных

территорий. Для этого необходимо изменить подход к формированию долевой тарифной нагрузки региональной и федеральной составляющей для каждого региона.

IV. Необходимо расширить спектр методов ценового тарифного регулирования: регистрация цен, установление цены на уровне минимальной в отрасли при сохранении стандартного качества, проведение открытых слушаний по регулированию тарифов по обращениям производителей и потребителей с привлечением представителей общественных организаций, промышленных предприятий, независимых экспертов с последующим утверждением согласованного уровня тарифов.

V. Использование конкурсных процедур для привлечения хозяйствующих субъектов к ведению регулируемой деятельности. Это позволит переориентировать энергокомпании с уровня тарифа на качество поставляемой энергии, на соблюдение правил при осуществлении регулируемой деятельности. Это позволит также увязать право ведения регулируемой деятельности с результатами финансово-хозяйственной деятельности.

VI. Усовершенствование системы управления энергетическими активами:

- 1) проведение детальной инвентаризации энергетических активов и подготовка предложений по изменению порядка использования средств, полученных от потребителей, на финансирование капитальных вложений в объекты энергетики. Предложения должны отражать, что имущество и иные активы, приобретённые за счёт тарифной выручки, являются собственностью государственного (муниципального) образования, которые выступают представителем от лица потребителей-плательщиков; частный бизнес должен получать только возврат вложенных инвестиций с определяемой регулирующим органом нормой прибыли; подготовка изменений в нормативные правовые акты, которые закрепляют за уровнями власти объекты собственности и устанавливают порядок использования средств, полученных энергокомпаниями в составе тарифной выручки и в составе инвестиционных надбавок к тарифам, платы за технологическое присоединение и подключение;

- 2) повышение ответственности за содержание энергетического имущества через систему количественных и качественных показателей – динамики износа оборудования, целевое использование сумм

амортизационных отчислений, объём и качество проводимых ремонтных работ.

Данные меры позволяют определить четкое разграничение по видам собственности ответственности за состояние материально-технической базы энергетического комплекса в субъекте РФ.

Ориентация энергетики страны только на частные инвестиции, как это предусмотрено федеральным законодательством, в сложившейся ситуации бесперспективна по причинам недостаточной мотивации для инвесторов [11]. Необходимо сохранить участие государства во всех сферах регулируемой инвестиционной деятельности в части обеспечения гарантий для инвесторов, проведения государственной политики в области развития электроэнергетики. Получаемые из тарифа инвестиционные средства снижают заинтересованность компаний в их эффективном использовании, не стимулируют приоритетно финансировать наиболее дешёвые проекты в соответствии с утверждённой проектно-сметной документацией, искать поставщиков оборудования и подрядчиков на конкурсной основе. Существующий в настоящее время способ сбора инвестиционных средств представляет собой косвенный налог с потребителей, при этом собранные средства поступают в безвозмездное пользование акционерных обществ, фактически обогащая акционеров, в том числе иностранных. Вложение указанных средств в объекты электроэнергетики должно осуществляться на конкурсной основе и исключительно на условиях передачи пакета акций (долей) этих организаций в собственность государства по стоимости, эквивалентной объёму инвестиций.

VII. Повышение эффективности организационного обеспечения регулирующих органов.

По оценкам специалистов, ключевая проблема регулирования естественных монополий состоит в том, что в разных странах совершенно разная ситуация в регулировании электроэнергетики в отличие от других сфер (например, в банковской или в сфере регулирования финансовых рынков), где правила регулирования примерно одинаковые во всем мире [12]. Скопировать модель функционирования рынка электроэнергии другого государства для современной России не представляется возможным, так же как и систему тарифного регулирования.

Задачи, которые ставятся перед системой государственного тарифного регулирования в современных условиях, должны быть обеспечены адекватными ресурсами; человеческими¹, информационными, техническими, финансовыми. Качество регулирования может быть обеспечено при наличии всего комплекса ресурсов на уровне последних достижений научно-технического развития.

Проведение кадрового аудита, подготовка кадрового резерва с целью сведения к минимуму фактора субъективных оценок экспертов, введение системы персональной ответственности за подготовку и исполнение тарифных решений, принятие необоснованных тарифных решений – в результате всего этого нарушался принцип баланса интересов потребителей и производителей. Система должна быть прозрачной, объективной, простой в применении, учитывающей достигнутый уровень тарифов и уровень технико-экономических показателей производства.

VIII. Совершенствование анализа и контроля за плановыми и фактическими показателями деятельности регулируемых организаций.

Необходима разработка системы сбора аналитических данных, которые необходимы для расчёта показателей эффективности регулируемой деятельности, проведения факторного анализа отклонения фактических показателей от плановых; совершенствование системы сбора, обработки, анализа и свода итоговых данных; анализ влияния тарифов на энергию на социально-экономическое развитие региона.

Создание четкой системы контроля за применением тарифов позволит выявлять факты неправомерно предъявляемых потребителям тарифов. Совершенствование контрольно-ревизионной деятельности регулирующего органа позволит проверить эффективность и целевое использование тарифных средств. Для этого целесообразно создание специализированного подразделения с контрольными функциями как с целью проверки регулируемых организаций, так и внутреннего аудита за содержанием устанавливаемых тарифов.

IX. Повышение публичности процесса и содержания тарифного регулирования. В

¹ Например, в Великобритании решения принимаются только после долгих (до двух лет) обсуждений, штат людей, принимающих участие в обсуждении, – около трехсот человек. В США только в штате Массачусетсе тарифный орган насчитывает несколько сотен человек.

связи с тем, что регулирующий тарифный орган по своей сути является посредником во взаимоотношениях «энергетика – потребители», одной из его функций является организация информирования потребителей о сущности принимаемых тарифных решений. Такая информация должна обеспечить потребителей знанием как теоретических основ тарифного регулирования (общих принципов, особенностей, методологии), так и конкретно-практических знаний: о структуре регионального рынка факторах, влияющих на уровень тарифов, социально-экономические последствия от введения тарифов и т.д. Предлагается привлечение компетентных структур к принятию тарифных решений – межведомственных/координационных советов, экспертных организаций. Это позволит исключить возможные ошибки и урегулировать возникающие проблемы уже на этапе принятия решения. Кроме этого ввести практику публикации ежегодного отчета о деятельности регулирующего органа в средствах массовой информации.

Предлагаемые мероприятия позволят повысить эффективность государственного тарифного регулирования и учесть интересы всех элементов общества и государства.

Библиографический список

1. Дробот Г.А. Политико-экономические аспекты глобализации / Г.А. Дробот // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2000. № 1.
2. Игнатов А. Стратегия «глобализационного лидерства» для России / А. Игнатов // Независимая газета. 2000. 9 июня.
3. Интрилигейтор М. Глобализация как источник международных конфликтов и обострения конкуренции. Проблемы теории и практики управления / М. Интрилигейтор. 1998. № 6.
4. Клайн Л. Глобализация: вызов национальным экономикам / Л. Клайн // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 6.
5. Мовсесян А. Некоторые тенденции мировой экономики / А. Мовсесян, С. Огневцев // Экономист. 2000. № 7.
6. Соколов В.В. Процесс глобализации и структурирование мирового хозяйства / В.В. Соколов // Банковское дело. 1999. № 11.
7. Стукало А. Глобализация мировой экономики / А. Стукало, Т. Авдеева // Международная жизнь. 2000. № 5.
8. Федотова В. Россия в глобальном и внутреннем мире / В. Федотова // Независимая газета. 2001. 21 февраля.
9. Тамбовцев В.Л. Государство и переходная экономика: пределы управляемости / В.Л. Тамбовцев. М.: ТЕИС, 1997.
10. Государственное регулирование рыночной экономики. М.: Дело, 2002.
11. Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ.
12. Доклад руководителя Федеральной службы по тарифам С.Г. Новикова на пленарном заседании Всероссийской конференции «Влияние тарифной и ценовой политики на конкурентоспособность российской экономики» 09.10.2007 г.



УДК 33:339.9

В.И. Беляев,
Д.В. Ганженко

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРЕДВИДЕНИЯ В РАЗВИТИИ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РФ

Эффективность государственной политики совершенствования социально-экономического развития общества во многом зависит от правильности выбранных национальных приоритетов, выбор которых,

в свою очередь, зависит от формирования цели, выбора механизма решения задачи и инструментов для их реализации.

Методы, используемые в области определения будущего инновационного раз-