

СТЕНОГРАММА СЕССИИ
XIV МЕЖДУНАРОДНОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
ПО ПРОБЛЕМАМ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА
«PUBLIC SECTOR TRANSITION»

Андрей Евгеньевич Шаститко: Добрый день, уважаемые коллеги!

Мы начинаем первую сессию, которая посвящена проблемам последствий слабой конкуренции. В рамках данной сессии будет представлен доклад, затем мы планируем заслушать два дополнительных сообщения, посвященных анализу последствий слабой конкуренции в газовом секторе и секторе грузовых железнодорожных перевозок от наших уважаемых коллег — участников авторского коллектива. Это необходимо для того чтобы более детально объяснить, как выполнялись расчеты, потому что даже в той версии доклада, которую вы сегодня получили, все-таки далеко не все представлено. Затем будет рассмотрена пара уточняющих вопросов, выступит Светлана Борисовна Авдашева, после — свободная дискуссия.

Немного истории. В августе месяца в Академию народного хозяйства обратился министр Российской Федерации Михаил Анатольевич Абызов с просьбой посчитать, во что обходится российской экономике слабое развитие и ограничение конкуренции. Сначала мы скептически отнеслись к такому предложению, однако, подумав какое-то время — решили попробовать. В результате в августе — сентябре авторским коллективом¹ при поддержке двух экспер-

тов² в недрах Академии был подготовлен экспертно-аналитический доклад, посвященный проблеме количественной оценки последствий слабой конкуренции.

Итак, в чем изначально был вопрос. Все эксперты, занимающиеся вопросами конкуренции, конкурентной политики, антимонопольной политики, признают важность конкуренции для общественного благосостояния. Здесь и с точки зрения теории, и с точки зрения эмпирических оценок, и в прикладных вопросах все более или менее понятно. Может быть, менее понятно с точки зрения связи взаимоотношения между развитием конкуренции и устойчивостью политической системы. Но здесь общее понимание есть. Кроме того, есть понимание, что развитие конкуренции требует «жертв» в настоящем, потому что каждый из участников рынка понимает, что конкуренция для него в каждый данный момент связана с определенными издержками и рисками. В связи с этим возникает вопрос: каковы количественные оценки потерь и выигрыша общества? Это нужно для того чтобы понять, стоит ли игра свеч, и вообще, стоит ли прикладывать усилия с точки зрения развития конкуренции, о которой так много говорят.

Выяснилось, что интегральных количественных оценок последствий слабого развития конкуренции крайне мало. А если посмотреть на российский опыт исследований на российском материале, то выяснилось,

¹ Шаститко А. Е., Голованова С. В., Крючкова П. В., Курдин А. А., Новиков В. В., Овчинников В. А., Павлова Н. С.

² Авдашева С. Б., Завидова С. В.

что его нет вообще. Поэтому данный доклад можно считать первой попыткой количественной оценки последствий слабой конкуренции для экономики России.

В зарубежных исследованиях данная проблематика представлена более широко. Есть конкретные количественные оценки. Правда, если посмотреть на них, то можно сделать вывод, что они все-таки локализованы по отраслям. Прежде всего, это картели, витаминный картель, ущерб от которого оценивается в размере до \$13 млрд. Кроме того, есть оценки по США, в частности, в сфере коммунальных услуг, где размер потерь от слабой конкуренции составляет 10% выручки крупных и 6% выручки локальных компаний. Есть многочисленные оценки позитивных эффектов развития конкуренции либо посредством методов совершенствования конкуренции, либо конкурентной политики. В частности, система госзакупок привела к снижению цен в интервале от 6,5% до 30% в зависимости от сектора. Есть существенные результаты, в частности, дерегулирования в телекоммуникационном секторе в Великобритании — там снижение тарифа произошло практически в 10 раз за 10 лет. Аналогичные результаты получены благодаря либерализации торговли оптикой. Есть и попытка оценить интегральные результаты. В числе последних исследований — работа Уччирози и соавторов, которые попытались оценить, как связано антимонопольное законодательство с совокупной факторной производительностью.

В нашем случае речь шла о том, чтобы приблизительно оценить порядок интегральных потерь от слабой конкуренции. Мы не претендовали на то, чтобы выдать точные цифры.

Какова методология. Во-первых, мы понимали, что исследовать все отрасли невозможно, учитывая, что перед нами стояла задача выполнить все в короткий срок — меньше, чем за месяц, изготовить продукт. Поэтому мы взяли несколько значимых разнородных отраслей, и для каждой из них по-

старались провести анализ потерь. Важно отметить, что в доклад, даже в развернутую версию, вошли не все сферы, которые мы выбрали. Так, у нас были надежды провести анализ для оборонно-промышленного комплекса, но посчитать последствия слабой конкуренции в указанном секторе на данный момент не представляется возможным. Поэтому мы вынесли данный вопрос за пределы доклада.

Во-вторых, мы попытались оценить общий эффект от слабой конкуренции в данных отраслях на ВВП страны.

И исходили из того, что результатом слабой конкуренции являются меньшие объемы производства, более высокие цены, более высокие издержки на смежных рынках, недополученные выигрыши потребителей (именно поэтому критерием достижения цели конкурентной политики часто считают получение выигрыша потребителями). В качестве источников потерь мы рассматривали недостаточную эффективность в рассматриваемой отрасли и потери от завышенных издержек в смежных отраслях. И это является в настоящее время ключевым направлением деятельности антимонопольной службы — смежные отрасли, смежные рынки.

Для того чтобы получить результат, использовали следующие данные: была сделана попытка оценить масштабы завышения цен в результате слабого развития конкуренции, оценить масштабы завышения издержек в результате слабого развития конкуренции и оценить коэффициенты эластичности. Последнее стало одной из самых сложных задач, потому что здесь возникли проблемы с поиском аналогичных показателей для России, поэтому возникла идея попытаться найти подобные коэффициенты для зарубежных стран. Когда мы искали такие коэффициенты для зарубежных стран, необходимо было обеспечить сопоставимость. В рамках этих изысканий использовались показатели эластичности объемов выпуска по ценам и издержкам, эластичности объемов выпуска в смежных отраслях

по ценам и издержкам, эластичность объемов ВВП по ценам в отрасли, эластичность объема инвестиций по издержкам. Кроме того, был оценен вклад отрасли в ВВП. Мы делали привязку в количественных оценках к ВВП 2011 года, чтобы получить не только процентные оценки, но и результаты в абсолютном выражении. Сделано это для того, чтобы политикам было более понятно. Количество процентов ВВП не всегда понятно, а вот когда речь пойдет о десятках и сотнях миллиардов рублей — это будет восприниматься более предметно. В результате получается оценка влияния более высоких цен и издержек на уровень ВВП в относительном и абсолютном выражении.

Вот еще несколько важных оговорок. Мы не претендуем на то, что это полные оценки, это связано с тем, что в исследовании не учтено множество сфер, множество эффектов, которые нужно было бы учесть. И конечно, эти оценки консервативны в том плане, что в основном они статические, хотя в некоторых случаях можно говорить об их динамической природе. В этом плане определение потерь экономического развития России от существования сдерживающих эффектов — это предмет дальнейших исследований.

Мы исследовали пять сфер:

- 1) газовая отрасль;
- 2) сектор грузовых перевозок;
- 3) строительство;
- 4) фармацевтическая отрасль;
- 5) ограничение конкуренции со стороны импорта.

Это не отрасли, а именно сферы, для которых была предпринята попытка количественно оценить последствия слабой конкуренции. Про первые две сферы я скажу коротко, поскольку мои коллеги готовили эти разделы и делали соответствующие расчеты, они позже дополнят меня.

В газовой отрасли — очень интересная ситуация: мы имеем дело с экспортными ценами и с регулируемыми внутренними ценами. Вопрос в том, как соотносятся регули-

руемые внутренние цены, которые до сих пор существенно ниже экспортных, с потенциально конкурентными ценами. Идея состоит в том, что эти регулируемые цены, устанавливаемые ОАО «Газпром» на внутреннем рынке, создают эффект «ценового зонтика» даже для тех, кто должен конкурировать с «Газпромом». Здесь же имеется ситуация, хорошо известная из теории регулирования — «захват регулятора». Переход к нерегулируемым ценам на внутреннем рынке в 2015 году при сохранении доминирующего положения ОАО «Газпром» не решит проблему. Последствия слабой конкуренции в газовой отрасли мы оцениваем в 200 млрд рублей — около 0,4% для ВВП 2011 года. В секторе грузовых перевозок, несмотря на реструктуризацию отрасли и либерализацию, сохраняется доминирование ОАО «РЖД» на уровне дочерних обществ в секторе ж/д перевозок. Тариф, который закладывается в услуги, превышает тариф, указанный в Прейскуранте № 10–01. Здесь существует еще одна проблема — сам Прейскурант может быть устроен так, что указанные там тарифы могут быть завышены. Наши оценки для сферы грузовых перевозок показывают, что потери от слабого развития конкуренции составляют около 450 млрд рублей для ВВП 2011 года.

Строительство — здесь для нас ключевыми были оценки, полученные коллегами из Института проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге. Данные оценки связаны с возможностью уменьшить себестоимость строительства одного квадратного метра жилья в результате снижения барьеров. Используя данные оценки, мы получили собственные оценки — до 295 млрд рублей.

Фармацевтика. С фармацевтикой сложилась особенная ситуация: если вы посмотрите на интегральные оценки — здесь всего 22 млрд рублей. Необходимо понимать, что эта отрасль достаточно маленькая на фоне всех остальных отраслей. Она интересна тем, что по степени концентрации и по ин-

новационной емкости она оставляет далеко позади остальные отрасли. Именно поэтому она представляет особый интерес. В рамках исследования данной отрасли мы обнаружили вопиющие ограничения конкуренции, причем они связаны в том числе с ограничениями для российских производителей. В рамках исследования выяснилось наличие своеобразной системы регистрации лекарственных средств, которая вынуждает российских производителей либо заниматься переписками, либо производить клинические исследования (без которых зарегистрировать лекарственное средство невозможно) за рубежом. В результате получается, что даже те средства, которые на уровне государственных программ тратятся на развитие отрасли, тратятся на проведение подобных мероприятий. Получается, что одна рука дает, а другая — убивает те результаты, которые должны быть получены от инвестирования в отрасль.

Отдельный вопрос — это ограничение конкуренции со стороны импорта. Нельзя сказать, что в России нет никаких подвижек в этой отрасли. Более того, в этой сфере с уверенностью можно говорить о видимых результатах деятельности российских антимонопольных органов. Тем не менее, даже в этой ситуации оказывается, что уровень импортных тарифов в России выше, чем в 48% стран мира, и превышает уровень тарифов в других странах G8 и БРИКС (за исключением Бразилии). Наша самая консервативная оценка — это порядка 1% ВВП.

Если суммировать наши количественные оценки, то мы получаем следующие показатели: порядка 2,5% ВВП или почти 1,5 трлн рублей ВВП 2011 года. С учетом того, что это часть потерь и с точки зрения эффектов, и с точки зрения сфер, если опереться на опыт международных оценок эффектов конкуренции, то не будет большим сюрпризом, если мы выйдем на двухзначные цифры в процентах от ВВП. Процентом 10–11–12 при потерях от слабого развития конкуренции

вообще вполне возможны. Но понятно, что это нужно проверять и оценивать.

Какие выводы можно сделать из нашего исследования? В том контексте, в котором оно проводилось, можно сказать, что конкуренция как была, так и остается «падчерницей» экономической политики. Все говорят о важности конкуренции, но мало кто что-то делает для ее развития. Кроме того, слабый реальный спрос на применение инструментов конкурентной политики, и речь идет не только об антитрасте, а о конкурентной политике в целом. Именно слабый спрос, скорее всего, является одним из ключевых объяснений, почему до сих пор нет собственных количественных оценок потерь от слабой конкуренции. Для того чтобы сделать кондиционные оценки, необходимы достаточно серьезные затраты финансовых и временных ресурсов. На самом деле, это связано и с возникновением некоторых неприятностей для тех, кто заказывает такого рода исследования, потому что выводы могут быть не очень удобными для заказчика. И эта первая для России количественная оценка потерь от слабого развития конкуренции показывает, что речь идет как минимум о единицах триллионов рублей. И это как раз та цена, которую вынуждено платить общество.

С этой точки зрения объективно кажется, что защита и развитие конкуренции — это тот ключевой вопрос, на который должна ориентироваться политическая элита для формирования «повестки дня» при выстраивании экономической политики, при позиционировании России в глобальной конкуренции в обозримой перспективе. В данной ситуации появляется вопрос: а реальные коалиции для развития конкуренции — есть или нет? Если обсуждать этот вопрос на уровне слов — кажется, что есть. Более того, если посмотреть на формальные признаки проявления интереса в последний год, можно обнаружить, что все очень сильно заинтересовались проблемами конкуренции. В первый раз за шесть лет

можно сказать, что даже скандально обсуждался доклад о состоянии конкуренции, подготовленный Федеральной антимонопольной службой. Появилась новая правительственная комиссия по развитию конкуренции и малого среднего бизнеса. Я принимал участие в обсуждении вопроса о названии данной комиссии, в ходе обсуждения было решено, что комиссия создана, прежде всего, для развития конкуренции, а уже затем для малого и среднего бизнеса. На уровне общих слов и идей есть понимание важности конкуренции.

И наконец, одно из самых последних веяний — это создание дорожной карты развития конкуренции, обсуждение которой длится уже полгода. Каковы результаты, пока сказать сложно. Повлияет ли все это на развитие конкуренции, на интенсивность конкуренции — это вопросы, которые остались за пределами данного доклада. Спасибо!

Теперь для более подробного объяснения, как осуществлялись расчеты в рамках подготовки доклада, я приглашаю Александра Курдина. Он расскажет про газовый сектор.

Александр Александрович Курдин:

Дело в том, что я имею еще одну аффилиацию — кроме Академии народного хозяйства, я являюсь сотрудником Российского энергетического агентства при Министерстве энергетики. Поэтому сферой моих интересов был, прежде всего, топливно-энергетический комплекс. Если мы посмотрим на весь комплекс, то отраслью, которая вызывает наибольшую озабоченность, является газовая отрасль. Поскольку в нефтяной отрасли у нас пока еще есть несколько независимых компаний, хотя судя по процессам слияний, вскоре их может остаться не так много. В электроэнергетической отрасли есть несколько компаний, в угле тоже, а вот в газе все-таки явно доминирует одна компания — «Газпром», которая контролирует 70% внутреннего спроса и имеет доступ к 70% резервов. Кроме этого, существует газотранспортная система, которую пока

не планируется отделять от добычи, что теоретически может повлечь серьезные ограничения конкуренции. Существуют попытки дерегулирования отрасли, связанные с тем, что к 2015 году, согласно Решению Правительства от 2010 года, планируется отказаться от регулирования цен. Отказ от регулирования цен на газ в условиях доминирования одной фирмы вызывает серьезные опасения.

Хотелось бы сразу отметить два вида возможных потерь, которые могут возникнуть от слабой конкуренции в рассматриваемой отрасли. Во-первых, речь идет о завышении цен на газ и последующих возможных потерях потребителей газа и всех тех, кто стоит ниже по цепочке добавления стоимости. То есть речь идет обо всех тех, кто в какой-либо степени использует газ. Например, так как газ, в частности, используется для выработки электричества, потери могут понести и потребители электричества. Одним словом, потери могут коснуться широкого круга отраслей и отдельных предприятий. Во-вторых, есть опасения, что из-за доминирования одной фирмы эффективность отрасли и эффективность доминирующей фирмы будет расти недостаточно высокими темпами из-за отсутствия серьезного конкурентного давления.

Что касается цен, здесь есть существенный вопрос. Дело в том, что по планам Правительства, согласно Постановлению № 1205, принятому в 2010 году, предполагается, что с 2011 по 2014 год будет проходить постепенное приближение внутренних цен к уровню равной доходности с экспортными ценами. Монополия на экспорт газа фактически принадлежит «Газпрому». При этом с 2015 года произойдет отказ от регулирования цен, т. е. предполагается, что к этому моменту внешние и внутренние цены выйдут на уровень равной доходности. То есть после отказа от регулирования государство будет считать нормальным уровень цен, который будет равен уровню «нэт-бека», т. е. экспортным ценам «Газпрома»,

за вычетом экспортных пошлин и расходов на транспортировку. Но будет ли этот уровень цен близок к конкурентному? С этой проблемой уже столкнулись европейцы, которые покупают газ как у «Газпрома», так и у других поставщиков. Мне по роду службы приходится с этим сталкиваться, и я, выступая от лица Министерства энергетики, говорю, что формула цены, применяемая «Газпромом» — это нефтяная индексация, привязка к цене корзины нефтепродуктов, и это нормально. Однако у европейцев это зачастую вызывает недовольство. Они инициируют антимонопольные расследования, в частности, расследование против «Газпрома», которое разворачивается в Европейском союзе.

Причины этого в том, что объективно экспортные цены «Газпрома» систематически превосходят биржевые европейские цены. То есть цены «Газпрома», определяемые по формуле и основанные на ценах нефти и нефтепродуктов, превосходят конкурентные цены, сформировавшиеся на бирже, и порой существенно — на 10–15%.

Поговорим о состоянии газовой отрасли в России. В настоящее время цены на газ являются регулируемыми. Возникает вопрос: сейчас цены завышены или нет? Для того чтобы оценить реальный уровень цен, необходимо иметь какое-то представление о равновесных ценах. Это отдельная сложная работа. На данном этапе я бы не претендовал на состоятельную оценку равновесных внутренних цен на газ, но некоторые примеры заставляют задуматься, а не завышены ли цены на самом деле. Мною рассматривается пример компании «Новатэк», крупного независимого производителя газа в России. Его цены для конечных потребителей в 2010–2011 гг. были в целом сопоставимы с ценами «Газпрома», но на 1,5–3,6% ниже. При этом, согласно законодательству, «Новатэк» не имеет доступ к экспортным рынкам. В то же время он имеет очень высокий уровень рентабельности. Уровень рентабельности продаж составлял 67,7% в 2011 го-

ду с учетом продаж жидких углеводородов. Но даже если мы эту компоненту устраним, то только по продажам газа получим, что рентабельность продаж «Новатэка» — не менее 50%. Это очень высокий уровень рентабельности. При этом компания «Новатэк» продает газ по ценам, близким по уровню к ценам «Газпрома», в свою очередь, цены продаж «Газпрома» близки к регулируемым тарифам, они отличаются на несколько процентов. Все это создает серьезные сомнения: а не завышены ли сейчас тарифы, которые применяет «Газпром».

Поскольку уровень равновесных цен нами пока не оценивался, при оценке конкретных эффектов мы предпочли базироваться на сопоставлении будущих цен, основанных на экспортном паритете, который, как мы предполагаем, будет поддерживаться после 2015 года, и возможных теоретических конкурентных цен на газ, которые могли бы установиться в России, если бы была свободная конкуренция. Оценки производило Международное энергетическое агентство, в 2011 году они подготовили большой отчет и целую главу посвятили России. По прогнозу Международного энергетического агентства на 2020 год в России цена паритета с нетбэком может составить \$225 за тыс. куб. м, а конкурентная цена газа, цена на уровне предельных издержек составляла бы \$195 за тыс. куб. м. Получается, что цена, устанавливаемая на основе нетбэка, будет превышать конкурентную цену на 15%. При этом возникает интересная ситуация: фактически после либерализации рынка цена будет устанавливаться, вполне вероятно, доминирующей фирмой. Реальной конкуренции на рынке не будет. Просто цена будет устанавливаться по некой искусственной формуле, которая зачастую не оправдана экономически, и она может быть завышена на такую величину.

Здесь возникает вопрос об эффектах на ВВП. Выделим некоторые эффекты влияния высоких цен на газ на экономическую систему России. Прежде всего, это рост из-

держек, ведущий к снижению конкурентоспособности российских предприятий. Фактически может произойти то, что называется реальным укреплением валютного курса. Все это может привести к снижению экономической активности, но, кроме того, завышение цен на газ может повлечь за собой повышение цен на продукты, для производства которых используется газ и электричество в качестве сырья и материалов, т. е. к снижению конкурентоспособности потребителей газа и электричества

Для того чтобы оценить эффект на ВВП, мы использовали несколько теоретических разработок, в частности, одной из них уделено особое внимание³. В данной работе рассмотрено влияние цен на нефть в разных странах. То есть проанализировано, каким образом изменение цен на нефть влияет на динамику и уровень цен на нефть. Россия в данном исследовании не рассматривалась, т. е. не рассматривалась эластичность ВВП по цене на энергоносители России. Тем не менее, мы взяли полученные оценки, провели целый ряд корректировок, связанных с тем, что мы рассматриваем не цены на нефть, а цены на газ, с тем, что в России другой уровень энергоемкости, другие в целом условия функционирования ТЭК. С учетом всех этих корректировок был получен следующий результат: завышение цен на газ на 15% может привести к сокращению ВВП на 0,18% (100 млрд руб. в расчете на ВВП 2011 года).

Отмечу, эти 15% рассчитаны исходя из разницы между величиной нетбэка и конкурентной ценой после 2015 года. Сравнение с ВВП 2011 года не вполне корректно, оно дает представление об общем порядке цифр.

Еще один эффект связан с тем, что внутренняя эффективность самой отрасли может расти не так быстро, как это было бы возможно в случае наличия конкурентного

давления. Пока что сошлюсь на исследование Е. Гурвича⁴, которое было проведено в 2010 году. Он сопоставил динамики роста производства и добавленной стоимости в нефтяной и газовой отрасли. В нефтяной отрасли, как мы знаем, есть несколько независимых фирм, конкурирующих друг с другом. В газовой отрасли явно доминирует одна фирма. Гурвич обратил внимание на то, что существует значительная разница в темпах добычи и роста добавленной стоимости в газовой отрасли, в то время как в нефтяной отрасли таких различий не наблюдается. Если считать, что такой эффект существует, и он связан с монополизацией газовой отрасли, то мы можем оценить потери, они составляют 0,2% ВВП.

Таким образом, суммарные потери от недостатка конкуренции, от доминирования одной фирмы в газовой отрасли могут достигать 0,4% ВВП. Безусловно, развитие конкуренции могло бы сократить эти потери. Но методы развития конкуренции заслуживают рассмотрения в рамках отдельного исследования. Я отмечу, что часто жалуются на дискриминационный доступ к трубопроводам и к резервам, а также на отсутствие биржевой системы электронной торговли газом. Хотя такой эксперимент проводился, он был быстро свернут. Спасибо за внимание!

Андрей Евгеньевич Шаститко: Спасибо! Следующий выступающий — Светлана Голованова.

Светлана Викторовна Голованова: Добрый день, уважаемые коллеги! Сектор, которым я занималась, и оценки для которого я проводила — это сектор грузовых железнодорожных перевозок. Значимость этого сектора заключается в том, что практически 85% грузовых перевозок в России осуществляется именно железнодорожным транспортом. Из этих перевозок 40% идут

³ Jimenez-Rodriguez R., Sanchez M. Oil price shocks. Empirical evidence for some OECD countries / ECB Working Paper No. 362, May 2004. P. 41.

⁴ Гурвич Е. Нефтегазовая рента в российской экономике // Вопросы экономики. 2010. № 11.

на экспорт, поэтому проблема конкуренции, проблема ограничения доступа к железнодорожной инфраструктуре, проблема завышения тарифов отражаются и на внутренних поставках товаров и, соответственно, на внутреннем производстве и потреблении, и на экспорте российских товаров, что оказывает самое негативное воздействие на экономику, на формирование государственных бюджетов, т. е. здесь эффекты очень велики.

Сектор железнодорожных перевозок в настоящий момент находится в стадии реструктуризации. Это сектор естественных монополий, который пытаются разделить на естественномонопольный сегмент — это, собственно, доступ к инфраструктуре — и потенциально конкурентный сегмент — это операторы железнодорожного подвижного состава, вагонов.

Как устроен Прейскурант тарифа на грузовые железнодорожные перевозки № 10–01. С 2003 года в составе тарифа на грузовые железнодорожные перевозки выделены три составляющие:

- плата за использование инфраструктуры железных дорог (инфраструктурная составляющая, 55%);
- плата за использование локомотивов (локомотивная составляющая, 30%);
- плата за использование вагонного парка железных дорог (вагонная составляющая, 15%).

Итак, существует инфраструктурная, локомотивная и вагонная составляющие стоимости перевозки грузов. Вагонная составляющая — это 15% от тарифа по прейскуранту, но если компании владеют собственными вагонами, то они эту составляющую не платят, поскольку используют свой подвижной состав. Таким образом, развивается частный сегмент, конкурентный сегмент операторов железнодорожного состава. Но, как показывает анализ независимых операторов вагонов, в России этот рынок сегментирован по типу вагонов. И доминируют в каждом сегменте дочерние или зави-

симые общества «РЖД». Согласно данным по состоянию на 1 сентября 2011 года, ОАО «РЖД» имеет возможность оказывать прямое или опосредованное влияние на использование 44,6% парка грузовых вагонов России. Более того, практически весь специализированный подвижной состав инвентарного парка передан ОАО «РЖД» в уставной капитал и (или) долгосрочную аренду юридическим лицам, входящим в холдинг ОАО «РЖД» или контролируемым менеджментом ОАО «РЖД». То есть мы наблюдаем монополиста в естественномонопольном сегменте — в инфраструктуре, и наблюдаем конкурентный сектор, сегментированный и монополизированный по сегментам, с высокой долей доминирования дочерних компаний «РЖД». Это приводит к весьма плачевным результатам, которые находят отражение в антимонопольных делах, которые сейчас рассматриваются ФАС, причем, в последние два года этот процесс активизировался.

Касательно методологии проведения анализа, анализ воздействия уровня конкуренции на ВВП проводится по двум направлениям: оценка неэффективности в рамках самого сектора, она проводится по аналогии с анализом, проведенным для газовой отрасли. Мы ссылаемся на работу Е. Гурвича, в которой было показано, что темпы роста выпуска отрасли значительно выше, чем темпы роста добавленной стоимости в отрасли. Причем автор на основании этой разницы делает вывод о том, что эта неэффективность связана именно с высокой монополизацией отрасли. То есть, если сравнивать нефтяную отрасль и газовую, то налицо значительный разрыв.

К сектору железнодорожных перевозок мы попытались применить аналогичный подход. Получилось, что увеличение добавленной стоимости по сегменту «Деятельность сухопутного транспорта» составляет 16,9%, при том, что увеличение объема грузооборота — 20%. При этом, увеличение добавленной стоимости было рассчитано без учета изменения реальных цен. Если мы учтем

тот факт, что цены за этот период менялись, и рассчитаем показатели в реальных ценах — в данном случае рассчитано в ценах 2008 года — то разрыв получается гораздо более существенным. Учитывая долю сегмента в разделе, долю раздела в валовой добавленной стоимости России, мы получаем не 0,15% ВДС, а 0,73% ВДС, т.е. это уже ближе к 1%.

Далее следует оценить, каким образом завышенные цены в секторе железнодорожного транспорта влияют на соседние отрасли. Нам приходилось проводить оценки в разрезе отдельных сегментов, а для того, чтобы провести эти оценки, мы использовали зарубежные работы, которые оценивают эластичность спроса на железнодорожные услуги при перевозке товаров различного вида. На самом деле, зарубежных исследований, посвященных оценке эластичности спроса на услуги железнодорожного транспорта, не так уж и много. В основном оценивалась эластичность спроса на услуги автомобильных перевозок. Есть несколько работ, оценивающих перекрестные эффекты. Я использовала одну из последних работ в этой области, работа 2011 года, авторы Рич, Квэйборг и Хэнсон⁵. Эта работа выполнена на основе базы данных Скандинавии, там используется оригинальная методика, когда транспортные потоки разделены на матрицу «станция отправления — станция доставки», при этом учитывается структурная неэластичность поставок, т.е. невозможность переключения с одного направления на другое. При этом одновременно оценивается перекрестная эластичность, связанная с возможностью переключения на автомобильный транспорт. Таким образом, получаются вполне адекватные, вызывающие доверие оценки. И структурная неэластичность, которая выявлена в этом исследо-

вании, должна быть характерна и для России, учитывая наши большие расстояния и невозможность переключения с одного направления на другое (см. табл. 1).

В нашем исследовании используется информация о валовой добавленной стоимости России в разрезе разделов. Так, выделены сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, строительство, оптовая и розничная торговля, т.е. это те разделы, продукция для которых перевозится железнодорожным транспортом и для которых можно использовать оценки эластичности спроса. Все прочие разделы выделены отдельно, и по ним информация считается неизменной, т.е. считается, что тарифы на эти разделы не влияют. Доля в ВДС показана в первом столбце. Превышение тарифа над оптимальным принимается равным 15%. Дело в том, что антимонопольное дело, которое велось в 2011 году и было возбуждено Федеральной антимонопольной службой против группы компаний в составе ОАО «РЖД», «Первая грузовая компания», «Вторая грузовая компания», было основано на 40 жалобах различных экономических агентов на завышение тарифов, на дискриминацию в доступе к инфраструктуре магистральных путей. И оценки завышения тарифов над указанными в прейскуранте лежали в интервале от 15 до 40%. Самостоятельная попытка оценки завышения цен для сегмента зерна основана на информации из обсуждений на форумах (какова цена зерна, какова стоимость перевозок, от 10 до 20 евро составляет завышение за поставку одним вагоном по сравнению с железнодорожным тарифом). Эта оценка позволила сделать вывод о превышении величины железнодорожного тарифа на 15–20% над уровнем, указанным в прейскуранте.

Опыт зарубежных стран показывает, что после того, как происходила реструктуризация сектора железнодорожного транспорта в США, Великобритании, Японии и в ряде других стран, железнодорожный тариф снижался от 15 до 50%. То есть те оценки,

⁵ Rich, J., Kveiborg, O., Hansen, C. O. 2011. On structural inelasticity of modal substitution in freight transport. *Journal of Transport Geography* 19 (1).

Табл. 1

	Доля раздела в ВДС страны (соответствует структуре 2010 г. в основных ценах)	Превышение ж/д тарифа над оптимальным	Эластичность спроса на ж/д услуги по тарифу (при поставках на дальние дистанции)	Сокращение спроса на ж/д услуги из-за превышения ж/д тарифа над оптимальным на 15%	Сокращение выпуска раздела (30% от сокращения спроса на ж/д перевозки) = сокращению ВДС	Доля раздела в первоначальном ВДС страны
СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО, ОХОТА И ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО	3,8%	15%	-0,29	-4,4%	-1,3%	3,75%
ДОБЫЧА ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ	10,4%	15%	-0,404	-6,1%	-1,8%	10,21%
ОБРАБАТЫВАЮЩИЕ ПРОИЗВОДСТВА	16,4%	15%	-0,154	-2,3%	-0,7%	16,29%
СТРОИТЕЛЬСТВО	5,7%	15%	-0,103	-1,5%	-0,5%	5,67%
ОПТОВАЯ И РОЗНИЧНАЯ ТОРГОВЛЯ; РЕМОНТ АВТОТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ, МОТОЦИКЛОВ, БЫТОВЫХ ИЗДЕЛИЙ И ПРЕДМЕТОВ ЛИЧНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ	18,2%	15%	-0,376	-5,6%	-1,7%	17,89%
ТРАНСПОРТ И СВЯЗЬ	9,7%					9,55%
ПРОЧИЕ РАЗДЕЛЫ	35,8%					35,80%
ИТОГО	100%					99,16%

которые складываются из разных направлений, показывают, что превышение тарифа над указанным в прейскуранте составляет как минимум 15%. Тариф, который указан в прейскуранте, рассчитывается теоретически, исходя из предпосылки о безубыточности деятельности компании. Но мы знаем о таком эффекте, как X-неэффективность, о том, что монополист не всегда заинтересован в том, чтобы оптимально использовать свои ресурсы, оптимизировать издержки и направлять свою деятельность на повышение эффективности. Таким образом, есть основания полагать, что даже в прейскуранте оценки являются завышенными. Но мы берем консервативную оценку 15%, не больше, хотя в уме мы предполагаем, что эта оценка гораздо выше.

Если цена на услуги железнодорожных перевозок завышается на 15%, мы можем,

используя кривую эластичности спроса на услуги железнодорожного транспорта, пересчитать, как в объемах перевозимых грузов изменятся величины в разрезе отдельных разделов — это сокращение 4,4, 6,1, 2,3%. Это снижение спроса на перевозку товаров. Это значит, что повышение стоимости перевозок привело к увеличению стоимости конечного товара. На конечном рынке сбыта при такой повышенной стоимости спрос на товар снижается, т.е. фактически это обусловлено тем, что у отечественных производителей снижается возможность сбыть товар по повышенной цене. Можно предполагать, что внутри страны эти товары при повышении тарифов могут быть либо отгружены в другие регионы, либо использованы альтернативные виды транспорта, т.е. для отечественной экономики эффект нивелируется.

Но экспортные поставки, которые составляют 40%, скорее всего, будут потеряны. В данном случае я взяла еще меньший процент — 30%. Это то сокращение производства, которое реально происходит после того, как снижается спрос на продукцию. Предполагая опять же, как это было сделано по сектору газа, что сокращение спроса на продукцию и сокращение производства примерно соответствует сокращению добавленной стоимости, формируемой в этом секторе, можно посчитать, каким образом изменится итоговая валовая добавленная стоимость. Эффект внутри отрасли, внутри сектора «Транспорт и связь» рассчитан из предположения, что сокращение ВДС составляет 0,15%. С учетом реальных цен сокращение получается гораздо больше. Сумма сокращения ВДС по всем разделам составила 0,84%.

Если добавить сюда 0,73% потерь из-за неэффективности отрасли, мы теряем более полутора процента ВВП из-за низкой конкуренции в этом секторе. В стоимостном выражении при такой оценке это где-то 450 млрд рублей, при уточненной оценке приближается где-то к 600–650 млрд. Это консервативная оценка цены, которую мы платим за низкую конкуренцию.

Андрей Евгеньевич Шаститко: Большое спасибо. Теперь обещанная возможность задать один-два уточняющих вопроса, прежде чем Светлана Борисовна Авдашева возьмет слово. В зале присутствуют практически все авторы доклада, поэтому в случае необходимости можно будет обратиться за разъяснениями к автору соответствующего раздела. Поскольку идет запись, и поскольку есть запрос от одного из журналов опубликовать стенограмму сегодняшнего обсуждения, большая просьба называть фамилию и аффилиацию.

Юрий Вячеславович Симачев, Межведомственный аналитический центр: Вопрос такой. У вас были показаны некоторые утверждения, касающиеся уровня тарифов,

и было сказано, что сам по себе этот уровень тарифов, российский, выше, чем в 48% других стран. Но я хочу понять, что подразумевается под уровнем. Это бралось взвешенно, по товарным группам? Или просто взяли все тарифы и сказали, что в среднем они такие?

Андрей Евгеньевич Шаститко: Вопрос адресую Вадиму Новикову. Это к вопросу о защите конкуренции с помощью импортных тарифов.

Вадим Новиков, РАНХиГС: Это средне-взвешенный торговый тариф.

Андрей Евгеньевич Шаститко: Спасибо. Еще уточняющие вопросы есть? Если нет, то слово предоставляется Светлане Борисовне Авдашевой для комментариев к докладу. После этого уже возможно обсуждение.

Светлана Борисовна Авдашева: Большое спасибо. Мы посоветовались с коллегами и решили, что раз у нас уже идет обсуждение конкретной темы, то я разрешу себе просто прокомментировать тот доклад, который был сегодня представлен вашему вниманию. Соответственно, я прошу считать мое выступление именно комментариями.

Что действительно мы видим? Мы видим, что сегодня был сделан первый доклад, который дает какие бы то ни было количественные оценки потерь от слабой конкуренции. Более того, если для конкуренции это первые количественные оценки, то я скажу больше — недалеко от оценок конкуренции ушли количественные оценки эффектов других направлений экономической политики. Потому что до сих пор самой плохой традицией российской экономической политики остается то, что делая что-то, мы не знаем, какую проблему мы решаем, и чего она стоит. Мы этого не знали, и мы продолжаем этого не знать. Это очень удобно для тех, кто делает экономическую политику, потому

что позволяет им очень высоко «парить» интеллектуально, не зная того, что происходит на самом деле, к каким количественным эффектам приведут такие действия и с какими издержками они будут сопряжены. Безусловно, интеллектуальное «парение» становится чрезвычайно удобным, безопасным и привлекательным занятием.

Далее, сделанный сегодня доклад, на мой взгляд, должен наконец-то прекратить спекулятивные высказывания, которые мы слышим последние 15 лет, о том, что количественные оценки невозможны. Когда происходил очередной раунд обсуждения программы развития конкуренции, дорожной карты по развитию конкуренции, я слышала, наверное, раз двадцать в день о том, что это «твоя профессорская придурь», что невозможны никакие количественные оценки. Я считаю, что мы, как эксперты, должны прекратить разрешать в нашем присутствии спекулировать на эту тему. Может, количественные оценки с точностью до грамма и микрона невозможны. Но какие-то количественные оценки, безусловно, возможны. Что касается неточных количественных оценок, я боюсь, что двое из участников нашего сегодняшнего обсуждения уже слышали это, но я позволю себе все-таки воспроизвести свой старый вопрос. Если вы знакомитесь с девушкой по интернету и вы не знаете ее возраста, абсолютно точной и безошибочной будет информация о том, что ее возраст находится в интервале от 10 до 80 лет, и вероятность равномерно распределена. Во втором варианте, посмотрим на вероятность того, что ей около 25, около 50, около 75. Даст ли вам вот этот второй вариант какое-то приращение знаний? На мой взгляд, безусловно, даст, хотя оценки будут гораздо менее точными.

Мне кажется, результат этого доклада содержит основание для важных выводов не только с точки зрения экономической политики, но и с точки зрения некоторых даже не теоретических обобщений. Теория знает об этих выводах давно. Но доклад дает нам

повод вспомнить о том, что именно говорит нам экономическая теория о конкурентной политике и о других направлениях экономической политики.

Итак, какой вывод мы можем сделать о конкурентной политике из доклада? Как минимум, три общих вывода. Первый — пора точно так же прекратить спекулировать надеждой на то, что эффективная конкурентная политика будет результатом какого бы то ни было консенсуса, и что сами участники рынка, как нам говорят, подскажут, какая же именно политика нам нужна. Мы чуть позже вернемся к этому вопросу. Это очень популистский привлекательный тезис. Но мы, как экономисты, просто не должны разрешать в нашем присутствии врать на эту тему. Второй тезис состоит в том, что существуют значительные потери от слабой конкуренции. Но существуют еще и потери от неправильной ориентации конкурентной политики. Это не совсем о докладе, но это один из тех тезисов, которым я хотела бы дополнить доклад. И третий вывод, о котором мы говорим даже в этой аудитории не первый год, и, я боюсь, не первое десятилетие — невозможно возлагать ответственность за конкуренцию и конкурентную политику исключительно на Федеральную антимонопольную службу. Это один из тупиковых путей.

Итак, по поводу того, как нам участники рынка могут помочь сформировать программу развития конкуренции. Коллеги, какие участники рынка? Вспомним рассмотренные отрасли. Это «Газпром» должен нам помочь сформировать программу развития конкуренции в газовой отрасли? Это газовые компании, которые действуют под ценовым зонтиком «Газпрома», должны помочь сформировать программу развития конкуренции? Это «РЖД» и его дочерние компании должны помочь нам сформировать программу развития конкуренции? Это укоренившиеся участники строительной отрасли, конкурентоспособность которых непосредственно связана с коррупционными потоками?

Это они должны помочь правительству сформировать программу развития конкуренции? Нет. Этого никогда не будет. Это стандартный вывод теории, здесь ничего нового нет. Мы должны помнить, что продавцы представляют собой консолидированную группу, которая не заинтересована в повышении конкуренции, и получает от слабой конкуренции прямые выигрыши. Что касается покупателей, то опять-таки теория нам говорит — покупатели либо недостаточно информированы о том, почему именно конкуренция должна им помочь, либо не имеют возможности этого добиться. Самое главное — покупатели всегда гораздо менее консолидированы. Один из главных выводов институциональной теории: если у нас есть две группы, одна консолидированная, другая неконсолидированная, то при голосовании победит консолидированная группа. Голос консолидированной группы всегда будет услышан. В принципе, чей голос мог бы быть услышан? Мог бы быть услышан голос тех участников, которые из-за ограничения конкуренции на рынок не вошли. Но на это тоже можно рассчитывать приблизительно так же, как на голосование не рожденных детей. Они не на рынке, их просто не существует.

Далее, какие еще выводы позволяет сделать доклад. О том, что плохо определенные непосредственные задачи конкурентной политики снижают благосостояние двумя способами. Первый — когда мы часто говорим о том, что конкурентная политика предпринимает ненужные действия, конкуренцию не развивающие, а иногда даже ограничивающие. И тогда она налагает на участников рынка прямые издержки и снижает благосостояние. Но это не все. Это, как всегда, только небольшая часть истории. Вторая часть истории состоит в том, что в то время, когда российский антимонопольный орган преследует за так называемую дискриминацию розничные сети, он, поскольку ресурсы всегда ограничены, не может развивать конкуренцию в газовой отрасли. Собственно говоря, именно поэтому рос-

сийские экономисты очень отрицательно относятся к введению регулирования, выигрыши от использования которого не то что неоднозначны с самого начала, а с самого начала понятно, что издержек будет больше, чем возможных выигрышей. Но потери от такого регулирования состоят не только в том, что мы возложили больше издержек на участников рынка, чем получим выигрышей, но и в том, что в это время мы могли бы сделать что-то полезное, но мы этого делать не будем. Как раз те два примера, которые я хотела бы привести, связаны с законом о торговле⁶ и законом, который можно условно назвать законом о закупках компаний государственного сектора⁷. Три года назад был введен Закон о торговле, который обсуждался так активно, как, возможно, никакой другой экономический закон. И вот вопрос, который задается докладом — а что, не было ни одного сопоставления общих издержек и общих выгод от применения закона? Или было сделано все, что, скорее всего, правда, для того чтобы эти общие выигрыши и общие издержки никогда не были представлены публично. О них знают некоторые эксперты. Но даже экспертное сообщество знает о них гораздо меньше, чем может. А политики делают вид, что они вообще не осведомлены о результатах сопоставлений издержек и выигрышей. Сейчас уже бессмысленно говорить о том, какими были сопоставления издержек и выигрышей три года назад. Но три года спустя мы видим, что имеет место масштабное правоприменение. Мы видим много дел, мы видим растущее число жалоб. Причем число жалоб по данным, которые приводит Вадим Валерьевич Радаев, от квартала к кварталу растет в определенной прогрессии, которая

⁶ Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

находится в промежутке от арифметической к геометрической. Это жалобы поставщиков на розничные сети, из которых большая часть является предельно необоснованными. Опять-таки Радаев приводит данные, что когда антимонопольный орган сам осуществляет проверки, то он в какой-то части случаев находит, опять-таки по не очень высоким стандартам достоверности, нарушение. А когда он проверяет эти жалобы, то он, соответственно, в три раза реже находит нарушение. То есть, видимо, эти жалобы вообще бредовые в своей массе. Тем не менее, жалобы идут, как и издержки правоприменения. Что такое издержки правоприменения? Один из присутствующих здесь экспертов Дмитрий Даугавет год назад приводил очень яркие свидетельства того, что при проверке одной единственной жалобы компании возили документы в ФАС Газелями. Даже если ничего больше не происходило, подготовка этих документов — это время, проверка ФАС России этих документов — время, вынесение решения — это время, если решение оспаривается — это время. И это очень существенные денежные затраты, которые мы как будто бы не считаем. При этом есть на самом деле отрицательный эффект информсента, который количественно просчитать тяжело, но зато теоретически представить очень легко. Такого рода информсмент, когда жалобы вызывают правоприменение, разрушает кооперацию в секторе. Модель Андрея Евгеньевича Шаститко об издержках и ошибках первого рода, опубликованная год назад⁸, говорит о том, что даже если бы участники кооперации могли бы поддерживать кооперативное равновесие, если в их кооперативное равновесие вмешивается государство и наказывает за отклонение от кооперации неверно, делая ошибки, то кооперативное равновесие поддерживаться не будет. То есть разруша-

ется кооперация между участниками создания стоимости, которые должны создавать добавленную стоимость вместе. И так, мы все эти издержки несем. Но мы по-прежнему не знаем, существовала ли когда-то реальная проблема, существует ли она до сих пор, и уменьшились ли ее масштабы. Что значит проблема? Повод принятия закона — это данные о том, что в отрасли розничной торговли используются особые, ни на что не похожие схемы. Опять-таки присутствующий здесь эксперт — Дмитрий Даугавет — внес важный вклад в исследование того, чем же там условия договоров отличаются от того, что принято считать стандартными условиями договоров. Но ни он в своей работе, ни кто-то другой вообще-то еще не говорил, что эта особенность условий договора отражает что-то плохое для конкуренции и для участников рынка.

С учетом того, что я говорила, как выглядит оценка правоприменения по Закону о торговле? Нас иногда спрашивают: когда вы говорите, что плохо, что возбуждаются дела о дискриминации против торговых сетей, вы считаете, что дискриминация не может быть проблемой и не может возлагать издержки на участников рынка? Да нет, мы считаем, что она может быть проблемой и может возлагать издержки на участников рынка. Но только правильный вопрос — если ты хочешь преследовать за дискриминацию, зачем ты пришел в торговую сеть? Иди к «Газпрому». Если есть проблемы дискриминации, они есть там. Это проблемы, количественный масштаб которых нам известен, и он велик. Что касается так называемой дискриминации в рамках практики торговорозничных сетей, нам неизвестно, проблема ли это, кто от этого пострадал, пострадал вообще, и не будет ли хуже, если мы изменим эту практику.

Естественно, пример Закона о торговле не единственный. Как раз в этом году введен новый закон, который условно можно назвать законом о закупках предприятий государственного сектора. Там масштабы

⁸ Шаститко А. Е. Экономические эффекты ошибок I и II рода в транзакциях с участием третьей стороны-гаранта. — М. МАКС Пресс, 2011.

оценки издержек вообще великолепны. Заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы спросили этим летом, на какое количество субъектов распространяется действие этого закона. Он ответил, что то ли двести тысяч, то ли четыреста. То есть мы, вводя закон, не потрудились узнать, кто будет его применять. Каково содержание закона? Содержание закона очень простое. Нам известен 94-ФЗ о госзакупках. Изготовили 223-ФЗ, который можно условно назвать «94-ФЗ облегченная версия», light version, и универсально применили действие этого закона к совершенно разнородным компаниям — от маленького муниципального унитарного предприятия, которые никто не считал в России, до «Газпрома» и до дочерних обществ «Газпрома», в том числе тех, которые действуют на конкурентных рынках, и до компаний, у которых есть, внимание, какая-то регулируемая деятельность. То есть каждое предприятие, которому посчастливилось иметь котельную, используемую для поставки тепла в маленьком городе. Это же практически все наши градообразующие предприятия (наши угольщики и т. д.), они все попадают под действие этого закона — правила 94-ФЗ в облегченной версии. При этом в экспертном сообществе продолжают говорить, что главное достоинство этого закона — универсальность. Оказывается, универсальность правил, которые неизвестно зачем нужны, потому что вообще-то нет свидетельств, что они решают какую-то проблему, универсальность правил, примененных к разнородным участникам рынка, является достоинством. Институт анализа предприятий и рынков подготовил некоторые количественные оценки того, сколько стоит применение этого закона, и у нас такое ощущение, что применение этого закона стоит приблизительно 10% потерь от слабой конкуренции, оцененных группой Шаститко. Это тоже очень немало.

Кстати, опять по поводу данных. Мы как-то легко говорим — миллиарды, трил-

лионы. Вот Андрей Евгеньевич сказал — 22 миллиарда, это небольшие потери, которые мы получили для отрасли фармацевтики. Коллеги, а что такое 22 миллиарда? Это то, сколько желает получить Министерство финансов, повысив ЕСН. Так может мы лучше изменим правила регистрации лекарственных препаратов в фармацевтике и освободим работодателей и работников от перспективы повышения ЕСН? Насколько я помню, 24 или 26 миллиардов хотели собрать. Могли бы этого не делать.

Какие выводы мы можем сделать применительно к конкурентной политике? Доклад еще раз показал, что конкурентная политика не только не ограничивается применением антимонопольного законодательства, но в основном это политика, нацеленная на развитие конкуренции. То есть развитие конкуренции должно быть результатом не применения антимонопольного законодательства, а совершенно других направлений политики. И это как раз показывают результаты анализа тех секторов, о которых говорили авторы доклада. О какой антимонопольной политике идет речь применительно к «Газпрому». Это, вообще говоря, вполне себе правила сектора, так называемое секторное регулирование. Применительно к «РЖД» — это в основном опять-таки sector specific regulations. Это законодательство, нормы, которые действуют в конкретном секторе, это вовсе не применение закона о защите конкуренции. Применительно к строительной отрасли — это опять правила сектора, правила регистрации, борьба с коррупцией, но это не применение антимонопольного законодательства. Чуть иначе стоит проблема с конкуренцией и импортом, там можно сказать, что все-таки задействовано более широкое законодательство, чем внутрисекторное. Но, тем не менее, общий вывод доклада с точки зрения выводов для экономической политики состоит в том, что уже пора прекратить общие слова, вместо общих слов нужно рассматривать правила каждого конкретного сектора. Подво-

дя итог, скажу еще раз — доклад показывает, что конкурентная политика нужна, что конкурентная политика может существенно повысить российский ВВП, и что нет такой проблемы, что российское экспертное сообщество или кто-то в России не знает, в чем состоят проблемы конкурентной политики. Проблема состоит в том, что конкурентная политика (или то, что называется конкурентной политикой) очень часто адресована не тем проблемам, которые в наибольшей степени снижают ВВП. И изменение направления главного удара может на самом деле радикально улучшить ситуацию. Большое спасибо.

Андрей Евгеньевич Шаститко: Спасибо, Светлана Борисовна, за исключительно содержательный и воодушевляющий комментарий. Уважаемые коллеги, сейчас есть возможность высказаться в любой форме. Пожалуйста.

Юрий Вячеславович Симачев, Межведомственный аналитический центр: Меня сильно воодушевил Ваш доклад. Он очень интересен. Мне очень понравились комментарии коллег. Я считаю, что впервые был представлен доклад, который позволил почувствовать, что конкурентная политика может быть осязаемой и измеримой с позиции принятия решения. Я не согласен со Светланой Борисовной, что у нас по другим политикам не было численных оценок, их много. Скажем, в рамках налоговой политики, в рамках последствий развития предпринимательства. В рамках многих направлений есть счет. В рамках конкурентной политики, действительно, таких исследований до настоящего момента не было. И это очень ценно. Второй очень важный урок — все коллеги столкнулись с поразительной непрозрачностью информации, необходимой для того, чтобы можно было эти вещи оценивать, считать, и отсутствием желания и спроса со стороны потенциальных потребителей такого

рода результатов. И, безусловно, еще один урок — принципиально важно исходить из сопоставления издержек. И эти выгоды и издержки, опять же, не согласен, должны рассматриваться не только через численные, но и через качественные показатели. Но если такой подход вводится, то он должен действовать в отношении всех направлений политики почти сразу. Потому что уважаемый мной Евсей Томович Гурвич достаточно хорошо выступает и говорит о развитии конкуренции. Но как только встает вопрос про налоговую политику, здесь нет уже активных предложений — давайте эффект от налоговой политики считать не только с позиции потерь для бюджета, что делается легко и просто, а с позиции того, что даст повышение налоговой нагрузки, снижение налоговой нагрузки, с позиций поведения компании, как их это демотивирует. И результаты плачевные. Очень сильный пример. Их надо просто уже собирать в кучу, когда отсутствует вот такого рода аккуратная качественная система издержек и преимуществ, и принимаются решения, например, связанные с той же реформой ЕСН, от которых государству потом придется мучительно отползать. И все пытаются разобраться, кто же виноват. Я не буду останавливаться на том, как это все важно и как хорошо.

Что меня несколько насторожило? Вот особенно в докладе у Андрея Евгеньевича звучала некоторая парадность, какая-то заданность — вот видите, как много мы теряем, вот такие цифры, вот они такие большие, такие грандиозные. А как только начинаешь слушать коллег, становится понятно, что инструментарий не бесспорный и вызывает вопросы, и комментарии и оценки уже очень осторожные, сослагательные. Но я считаю, что нужно все-таки выводы делать в более аккуратной форме и говорить, что при таких издержках при таких условиях это не то, что мы теряем, а потери могут достигать определенной величины. Это немного разные утверждения. Безусловно, мы

можем увлекать всех тем, что если бы мы что-то такое сделали, то у нас не было бы этих потерь. Но, как правило, когда возникает вопрос с конкурентной политикой, то все сразу говорят, а вы скажите все-таки, что надо сделать. Потому что мы этих вопросов слышали уже много, а конкретные предложения, как развивать, Светлана Борисовна, редко звучат. Чего делать не надо — звучит много предложений. Что надо сделать здесь и сейчас — это очень важные моменты. И мне в этом смысле кажутся более убедительными подходы того же Евсея Томовича Гурвича, который сравнивает разные сектора в разных условиях в развитии, это просто очень показательно. И здесь тоже наверное было бы еще интереснее, это сложно сделать, показать разные траектории развития того или иного сектора по улучшению условий для конкуренции и ухудшению. Потому что опять же политикам понятно, что выгоды от хорошей конкурентной политики, которые оцениваются в этом докладе, наступают не сразу. Издержки, которые у них возникают, будут сразу и немедленно.

Я еще обращаю внимание на тот момент, что, действительно, есть несколько принципиальных вопросов, без решения и обсуждения которых очень трудно двигаться дальше. Это то, что сказала Светлана Борисовна Авдашева — а с кем обсуждать эти изменения? Потому что вопрос консенсуса очень актуальный. Действительно, не очень понятно, как здесь действовать. В то же время слой экспертов, который занимается теми или иными вопросами, очень узкий. Считать этих экспертов независимыми тоже нельзя. Они все в результате обязательно зависимы. Как выстраивать справедливую оценку и сопоставления — это отдельный вопрос.

Еще один вывод. Наконец-то мы стали сдвигаться от прежних подходов, что политика должна быть универсальной и нейтральной к пониманию того, что все-таки и регулирование, и политика, при достаточном развитии государства должна быть более

проблемно-ориентированной, более стимулирующей. Это то, чем занимается большинство государств в настоящее время.

Андрей Евгеньевич Шаститко: Большое спасибо. Прежде чем я предоставлю слово следующему выступающему, просто очень короткий комментарий по вопросу того, что в докладе нет предложений. Вы знаете, мы эти предложения озвучиваем на каждой встрече с руководством ФАС России. Просто сюжет конкретно этого исследования принципиально другой, там был другой запрос. И никто на самом деле не просил никаких развернутых рекомендаций. Стояла задача определить, какова цена вопроса. А то, что происходит за пределами написания этого доклада — это отдельная история, о которой можно рассказывать в цветах, красках, плакать горючими слезами о том, что происходит с теми рекомендациями, и как они обсуждаются. Поэтому имеет смысл учитывать рамки данного доклада.

Здесь очень важно, что речь идет о консенсусе. Когда писался этот доклад, там тоже был вопрос от бенефициара, не от заказчика: «Как Вы думаете, как будет обсуждаться доклад — в направлении консенсуса или провокации?» У меня была однозначная реакция — конечно, провокация. Вы что, хотите за три недели сделать консенсусный доклад с экспертами? Тогда мы можем сказать — давайте отложим этот вопрос лет на десять. Поэтому да, это провокация, которая все-таки, может быть, сдвинет с мертвой точки вопрос. Когда политики говорят, что они за общественное благо готовы положить много своего труда, чтобы обеспечить изменения в той или иной сфере, давайте будем исходить из принципа, что если вам кажется, что вы сделаете лучше, скорее всего, вы чего-то не учли, и это означает, что вам нужно доказать, что вы делаете лучше. Посчитайте, а если вы не можете посчитать, то, может, не надо этим заниматься. То есть фактически это один из ключевых вопросов оценки регулирующего воздей-

ствия, которая вроде бы есть, а вроде бы и нет. Пожалуйста.

Андрей Евгеньевич Иванов, Высшая школа менеджмента СПбГУ: Уважаемые коллеги, ближе к концу сессии появились рекомендации по инструментам у Светланы Авдашевой и Юрия Симачева. Я хотел бы обратить внимание на подбор отраслей. Они делятся на две группы. Макроотрасли («Газпром» и «РЖД»), и это совершенно очевидно, это одна проблема и специфические методы решения. И есть отрасли мезоуровня, которые имеют определенную географическую привязку, локализацию — это строительная отрасль и фармацевтика. И вот здесь на региональном уровне уже появляются некоторые инструменты, относительно безопасные, которые связаны с кластерной политикой. Если повысить уровень компетентности региональных руководителей в этой области и сформулировать определенные рекомендации по созданию такого климата, при котором инновации делаются компанией от безысходности, прежде всего в силу конкурентной политики. Мне кажется, здесь, не сильно рискуя, можно получить большой эффект. Спасибо.

Андрей Евгеньевич Шаститко: Спасибо. Есть еще желающие? Да, пожалуйста.

Евгения Коломакова, Институт экономики (Новосибирск): У меня не комментарий, у меня вопрос. Насколько я поняла, были взяты коэффициенты, рассчитанные для других стран, и они использовались для России. Мне кажется, что это уязвимое место ваших оценок. А для России нельзя было вообще использовать какие-то данные для этих оценок?

Александр Александрович Курдин: У меня только короткий комментарий. Во-первых, мы зачастую в России ограничены в данных. И, кроме того, мы ограничены во временных рядах, потому что для мно-

гих зарубежных экономик можно построить длинные временные ряды просто потому, что у них такая экономическая история в рыночной системе. Она совсем другая, чем у нас. Мы переживали трансформационный кризис и массу других потрясений, которые не дают возможности строить релевантные оценки на длинных рядах. И кроме этого, конечно, исследования на российских данных требуют огромной эмпирической работы, которую мы в каких-то масштабах пытались проводить. Но не всегда это возможно, в силу того, что мы были ограничены по времени и по ресурсам при подготовке доклада. Спасибо.

Андрей Евгеньевич Шаститко: Спасибо. Пожалуйста.

Александр Долгопольский, Тернопольский национальный экономический университет (Украина): У меня вопрос к Александру Александровичу Курдину. Когда Вы описывали разницу между ценами «Газпрома» и европейскими ценами, там был период времени, когда цены «Газпрома» были существенно ниже, чем цены на европейском рынке. Не могли бы вы детальнее пояснить, что происходило в этот период времени, когда цены были ниже?

Александр Александрович Курдин: Это относится к периоду, скажем так, до кризиса. Дело в том, что постоянно развивается рынок сжиженного природного газа, его объемы очень быстро растут, и поэтому усиливается конкуренция на европейских рынках. Поэтому на европейские биржи поступает много газа из разных источников, чем дальше, тем больше. И поэтому из-за усиления конкуренции можно говорить, что цены поддерживаются на конкурентном уровне и все ближе к уровню издержек. В то время как цены «Газпрома» привязаны к нефтяному рынку, формула не меняется, хотя туда привязываются спотовые компоненты. Но, тем не менее, ключевую роль в появлении этой разницы в последние годы, начиная

где-то с 2007–2008 года, играет развитие рынка сжиженного природного газа и, следовательно, усиление конкуренции на европейских рынках.

Андрей Евгеньевич Шаститко: Спасибо.

Ольга Белокрылова, Южный Федеральный Университет: Блестящее исследование, проведенное авторитетнейшими учеными. Но это макроуровень, поскольку вы имеете дело с федеральными органами либо со столичными мэриями. А я хотела бы по примеру Андрея Евгеньевича Иванова спуститься на мезоуровень — а что в регионах? А в регионах эксперты Южного федерального университета в конце прошлого года анализировали основные мероприятия по развитию конкурентной политики в Ростовской области. И что же мы встретили в этих основных мероприятиях? Идет анализ региональных рынков, эмпирический. Что будет, как будет развиваться конкуренция, по каким показателям будем судить о том, что конкуренция в Ростовской области будет развиваться? А дается такая матрица: рост ВВП — «плюсик», снижение цен — «плюсик», рост цен — «минус». Кстати говоря, наши критические замечания привели к увольнению сотрудника, который этим занимался. Но эффекта особого не получили, потому что оказалось, что Департамент развития конкуренции в МЭР-Те дает кальку регионам, по которым они просто вписывают туда свои «плюсики». Что я предлагаю? Проведено серьезнейшее исследование. Я думаю, что нужно использовать его для обучения специалистов в Министерстве экономического развития, которые занимаются фактически разработкой кальки для всех регионов, с тем, чтобы потом учить специалистов в регионах, которые будут прогнозировать развитие конкурентной политики. Спасибо.

Наталья Заищенко, Высшая Школа Экономики (Санкт-Петербург): У меня очень

простой вопрос, может быть, один из последних. Спасибо большое за информацию, за доклад. Но судя по тому, что был заказчик, у него была какая-то реакция на данный доклад. Можно ли об этой реакции сказать, если это приличная реакция? И есть ли прикладное значение у данного доклада?

Андрей Евгеньевич Шаститко: Спасибо. Видимо, этот вопрос ко мне, потому что я больше знаю «закулису». Во-первых, надо различать бенефициара и заказчика. Заказчиком выступала РАНХиГС, а бенефициаром являлся Министр Российской Федерации Михаил Анатольевич Абызов, это был его запрос. Заказ был под сочинский форум, чтобы там озвучить результаты. Почему, собственно, и была такая спешка. Затем постановка задачи перетекла на форум ВЭБ «Россия зовет!» в октябре. И, видимо, в последний момент что-то произошло. У меня есть своя версия. Может быть, в последний момент стало ясно, что результаты этого доклада не очень хорошо показывать инвесторам. Про что инвесторам сказать — не про то, что мы делаем, а про то, что мы теряем? Мы сделали количественные оценки потерь. Как на инвестиционный форум выходить с такими результатами? Наверное, это один из вариантов объяснения, почему все-таки бенефициар и его коллеги, ознакомившись с результатами, поняли, что, может быть, это не то место, где стоит озвучивать и обсуждать результаты, потому что уже на сегодняшнем обсуждении так или иначе возникает вопрос — если мы решение политических вопросов сделаем более прозрачным с точки зрения издержек и выгод, и даже тогда, когда у политической фигуры есть все полномочия принять решение, но если будет это кем-то обсчитано, может быть юридических последствий не будет, но легитимные последствия точно будут. Если на уровне экспертного сообщества будут посчитаны последствия того, что произошло с монетизацией льгот? Ведь история с Законом о торговле — это фактиче-

ски грабли, на которые мы наступили семь лет назад, может быть, немного меньшего размера. Сделали ли мы вывод из того, что не надо было на эти грабли наступать? Формально, вроде бы, да. Но оценка регулирующего воздействия вроде появилась после того, как мы об этом говорили, опять же десять лет назад. Увы, пока это не стыкуется, не связывается оценка последствий принятия политических решений и собственно процесс планирования.

Елена Кондратьева, Новосибирский институт экономики: Я бы, наверное, хотела сделать комментарий. Во-первых, действительно, за три недели поднять такие темы, оценка по которым вообще отсутствует, сложно. Боятся люди братья, прикасаться к «РЖД», к «Газпрому», анализировать их 1001 тарификационный справочник. Я представляю примерно, как к этому можно подступить. Понятно, что это очень нужная и очень большая работа. Я хотела немножко прокомментировать, знаете, в каком плане — в плане заказчика. То есть вы говорите, что нет заказчика у этих исследований. А люди, которые потеряли зарплату, им перестали ее выплачивать на крупных предприятиях, средние предприятия закрылись. А малые предприятия перестали организовываться. Люди в перспективе выходят на улицы. И возникает вопрос — кто все эти люди вообще, в разных городах России? И тут, мне кажется, вопрос с эластичностью важен. Потому что если у нас она ближе, а есть такое подозрение, к издержкам, то последствия роста себестоимости, роста вот этих затрат в тарифе, в энергии больше. Вот у нас в Новосибирске на 50 копеек выросла цена топлива, это значит, что выросла цена хлеба, цена молока. Есть ли понимание у людей, которые занимаются экономической политикой, каким образом подобный момент отражается потом в виде социального взрыва?

Светлана Борисовна Авдашева: У меня такое ощущение, что понимание этого есть. Но совсем глупых людей нет, ни здесь,

ни в экономической политике. Но есть та же самая проблема коллективных действий — кто из тех, кто может оказаться на улице, будет, тем не менее, тратить свои собственные ресурсы для отстаивания идей конкуренции и прекращения хотя бы ненужных действий государства. Хотя бы постараться убедить не делать откровенно вредных вещей.

Это, собственно говоря, ведь вопрос политической экономии. Как можно решать вопрос, когда у нас есть группа выигравших и группа проигравших? Да, есть один способ, когда мы, грубо говоря, боремся за хорошую аллокацию ресурсов, за лучшие условия конкуренции, чтобы каждый получил в соответствии со своим вкладом. А есть другой вариант — мы ограничиваем конкуренцию, создаем большую ренту, после чего мы «на чай» кидаем с этой ренты 5%, и будьте благодарны за то, что мы вам «кинули». Мы вам не дали работать, но мы вам «кинули» 3% «на чай», чтобы вы успокоились, тем самым, предотвращая социальный взрыв. Но это вопрос политической экономии, более глобальный, чем вопрос количественной оценки потерь от слабой конкуренции.

Андрей Евгеньевич Шаститко: Большое спасибо. Я хотел бы завершить нашу сессию постановкой вопроса о количественных оценках для экономической политики. Есть ли шанс, что они станут правилом хорошего тона? Вопрос — нужны ли количественные оценки экономике, которая в значительной степени функционирует в режиме ручного управления? Что это дает? При каких условиях можно рассчитывать? Если длинный временной горизонт, то есть ли какой-то шанс, и если есть шанс, то какова роль этих количественных оценок? Могут ли эти количественные оценки выполнять роль инструмента балансирования интересов? Или это просто игрушка экспертов, которая в рамках академической дискуссии, может быть, и представляет интерес, а для политиков это, скорее, такая «кость в горле», от которой лучше скорее избавиться? Спасибо большое.