



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
14 January 2013
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Рассчитанное на несколько лет совещание
экспертов по торговле, услугам и развитию
Первая сессия
Женева, 25–26 февраля 2013 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

**Торговля, услуги и развитие: регулятивные
и институциональные вызовы**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Секторы инфраструктурных услуг, охватывающие транспорт, телекоммуникации, энергетику, водоснабжение и финансовые услуги, составляют основу экономики во всех странах мира и прямо или косвенно способствуют росту, генерированию доходов и повышению уровня благосостояния. Секторы инфраструктурных услуг выполняют также важную социальную функцию, поскольку доступ к базовым услугам (включая электроснабжение и обеспечение безопасной питьевой водой), охват финансовыми услугами и преодоление "цифровой пропасти" играют роль катализатора в достижении Целей развития тысячелетия. Для получения максимальной положительной отдачи от секторов инфраструктурных услуг в плане достижения целей в области развития необходимо надлежащее регулирование и институциональная основа. Опыт показал, что для решения различных регулятивных и институциональных задач не существует единой модели. Таким образом, параметры регулирования должны учитывать специфику конкретных секторов и местных условий, поскольку конфигурация системы регулирования и институциональные механизмы оказывают весьма значительное влияние на показатели работы того или иного сектора.

Введение

1. В Дохинском мандате подчеркивается, что развитие услуг и обеспечение доступа к ним, подкрепленные надлежащей регулятивной и институциональной основой, имеют важное значение для стабильного социально-экономического развития. Цель настоящего рассчитанного на несколько лет совещания экспертов, утвержденная Советом по торговле и развитию на его пятьдесят шестой исполнительной сессии 3–4 декабря 2012 года, заключается в выявлении передовой практики на уровне разработки политики, на регулятивном и институциональном уровнях, а также в контексте торговых переговоров, сбалансированно увязывающих аспекты услуг, торговли и развития, включая укрепление национального регулирования секторов услуг без создания торговых барьеров. Это будет достигаться путем обмена опытом и вынесенными уроками в целях оказания содействия развивающимся странам в создании и укреплении их нормативной и институциональной базы и механизмов сотрудничества для наращивания их потенциала в сфере поставок услуг и торговли, а также повышения эффективности и конкурентоспособности сектора услуг.

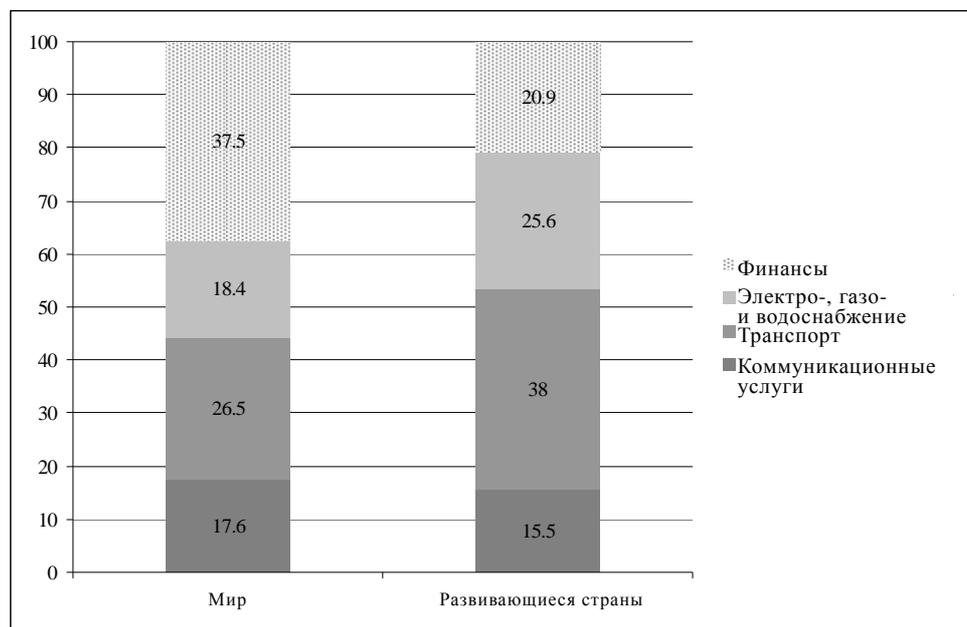
2. Настоящая записка подготовлена для первой сессии рассчитанного на несколько лет совещания экспертов, на которой будет рассмотрен ряд тематических исследований, посвященных вопросам укрепления потенциала регулятивных органов и учреждений, с особым акцентом на факторах успеха и извлеченных уроках в целях устранения "узких мест" при создании потенциала предложения услуг в развивающихся странах. За основу будут взяты результаты работы предшествующего рассчитанного на несколько лет совещания экспертов и вынесенные на нем рекомендации, а особое внимание будет уделено регулятивным и институциональным вызовам в секторах инфраструктурных услуг (СИУ), поскольку они служат стимулом для повышения производительности и создания потенциала предложения услуг в соответствующих странах.

I. Секторы инфраструктурных услуг: необходимое условие развития современной экономики

3. СИУ, охватывающие транспорт, телекоммуникации, энергетику, водоснабжение и финансовые услуги, составляют основу экономики во всех странах мира и прямо или косвенно способствуют росту, генерированию доходов и повышению уровня благосостояния. СИУ выполняют также важную социальную функцию, поскольку доступ к базовым услугам (включая обеспечение безопасной питьевой водой и электроснабжение), охват финансовыми услугами и преодоление "цифровой пропасти" играют роль катализатора в достижении Целей развития тысячелетия.

4. В 2010 году на СИУ, в которых занято 10% мировой рабочей силы (291 млн. работников), приходилась значительная доля национальной экономики. По оценкам, в 2010 году объем глобальных поступлений от СИУ составил 8,6 трлн. долл., или порядка 14% глобального объема производства услуг, причем 31% этого объема приходится на группу развивающихся стран. Хотя финансовые услуги с учетом приходящейся на них доли валового внутреннего продукта (ВВП) занимают видное место (38%) среди остальных подсекторов СИУ на глобальном уровне, транспортные услуги, связанные с перемещением товаров и людей, являются самым важным сектором для развивающихся стран (диаграмма 1).

Диаграмма 1
Структура производства СИУ в разбивке по подсекторам, 2010 год
 (в процентах)



Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе базы данных UNCTADstat, базы данных "Ключевые показатели рынка труда" Международной организации труда, базы данных для проведения структурного анализа (STAN) Организации экономического сотрудничества и развития и данных Евростата.

5. В 2011 году стоимостной объем глобального экспорта услуг СИУ (не включая энергоуслуги) достиг 1,4 трлн. долл., в среднем ежегодно возрастая с 2000 года на 11%. Таким образом, на СИУ приходится 32% мирового экспорта услуг, или 6% мирового экспорта товаров и услуг. Доля развивающихся стран в мировом экспорте услуг СИУ увеличилась с 22% в 2000 году до 28% (или 375 млрд. долл.) в 2011 году. Большая часть этой доли, а именно 302 млрд. долл. США, или 22% мирового экспорта услуг СИУ, приходилась на страны Азии. Среди всех подкатегорий СИУ самая большая доля в развивающихся странах приходилась на транспортные услуги (33%), за которыми следовали коммуникационные услуги (24%) и финансовые услуги (18%).

6. С ростом частных инвестиций в СИУ, в том числе трансграничных, объем прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в СИУ также значительно возрос. В то время как в 2008–2010 годах глобальный приток ПИИ увеличился в десять раз – до 436 млрд. долл. – по сравнению с 1990–1992 годами, доля СИУ в общем притоке ПИИ выросла с 21% до 30%, из которых, впрочем, 24 процентных пункта приходилось на финансовые услуги. В развивающихся странах темпы роста объема ПИИ в СИУ за тот же период превысили среднемировой показатель: приток ПИИ в СИУ в этих странах увеличился с 7 млрд. долл. до 97 млрд. долларов. Развивающиеся страны стали также одним из важных источников вывоза ПИИ в СИУ. В 2008–2010 годах объем вывоза ПИИ из этих стран соста-

вил 185 млрд. долл., или 11% от общемирового объема вывоза ПИИ в эти секторы¹.

7. Кроме того, наряду с бизнес-услугами СИУ играют важную роль в расширении и углублении производственно-сбытовых цепей и увеличении объемов связанной с ними торговли. Инфраструктурные услуги также выполняют важные функции в рамках этих цепей, поскольку грань между обрабатывающей промышленностью и сферой услуг становится все более размытой. Согласно оценкам, на эти услуги в качестве промежуточных вводимых ресурсов приходится 73% глобальной торговли услугами. Этим они отличаются от промежуточных товаров, доля которых в глобальной торговле товарами, не входящими в топливную группу, составляет 55 процентов.

8. Было установлено, что качество инфраструктуры и СИУ тесно связано с экономической конкурентоспособностью и уровнями доходов, поскольку СИУ создают благоприятные условия для роста производительности применительно к тем видам хозяйственной деятельности, в которых в качестве вводимых ресурсов используются инфраструктурные услуги. Исследования ЮНКТАД показывают, что СИУ оказывают значительное влияние на производительность и состояние торговли стран, в том числе в сельском хозяйстве и других секторах услуг. Например, в Аргентине² предоставление услуг автоперевозок оказало положительное и статистически значимое влияние на производительность в сельском хозяйстве. В Замбии, Малави и Уганде услуги по предоставлению доступа к финансовым кредитам, транспортные услуги, маркетинговые услуги и информационные услуги, оказываемые через мобильные телефоны, в значительной степени способствовали получению фермерами выгод от производства и экспорта на международные рынки сельскохозяйственных товаров и тем самым позволили внести вклад в сокращение масштабов нищеты в сельских районах. На Ямайке³ сектор информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) начал развиваться в 1990-х годах. Создав надежную и непрерывно совершенствуемую инфраструктуру благодаря реформированию и либерализации телекоммуникационного сектора в конце 1990-х годов, Ямайка пользуется все более широким признанием в качестве регионального лидера в области услуг на базе ИКТ, который начинает завоевывать позиции на рынке Соединенных Штатов Америки. Успех в сфере услуг на базе ИКТ позволил стране наладить предоставление услуг с более высокой добавленной стоимостью, включая услуги в области финансов, бухгалтерского учета, передачи на внешний подряд юридического обеспечения, исследований и разработок, а также разработки и тестирования программного обеспечения.

9. Напротив, слабость СИУ часто тормозит развитие других секторов услуг, в том числе сектора распределительных услуг, туризма и услуг на базе ИКТ, особенно в наименее развитых странах (НРС) и малых странах с уязвимой экономикой. Эта корреляция была выявлена ЮНКТАД в ходе обзоров национальной политики в сфере услуг (ОНПУ), проведенных к настоящему времени в развивающихся странах и НРС. Например, в Уганде⁴ трудности с получением доступа к финансированию в связи с высокими процентными ставками и перебои в электроснабжении являются распространенными препятствиями, с которыми сталкиваются поставщики распределительных услуг. Что касается услуг, дополняющих транспортные услуги, то одной из серьезных проблем являются не-

¹ UNCTAD (2012), *World Investment Report, 2012*.

² UNCTAD/DITC/TNCD/2010/5.

³ UNCTAD (готовится к выпуску). *Developing a trade policy framework for Jamaica*.

⁴ UNCTAD (готовится к выпуску). *Services policy review of Uganda*.

достаточный уровень развития транспортных сетей и высокие транспортные расходы (особенно в случае дорожных перевозок). В Лесото⁵ совершенствование СИУ считается жизненно важным условием повышения качества других услуг и привлечения ПИИ в такие ключевые секторы услуг в стране, как туризм, финансовые услуги и специализированные медицинские услуги.

10. В Непале⁶ прилагаются усилия к тому, чтобы дать малоимущим возможность принимать более широкое участие в развитии туризма, особенно сельского туризма. Вместе с тем росту сельского туризма препятствует недостаточная степень развития инфраструктуры в сельских районах; это особенно касается дорожных сетей, телекоммуникаций, электроснабжения и водоочистки. Для НРС и малых стран с уязвимой экономикой СИУ играют особенно важную роль в деле более выгодного использования имеющихся в их распоряжении скудных экономических ресурсов⁷. Поскольку эти страны зачастую стремятся развивать индустрию туризма, недостатки туристической инфраструктуры, связанные, в частности, с автодорожными и железнодорожными сетями, водоснабжением, энергоснабжением (например, электричество или газ) и телекоммуникациями, приводят к повышению транспортных расходов и неудовлетворительному качеству услуг туризма, что препятствует налаживанию прямых и обратных связей с другими секторами экономики. Для стран, в которых денежные переводы мигрантов являются весьма важным источником внешних поступлений, одну из ключевых ролей играют развитие финансовых услуг и обеспечение их широкой доступности, поскольку высокие комиссионные сборы за переводы, обусловленные недостаточной развитостью финансовых систем, дестимулируют организацию переводов денежных средств через официальные каналы и их направление на производительные цели через банковскую систему.

11. Совершенствование СИУ в целях расширения их связей с первичным и вторичным секторами, а также с другими секторами услуг может быть весьма эффективным компонентом комплексной стратегии развития. В этой связи для СИУ необходимо обеспечить благоприятную регулятивную среду. Укрепление регулятивного и институционального потенциала СИУ имеет решающее значение для развивающихся стран и НРС. Важность надлежащего регулятивного режима была продемонстрирована целым рядом просчетов в сфере регулирования, которые негативно сказывались на оказании базовых инфраструктурных услуг (например, водоснабжение, электроснабжение, воздушные перевозки) с начала 1990-х годов, а также финансовых услуг, последний раз – в 2008 году.

II. Основные регулятивные и институциональные вызовы

12. В то время как традиционные аргументы в пользу регулирования сохраняют свою актуальность, контекст, в котором функционируют различные секторы, претерпел изменения. Сегодня органы регулирования вынуждены работать в условиях более разнообразных экономических и регулятивных режимов и типов собственности. Поскольку опыт приватизации и использования государственно-частных партнерств (ГЧП) оказался неоднозначным, государство продолжает играть существенную роль в предоставлении инфраструктурных услуг, в том числе через государственные предприятия (ГП). Подобное разнообразие структур собственности высвечивает важное значение повышения степени ди-

⁵ UNCTAD/DITC/TNCD/2012/1 (готовится к выпуску).

⁶ UNCTAD/DITC/TNCD/2010/3.

⁷ UNCTAD/DITC/TNCD/2011/1.

версификации подходов к регулированию в целях обеспечения положительных показателей работы операторов СИУ. В частности, совершенствование управления ГЧП и ГП все чаще становится объектом предпринимаемых регулятивными органами усилий. В то же время обеспечение всеобщего доступа к СИУ, а также привлечение и удержание инвестиций в эти секторы, в частности в сферах энергетики, транспортных услуг и водоснабжения, остаются для развивающихся стран и НРС весьма серьезными вызовами.

13. Цели регулирования также стали многогранными. Адаптация режимов регулирования с учетом меняющихся рыночных структур, технологических новшеств и новых стратегических приоритетов стала для регулятивных органов одной из важнейших задач. В список целей в области регулирования были добавлены такие новые стратегические императивы, как поддержка инноваций, обеспечение экологической устойчивости и повышение качества услуг. Что касается энергетических и транспортных услуг, то правительства уделяют все больше внимания вопросам сокращения выбросов углекислого газа и достижения поставленной на конференции "Рио+20" цели обеспечения устойчивого развития за счет более широкого использования возобновляемых источников энергии. Органы, занимающиеся регулированием телекоммуникационных услуг и услуг на базе ИКТ, сталкиваются с проблемой непрерывной оценки и адаптации норм в условиях стремительного технического прогресса и возникновения новых видов услуг для удовлетворения различных потребностей заинтересованных сторон.

14. Опыт показал, что для решения различных регулятивных и институциональных задач не существует единой модели, а реформа в области регулирования является поступательным процессом поиска примеров передовой практики и оптимальной регулятивной и институциональной основы. Таким образом, различные параметры регулирования должны учитывать специфику конкретных секторов и местных условий, поскольку конфигурация системы регулирования и институциональные механизмы оказывают весьма значительное влияние на показатели работы того или иного сектора.

А. Привлечение и удержание инвестиций

15. Поскольку многие подсекторы СИУ, в частности энергетический, являются капиталоемкими, они требуют больших объемов инвестиций в развитие физических сетей и основных объектов. Как правило, инвестиции в СИУ дают положительный внешний эффект, поскольку связанные с ними предельные общественные выгоды превышают предельные частные издержки. В условиях отсутствия надлежащей государственной политики рынка, как правило, недофинансируют инфраструктуру. Нехватка инвестиционных средств в СИУ в 2009 году оценивалась в 1,7% глобального ВВП, или 1 трлн. долл., тогда как на протяжении следующего десятилетия ежегодные инвестиционные потребности будут составлять 3% мирового ВВП. В развивающихся странах этот разрыв больше. Нынешний объем инвестиций в инфраструктуру в этих странах оценивается в 3–4,5% ВВП, однако этих средств недостаточно для удовлетворения ежегодных потребностей в инвестициях, которые, по оценкам, составляют 6,6% ВВП. Источником инвестиций в инфраструктуру главным образом является государственный сектор. Финансирование инфраструктуры примерно на 70% осуществляется государством, а доля частных инвесторов в таком финансировании составляет 20%. С учетом того, что недавние бюджетные ограничения усугубили проблему растущей нехватки инвестиций, частные инвестиции, в том числе трансграничные, стали важным видом финансирования.

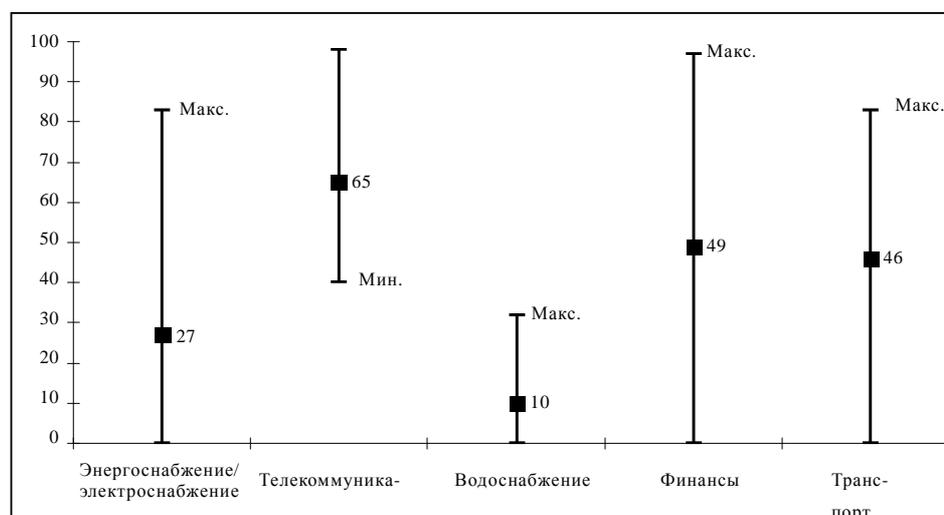
16. Привлечение частных инвестиций в СИУ стало возможным только после приватизации и либерализации вертикально интегрированных сетевых отраслей, в том числе путем их разукрупнения. Для удержания таких инвестиций необходимо создать полноценную систему регулирования. Например, в 1990-х годах Республика Корея приступила к осуществлению реформ в области регулирования в целях привлечения частных инвестиций в производство электроэнергии. Это потребовало разделения производства и распределения электроэнергии и создания шести генерирующих компаний, которые впоследствии были отделены от действующего государственного монопольного предприятия (Корейская электроэнергетическая корпорация). Частным генерирующим компаниям, удовлетворяющим соответствующим требованиям, были выданы новые лицензии для выхода на оптовый рынок, а введение предельной системной цены на уровне всей отрасли послужило для генерирующих компаний стимулом к снижению производственных затрат и извлечению прибыли. Ожидается, что вследствие этого в 2014 году на частные компании будет приходиться 16% суммарной генерирующей мощности страны, тогда как в 2005 году их доля составляла 6%.

17. В целом иностранные инвестиции в СИУ были встречены с одобрением. Вслед за первым обследованием в 2009 году ЮНКТАД провела в конце 2010 года второе обследование органов, занимающихся регулированием СИУ, с заострением внимания на торговых аспектах СИУ (например, доступ на рынок для иностранных поставщиков услуг, в том числе через ПИИ). Разослав в общей сложности 250 экземпляров вопросника, ЮНКТАД получила 102 ответа от соответствующих органов в 38 странах мира, включая 26 развивающихся и 9 развитых стран. Результаты этого обследования показывают, что в целом СИУ открыты для иностранных субъектов. Самым открытым из пяти секторов является телекоммуникационный сектор, за которым следуют транспорт и финансы. Водоснабжение отличается от других секторов тем, что этот сектор является наименее открытым для иностранной конкуренции, а 25% респондентов сообщили о том, что доступ на этот рынок для иностранных поставщиков услуг закрыт.

18. Секторы отличаются друг от друга по доле рынка, удерживаемой иностранными поставщиками услуг (диаграмма 2). В частности, самая большая среднерыночная доля иностранных компаний зарегистрирована в телекоммуникационном секторе (65%), за которым следуют секторы финансовых и транспортных услуг. Кроме того, отвечая на вопрос о рыночной доле иностранных компаний в телекоммуникационном секторе, который является наиболее либерализованным, ни один из респондентов не указал, что она составляет менее 40%, тогда как в других секторах этот показатель может составлять до 0%. Водоснабжение вновь обращает на себя внимание как сектор, характеризующийся самой низкой долей участия иностранных поставщиков (10%). Несмотря на то, что общий подход к регулированию представляется либеральным, более четверти регулятивных органов налагают те или иные ограничения в отношении приобретения отечественных операторов иностранными субъектами. Несколько регулятивных органов сообщили о наличии заранее установленных количественных ограничений на долю иностранного капитала. Другие национальные органы власти предпочли сохранить за собой право на свое усмотрение принимать решения относительно приобретения иностранными субъектами значительных активов в качестве средства защиты от непредвиденного притока иностранных компаний. Судя по всему, эти меры направлены на предупреждение потенциального риска доминирования иностранных компаний и сохранение возможности гибкого осуществления государственной политики.

Диаграмма 2

Распределение рыночных долей иностранных поставщиков по секторам (в процентах)



Источник: UNCTAD (готовится к выпуску). Report on the second UNCTAD survey of infrastructure services regulations (Доклад о результатах проведенного ЮНКТАД второго обследования регулирования инфраструктурных услуг).

Примечание: "Мин." соответствует минимальной наблюдаемой рыночной доле иностранных поставщиков в странах-респондентах; "макс." соответствует максимальной наблюдаемой рыночной доле иностранных поставщиков в странах-респондентах. Процентный показатель характеризует среднюю наблюдаемую рыночную долю иностранных поставщиков в странах-респондентах.

19. В последние годы все более важную роль стали играть государственно-частные партнерства (ГЧП), стимулом к созданию которых послужило намерение правительств и государственного сектора дополнить традиционные методы государственных закупок новаторскими техническими и управленческими решениями без изменения режима собственности. ГЧП определяются как долгосрочные договорные отношения между органом государственной власти и частным партнером (или консорциумом предприятий) для строительства и эксплуатации инфраструктуры и предоставления инфраструктурных услуг, в том числе в сфере транспорта (автомобильные дороги, железнодорожные сети, системы управления воздушным движением и связанные с ними услуги), энергетики (производство электроэнергии и энергоснабжение), а также водоснабжения и канализации. Эта схема позволяет использовать применяемые в частном секторе управленческие подходы и ноу-хау для снижения затрат и повышения качества предоставляемых услуг. Для правительств ГЧП могут быть особенно привлекательным вариантом в плане мобилизации средств частного сектора в целях частичного удовлетворения растущих потребностей в средствах для инвестирования в инфраструктуру без немедленного увеличения объема государственных долговых обязательств.

Вставка 1. Государственно-частные партнерства в секторе водоснабжения Камбоджи

Камбоджа прибегла к созданию ГЧП в попытке повысить эффективность оказания связанных с водоснабжением услуг и расширить доступ к таким услугам, особенно для малоимущих. С 2003 года Министерство промышленности, шахт и энергетики Камбоджи заключает с местными частными операторами контракты по типу "проектирование-строительство-эксплуатация" (ПСЭ) и "проектирование-строительство-сдача в аренду" (ПСА). Если модель ПСЭ предусматривает создание фонда помощи, функционирующего в привязке к конечному результату, для субсидирования инвестиций, то модель ПСА рассчитана на возмещение инвестиционных затрат через установленные для пользователей тарифы. Контракты ПСЭ и ПСА были выбраны в целях повышения технической состоятельности и финансовой устойчивости. Правительство потребовало, чтобы местные частные операторы подготовили окончательные варианты проектов в рамках консультаций с пользователями, приняв во внимание их готовность оплачивать соответствующие услуги и их платежеспособность, а также приняли дополнительные меры к обеспечению технической состоятельности, потребовав от подрядчика, который разрабатывает и строит систему водоснабжения, осуществлять ее эксплуатацию и техническое обслуживание на протяжении 15-летнего периода. Правительство сосредоточилось на предоставлении финансовых средств для создания финансируемой государством системы, находящейся в частном управлении. Это министерство сыграло центральную роль в привлечении местных частных операторов, а также в надзоре за ними и их финансировании. К середине 2005 года местным частным операторам были присуждены четыре контракта ПСЭ, в рамках которых планируется обеспечить 7 875 новых подключений к сети водоснабжения. Осуществление этой программы позволило расширить доступ к безопасной воде для населения как городских, так сельских районов.

Источники: Triche T, Requena S and Kariuki M (2006). Engaging local private operators in water supply and sanitation services: Initial lessons from the emerging experience in Cambodia, Colombia, Paraguay, the Philippines and Uganda. Working note no. 12. World Bank, Washington, D.C.; UNICEF (2009). *Status and Trends: Drinking Water and Sanitation in East Asia and the Pacific*. Bangkok.

20. Однако гарантий того, что ГЧП дадут подобные положительные результаты, не существует, а успех зависит главным образом от способности частных партнеров и государственных органов эффективно управлять партнерством, в том числе путем надлежащего выстраивания, обсуждения, реализации и мониторинга договорных отношений. Долгосрочные контракты оказались непригодными для секторов, в которых потребности пользователей и технологии подвержены быстрым изменениям, поскольку внесение соответствующих изменений в контракты сопряжено со значительными расходами. Как и следовало ожидать, в связи с непредсказуемыми технологическими изменениями в телекоммуникационном секторе сложились наименее благоприятные условия для формирования ГЧП, тогда как транспорт и энергетика являются более подходящими вариантами в этом плане в силу существующего в этих секторах относительно стабильного спроса. Еще одной трудной задачей является предупреждение возможного оппортунистического поведения со стороны частных партнеров и принятие соответствующих мер в связи с таким поведением. Контракты могут быть составлены таким образом, чтобы предупреждать подобное оппортунистическое поведение; в частности, они могут включать в себя конкретные по-

ложения, касающиеся допустимого уровня задолженности и условий возобновления переговоров. Когда частные операторы стремятся изменить регулятивный режим в свою пользу, может иметь место так называемая "регулятивная предвзятость"; вместе с тем, если частные партнеры опасаются изъятия их инвестированного капитала регулятивными органами, ГЧП могут страдать от нехватки инвестиций. Для развивающихся стран одна из серьезных трудностей в области функционирования ГЧП в СИУ по-прежнему связана также с финансовыми гарантиями для обеспечения состоятельности частных партнеров и их финансовой устойчивости.

Вставка 2. Решение вопроса о финансовых гарантиях применительно к государственно-частным партнерствам

На протяжении своего жизненного цикла инфраструктурные проекты в развивающихся странах и НРС часто требуют пересмотра. Это обусловлено тем, что некоторые страновые и проектные риски являются огромными, а частный сектор не может полагаться на государственные гарантии. В этой связи в целях мобилизации ресурсов частного сектора для развития инфраструктуры в странах, где потребности в сфере инфраструктуры являются колоссальными, а государственный сектор сам по себе не может преодолеть проблему нехватки финансирования и обеспечить необходимый уровень эффективности, Азиатский банк развития (АБР) стал предоставлять частичную кредитную гарантию (ЧКГ) для покрытия коммерческих и проектных рисков и гарантию защиты от политического риска (ГПР) для покрытия конкретно оговоренных страновых или политических рисков. ЧКГ использовалась в рамках Программы реструктуризации энергетического сектора на Филиппинах. Благодаря ЧКГ Корпорация по управлению активами и пассивами энергетического сектора получила возможность брать кредиты на значительно более благоприятных условиях для удовлетворения потребностей в денежных средствах на начальном этапе приватизации. ГПР использовалась в проекте создания парогазовой электростанции в Фуми во Вьетнаме. Это первый случай выдачи ГПР, когда АБР выступил в качестве гаранта заемщика ("Меконг энерджи компани лимитед") на случай нарушения условий договоров, конфискации, экспроприации, национализации, неконвертируемости и непереводимости валюты и политического насилия. При наличии таких гарантий и благодаря участию АБР правительство принимающей страны и кредиторы проекта смогли чувствовать себя достаточно уверенно для того, чтобы обеспечивать и поддерживать техническую состоятельность и финансовую жизнеспособность проекта.

Источник: UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol.I.

21. Больше внимания стало уделяться привлечению частных и государственных средств в более крупных объемах для финансирования инфраструктурных проектов, в том числе через инновационные механизмы финансирования. В то время как в проектах ГЧП главным методом финансирования инвестиций в инфраструктуру (как правило, 70–90%) традиционно является непосредственное долговое финансирование (займы), в сфере финансирования быстрорастущих потребностей в развитии инфраструктуры, особенно в развивающихся странах, по-прежнему наблюдается значительная нехватка частных и государственных средств. Для реализации некоторых проектов, в частности маломасштабных инфраструктурных проектов (например, строительство местных подъездных дорог), трудно привлечь долгосрочное финансирование, поскольку они

характеризуются низкой кредитоспособностью и, таким образом, под них не представляется возможным получить заемные средства. Эти инвестиции в инфраструктуру имеют большое значение и, как ожидается, дают низкий, но стабильный доход на протяжении длительного периода времени. В этом контексте в качестве нового способа привлечения долгосрочного государственного и частного финансирования со стороны различных институциональных инвесторов, в том числе пенсионных фондов, которые заинтересованы в возможностях долгосрочного инвестирования, стали использоваться механизмы паевого финансирования проектов (например, инфраструктурный фонд и проектные облигации). В тех странах, где существуют достаточно диверсифицированные финансовые рынки, для привлечения портфельных капиталов используется рынок субсуверенных облигаций.

22. К сегодняшнему дню после неоднократной либерализации в странах и на рынках сложилась разнообразная структура собственности, и ГП остаются приемлемым вариантом, особенно в развивающихся странах, где потенциал частного сектора, как правило, является малоразвитым. Среди ключевых факторов, определяющих показатели СИУ, качество регулирования и институциональный потенциал играют более важную роль, чем тип собственности. Даже в сфере телекоммуникаций, где частный сектор представлен относительно широко, основными операторами стационарной связи почти в половине развивающихся стран (за исключением стран Латинской Америки) и стран с переходной экономикой, как правило, являются государственные предприятия. Деловые отношения между ГП и иностранными поставщиками услуг могут быть установлены, например, путем создания совместных предприятий. Когда такие отношения развиваются позитивно, этот подход, как правило, является взаимовыгодным, а также благоприятствует развитию соответствующего инфраструктурного сектора.

Вставка 3. Государственные предприятия в секторе телекоммуникаций во Вьетнаме

До середины 1990-х годов принадлежащая государству Вьетнамская почтовая и телекоммуникационная корпорация, связанная с Министерством почтовой связи, телекоммуникаций и информационных технологий, занимала на рынке монопольную позицию. В 1996 году в качестве первого шага в поддержку ограниченной внутренней конкуренции были выданы лицензии нескольким ГП. В результате этого в телекоммуникационном секторе в условиях умеренной конкуренции теперь функционируют несколько ГП, как правило, сотрудничающих с иностранными транснациональными корпорациями (например, через совместные предприятия). Министерство рассматривает договоры купли-продажи с иностранными компаниями и сетевые структуры и выдает операционные лицензии. В 2002 году в целях создания конкурентного рынка были проведены дальнейшие реформы, в рамках которых телекоммуникационные предприятия были отнесены к категории провайдеров сетевой инфраструктуры или поставщиков услуг и было предусмотрено формирование режима открытого сетевого взаимодействия. Провайдеры сетевой инфраструктуры, которым разрешено предоставлять все виды телекоммуникационных услуг, должны находиться в собственности государства. Следовательно, хотя рынок сохранил рельефно выраженную олигополистическую структуру, в некоторых подсекторах (например, в сфере передовых беспроводных услуг) в конечном итоге конкуренция стала более свободной. В 2011 году функции отраслевого регулирования были переданы отдельному автономному учреждению. Результаты реформы впечатляют. Вьетнамский телекоммуникационный сектор является одним из самых быстро-

растущих в мире; в 2011 году в нем насчитывалось 127 млн. владельцев мобильных телефонов, 10 млн. абонентов стационарной связи и 31 млн. пользователей Интернета.

Источник: Viet Nam Telecom – Market Updates (2012). См. по адресу <http://www.vietnam-telecom.com/VNC13/Main/lang-eng/ShowUpdate.aspx#news53> (дата последнего посещения – 14 января 2013 года) и International Telecommunications Union – Regulating in a broadband world (2012). См. по адресу <https://itunews.itu.int/En/2604-Regulating-in-a-broadband-world.note.aspx> (дата последнего посещения – 14 января 2013 года).

23. В сфере инфраструктурных инвестиций трансграничные внешние факторы могут также приводить к недостаточности инвестиций в развитие мощностей физической инфраструктуры различных стран. Региональная интеграция служит основой для регионального сотрудничества между соседними странами в области создания и развития общих инфраструктурных сетей, а также для согласования политики и мер регулирования. Программы регионального сотрудничества позволяют сторонам реализовывать эффект масштаба, а также совместно нести постоянные инвестиционные затраты и обеспечивать трансграничную оптимизацию инвестиций. К числу последних ярких примеров относятся европейская реформа в области энергетики в целях завершения к 2014 году процесса создания единого внутреннего энергетического рынка в Европейском союзе; региональный координационный механизм для членов Совета сотрудничества стран Залива, созданный для реализации таких совместных инфраструктурных проектов, как объединение электросетей; а также сотрудничество в области трансграничных автодорожных перевозок в рамках Ассоциации государств Юго-Восточной Азии в целях снижения расходов на грузоперевозки в пределах этого региона.

В. Сравнительный анализ эффективности

24. Сравнительный анализ эффективности был впервые проведен регулятивными органами некоторых развитых стран; например, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии он был проведен в электроэнергетике. Проведение сравнительного анализа эффективности в СИУ стало играть важную роль с принятием все большего числа мер стимулирующего регулирования, направленных на создание для компаний стимулов к сокращению расходов, внедрению инноваций, повышению качества обслуживания и обеспечению для потребителей возможности пользоваться результатами повышения эффективности. Сравнительный анализ эффективности является для регулятивных органов одним из инструментов преодоления информационной асимметрии. Эта задача решается путем определения показателей результативности, разработанных на основе потенциально достижимых результатов и позволяющих регулятивным органам сравнивать фактические результаты с контрольными параметрами. Это помогает также регулятивным органам эффективно осуществлять мониторинг и сопоставлять результаты, намечать целевые показатели, выявлять факторы неэффективности и примеры передовой практики. Установив целевые показатели, регулятивные органы имеют больше возможностей для получения информации о результатах деятельности поставщиков и обеспечения их подотчетности в этой связи.

25. Применение нашел целый ряд различных механизмов. Например, орган регулирования в сфере электроэнергетики в штате Орисса в Индии осуществляет программу целевого стимулирования, предусматривающую использование основанной на норме доходности системы вознаграждения. За уменьшение потерь при передаче и распределении электроэнергии на один процент ниже определенного уровня коммунальные предприятия получают вознаграждение в размере одного процентного пункта от нормы доходности выше контрольного уровня. Этот подход позволяет преодолеть традиционные трудности регулирования на основе нормы доходности, которое, как оказалось, создает искаженные стимулы, побуждая компании поддерживать высокий уровень прибылей без повышения оперативной эффективности, поскольку цены устанавливались таким образом, чтобы покрыть капитальные и операционные затраты компаний и обеспечить согласованные справедливые нормы доходности их инвестиций. Регулятивные органы в Чили и Испании используют теоретические расчеты или модели предприятий для проведения сравнительного анализа эффективности работы коммунальных предприятий. Эти модели призваны служить прототипом эффективно функционирующих коммунальных предприятий и выступать в роли эталона. Данный подход направлен на то, чтобы уменьшить потребности в получении информации об издержках от коммунальных предприятий путем создания моделей эффективно функционирующих компаний.

Вставка 4. Сравнительный анализ эффективности в электроэнергетическом секторе Соединенного Королевства

Соединенное Королевство приватизировало электроэнергетический сектор в 1990 году. Впоследствии в рамках реформы было проведено разделение таких видов деятельности, как производство, передача, распределение и сбыт на розничном рынке, созданы частные поставщики и в целом сформирована конкурентная система, которая способствовала выходу на электроэнергетический рынок новых субъектов. Сначала показатели эффективности функционирования этого реформированного сектора снизились, о чем свидетельствовало повышение цен и увеличение извлекаемой поставщиками прибыли. Это было расценено как следствие неопытности регулятивных органов, установивших менее жесткие ценовые ограничения. Для решения этой проблемы были приняты дальнейшие регулятивные меры, и к 2005 году поставщики достигли значительного повышения эффективности, благодаря чему потребители получили выгоду. Применяемая в настоящее время модель регулирования представляет собой сочетание различных схем стимулирования. Операционные расходы, капитальные затраты и качество обслуживания являются объектами различных программ стимулирования. Стимулирование снижения управляемых операционных расходов поставщиков осуществляется на основе сравнения этих расходов с граничными параметрами эффективного функционирования, отражающими сложившуюся в данном секторе передовую практику. Для достижения общих целей повышения эффективности поставщикам необходимо преодолеть определенную часть разрыва, отделяющего их показатели от граничных. Вместе с тем существование отдельных режимов для операционных расходов, капитальных затрат и качества обслуживания привело к искажению стимулов, в результате чего поставщики иногда переходят на неэффективную структуру производства. Например, предприятие может извлечь больше выгод за счет сокращения операционных расходов, чем от снижения капитальных затрат на эквивалентную сумму, что оказывает негативное влияние на качество инфраструктуры и предоставляемых услуг. Для преодоления оставшихся трудностей были реализованы инициативы, направленные на повышение точности измерения и введение дополнительных мер стимулирующего регулирования в отношении качества услуг. Хотя опыт Соединенного Ко-

ролевства можно считать успешным, были выявлены некоторые трудности, в частности задержки и административные осложнения, сопряженные с необходимостью сбора большого объема информации для установления контрольных показателей и проведения надлежащей сравнительной оценки, стратегическое поведение поставщиков и трудности, связанные с точностью оценки качества обслуживания.

Источник: Jamasb T and Pollitt M (2007). Incentive Regulation of Electricity Distribution Networks: Lessons of Experience from Britain. Cambridge Working Papers in Economics. University of Cambridge.

26. Сравнительный анализ эффективности проводится при помощи различных методов. "Граничный метод" предназначен для сравнения результатов деятельности поставщиков с наилучшими (граничными) результатами на рынке. Оценка эффективности предприятия проводится на основе показателей самого эффективного участника рынка. Вместе с тем достижение границы производственных возможностей может оказаться для поставщика краткосрочным неустойчивым результатом (что может повлечь за собой ухудшение качества в долгосрочной перспективе). Этот метод требует также наличия относительно большой выборки участников рынка. Применение "стандарта рынка свободной конкуренции", или сравнительный анализ эффективности на базе усредненных данных, позволяет оценить эффективность поставщиков на основе средних рыночных показателей. Преимущество этого метода заключается в том, что фактическое улучшение эффективности оценивается на основе показателей, достигнутых средним участником. Международный сравнительный анализ эффективности предполагает сопоставление показателей эффективности отечественной отрасли с соответствующими показателями иностранных отраслей, особенно в тех случаях, когда большие выборки данных отсутствуют. Одной из серьезных проблем является сопоставимость и качество данных.

27. Сравнительный анализ эффективности находит все более широкое применение в развивающихся странах и НРС. Проведение этого анализа – это тонкий и сложный процесс. Разработка надлежащих критериев требует достаточно глубокого понимания рынка и будущих перспектив, совместимости целевых показателей с общими целями политики и надежности соотнесения измеримых краткосрочных параметров и искомых долгосрочных результатов. Например, измерение эффективности исключительно с точки зрения издержек может привести к значительной недооценке качества обслуживания и других задач социальной политики (например, обеспечение всеобщего доступа). Повышение качества обслуживания сопряжено с увеличением расходов. В этой связи возникает беспокойство по поводу того, что чрезмерный регулятивный акцент на затратоэффективности может повлечь за собой снижение качества услуг. В действительности стимулирующему регулированию качества услуг уделяется меньше внимания, чем экономической эффективности. Потенциальный компромисс между снижением затрат и качеством обслуживания является одним из важных вопросов регулирования.

Вставка 5. Сравнительный анализ эффективности в секторе водоснабжения в Перу

Сектор водоснабжения Перу испытывал серьезные трудности, связанные, в частности, с ненадлежащим техническим обслуживанием, низким уровнем охвата системой учета водопотребления и низким качеством воды. В 1992 году правительство создало регулятивный орган под названием "Национальное управление санитарного обслуживания" (СУНАСС) для осуществления эффективного контроля за деятельностью монопольных поставщиков и улучшения работы соответствующих предприятий. СУНАСС ввело такие меры стимулирования эффективности, как вознаграждения и штрафные санкции, а также создало условия для свободной конкуренции. Эти меры финансировались за счет надбавки в размере 1% к цене, установленной для потребителя. СУНАСС разработало систему показателей управления для сбора соответствующих данных от коммунальных предприятий и сравнения поставщиков услуг. Эти показатели охватывали качество обслуживания (соблюдение требования относительно содержания остаточного хлора и бесперебойность обслуживания); достигнутый уровень охвата услугами; эффективность управления (оперативная эффективность); а также эффективность финансового управления (т.е. соотношение издержек и доходов). Регулятивный режим СУНАСС имел ограниченный успех. Было отмечено лишь незначительное повышение производительности, часто сопровождавшееся снижением качества услуг. Это трактуется как результат отсутствия надлежащей системы вознаграждений или санкций применительно к качеству обслуживания. Создается впечатление, что без стимулов к повышению качества поставщики сосредоточили свое внимание главным образом на снижении издержек в ущерб качеству обслуживания.

Источник: Corton LM (2003). Benchmarking in the Latin American water sector: the case of Peru. Utilities Policy. 11 (133–142).

28. Эффективное проведение сравнительного анализа эффективности требует наличия надежного институционального и регулятивного потенциала, а также высокой степени ответственности и доверия. Отсутствие доверия может заставить компании отказаться от представления важной деловой информации. В этой связи полезным оказалось создание независимых регулятивных органов. Серьезные трудности связаны также с доступностью, качеством и обработкой национальных и международных данных в качестве основы для разработки соответствующих критериев, и в частности со сбором данных, определением надлежащей методологии анализа и оценкой. Весьма значительные информационные и аналитические потребности могут привести к административным задержкам и осложнениям. Стратегическое поведение поставщиков может подорвать действенность систем сравнительного анализа эффективности, если эти системы не являются достаточно продуманными. Подобные риски можно снизить, в том числе путем повышения надежности информации, собираемой в ходе проверок, и точности данных, а также совершенствования процедур сбора данных.

С. Стимулирование инноваций

29. С учетом роли инноваций в развивающихся СИУ и их роли в адаптации услуг к изменяющимся потребностям экономики и потребителей ключевой функцией регулирования является создание условий для реализации таких инноваций. Поскольку инновации могут в значительной степени изменить подход к оказанию инфраструктурных услуг, регулятивные органы должны быть осведомлены о технологических и рыночных тенденциях для того, чтобы непрерывно обеспечивать наличие адекватной регулятивной базы. Таким образом, регулирование способствует внедрению инноваций и вместе с тем периодически изменяется под влиянием инноваций, с появлением которых существующий режим регулирования устаревает.

30. Например, в электроэнергетическом секторе потребность в том, чтобы регулирование выполняло подобную функцию, особенно велика с учетом необходимости реализации назревающих регулятивных задач, связанных со смягчением изменения климата и адаптацией к нему, и необходимости устранения существующего перекоса против использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ) для производства электроэнергии. К числу распространенных мер регулирования в целях расширения использования ВИЭ для производства электроэнергии относятся "зеленые" тарифы, конкурсные системы и обязательства по квотам на основе свободно обращающихся "зеленых" сертификатов. Под "зеленым" тарифом понимается цена за единицу электроэнергии, произведенной из возобновляемых источников. Регулятивный орган гарантирует цену на определенный период, прогнозируя при этом будущее сокращение затрат путем применения снижающихся тарифов. Что касается конкурсных систем, или аукционной модели, то регулятивный орган сообщает об установке мощности фиксированного уровня, присуждает контракты на основе заранее предусмотренного процесса торгов и предлагает победителям различные благоприятные условия для финансирования, в том числе инвестиционные субсидии из расчета на установленный киловатт-час. Обязательства по квотам на основе свободно обращающихся "зеленых" сертификатов считаются наиболее эффективным и совместимым с другими стратегическими задачами инструментом; эти обязательства создают для производителей параллельный рынок, на котором обращаются сертификаты возобновляемой энергии, которые позволяют производить выбросы определенного количества загрязняющих веществ или требуют выработки определенного количества энергии из возобновляемых источников.

31. В рамках других подходов предусматривается предоставление субсидий на исследования и разработки в целях сокращения стоимости проектов производства электроэнергии за счет ВИЭ и тем самым полной или частичной компенсации конкурентных преимуществ других источников электроэнергии и стимулирование капиталовложений путем создания финансовых стимулов для указанных проектов в виде процента от общей суммы расходов или предварительно установленных льгот из расчета на установленный киловатт-час.

Вставка 6. Возобновляемые источники энергии в электроэнергетическом секторе Бразилии

Бразилия столкнулась с проблемой дефицита электроэнергии до 2002 года и приступила к реформе энергетического сектора с акцентом на производстве электроэнергии за счет ВИЭ. Для увеличения предложения такой энергии были введены в действие две основные программы. В 2002 году началась реализация программы "Проинфа", основанной на применении "зеленых" тарифов. Эта программа предусматривала получение определенного количества электроэнергии за счет энергии ветра, биомассы и маломасштабных гидроустановок от соответствующих поставщиков на контрактной основе. Цель этой программы состояла в том, чтобы в течение 20 лет вывести эти источники на уровень производства, позволяющий покрывать 10% годового объема потребления электроэнергии в Бразилии. Для каждого вида энергии были предусмотрены отдельные тарифы и квоты. Энергию, генерируемую предприятиями-участниками, закупало государственное предприятие "Электробраз" на основе контрактов, заключаемых на 20-летний период. Помимо трудностей с реализацией эта программа подвергалась критике в связи с тем, что она не предусматривала мер стимулирования энергетической и конструкционной эффективности. Аукционы для присуждения долгосрочных контрактов на поставку энергии впервые стали проводиться в 2004 году для обеспечения равновесия между потребностью в уменьшении риска для новых инвесторов и необходимостью эффективного снабжения регулируемых потребителей электроэнергией. Одна из особенностей этой модели заключается в проведении аукционов исключительно по проектам производства электроэнергии за счет ВИЭ, к участию в которых не допускались производители, являющиеся источником загрязнения. Аукционная модель считается более успешной, чем программа "Проинфа" с точки зрения содействия развитию новых генерирующих мощностей на основе долгосрочных контрактов. С 2005 года доля электроэнергии, генерируемой за счет ВИЭ, возросла. В частности, за счет проведения аукционов энергия ветра теперь может конкурировать с традиционными источниками энергии.

Источник: Battle C and Barroso LA (2011). Review of Support Schemes for Renewable Energy Sources in South America. Massachusetts Institute of Technology Center for Energy and Environmental Policy Research.

32. В Италии регулятивный орган успешно адаптировал свои положения с учетом радикальных изменений, происходящих под влиянием технологических разработок в области интеллектуальных электрических систем. Регулятивный орган принял решение с самого начала сотрудничать с академическими кругами и экспертами отрасли, а также с другими техническими органами, для того чтобы иметь четкое представление о технических разработках в целях определения регулятивного подхода для интеграции возобновляемых источников энергии в существующую энергосеть. Вследствие этого в Италии электроэнергия, вырабатываемая за счет возобновляемых источников, может покрывать более двух третей от общего объема спроса, что выше соответствующего средневропейского показателя. Внимания заслуживают две меры, реализация которых, как считается, способствовала достижению этого результата. В рамках инициативы по масштабному переходу на низковольтные интеллектуальные счетчики, реализованной крупнейшей в Италии распределительной компанией "Энел дистрибуционе", в стране было установлено свыше 33 млн. таких устройств. В целях получения максимальной отдачи от использования интеллектуальной системы учета было предусмотрено обязательное введение дифференцированных тарифов на электричество в зависимости от времени его потребления для всех

низковольтных потребителей, что позволяет малым потребителям получать электроэнергию по тарифам, отражающим реальные затраты. Таким образом, потребитель осведомлен об экономических последствиях выбранного им подхода к потреблению электроэнергии⁸.

33. Следует отметить, что регулирование не только играет определенную роль в создании условий для реализации инноваций, но и содействует их распространению. Например, способствующее усилению конкуренции регулирование в сфере широкополосных услуг телекоммуникационного сектора применяется в целях обеспечения охвата инновациями наибольшего числа потребителей. Многие страны уже пришли к выводу о том, что с учетом важности инфраструктуры широкополосной связи ее максимально широкое распространение отвечает общественным интересам. Исследования показывают, что один из вариантов регулирования (межплатформенная конкуренция) в действительности послужил препятствием для распространения широкополосной связи, а другой (внутриплатформенная конкуренция за счет полного развязывания сети или развязывания на уровне рынка розничных услуг)⁹ способствовал ее распространению¹⁰. Хотя конкуренция, как правило, является движущей силой распространения инноваций в телекоммуникационном секторе, данные о ее влиянии на распространение широкополосной связи являются неоднозначными; таким образом, можно предположить, что конкуренция в сфере услуг является более мощным фактором по сравнению с регулятивными положениями, призванными побудить конкурентов инвестировать средства в эту отрасль.

34. Регулирование инноваций может быть сопряжено с особыми трудностями, поскольку регулятивным органам сложно делать прогнозы относительно того, когда эти инновации, достигнув соответствующего масштаба, послужат катализатором значительных преобразований. В таких областях, как финансы, инновации можно рассматривать как непрерывный и динамичный процесс, в рамках которого постоянно создаются новые финансовые инструменты. Регулятивные подходы должны постоянно пересматриваться, а соответствующим органам необходимо идти в ногу с изменениями в этом секторе. Другой важной проблемой для регулятивных органов является необходимость поддержания равновесия между стимулированием инноваций и защитой прав потребителей. Как наглядно показывает недавний пример из сектора финансовых услуг, стало очевидным, что установление баланса между инновациями и защитой потребителя может оказаться весьма сложной задачей даже в условиях самых развитых систем регулирования. Сегодня широкое признание получила мысль о том, что, хотя регулирование не должно препятствовать инновациям, ни рынки, ни услуги не должны оставаться без регулирования или развиваться в условиях, допускающих уклонение от установленных правил.

⁸ Lo Schiavo M et al. (2011). "Changing the regulation for regulating the change, innovation-driven regulatory developments in Italy: smart grids, smart metering and e-mobility", Centre for Research on Energy and Environmental Economics and Policy (IEFE) Working Paper No. 46. Milan.

⁹ По существу это означает конкуренцию в сфере обслуживания в пределах одного и того же объекта сетевой инфраструктуры, развитию которой способствует существование положений об открытом доступе к сетевой инфраструктуре.

¹⁰ Gruber H and Koutroumpis P (2011). Procompetitive infrastructure sector regulation and diffusion of innovation: the case of broadband networks. Twenty-second European Regional Conference of the International Telecommunications Society, Budapest.

D. Обеспечение всеобщего доступа

35. Всеобщий доступ означает доступ для всех, в том числе для представителей маргинализированных малоимущих слоев населения и жителей отдаленных районов. Обеспечение всеобщего доступа к инфраструктурным услугам по-прежнему является одной из важных целей государственной политики всех стран. В 2008 году число людей, живущих без электричества, составляло порядка 1,3 миллиарда. В странах Африки к югу от Сахары уровень электрификации составил лишь 31%. В 2010 году 789 млн. человек не имели доступа к безопасной питьевой воде, а половина населения развивающихся стран (2,5 млрд.) не имела доступа к улучшенным санитарно-техническим сооружениям. Хотя в плане охвата услугами мобильной телефонии был достигнут значительный прогресс, глобальный цифровой разрыв проявляется в количественных и качественных показателях широкополосного доступа к Интернету. К 2011 году показатель распространения Интернета по-прежнему составлял 26% в развивающихся странах и менее 15% в странах Африки к югу от Сахары. Один миллиард человек не имеет беспрепятственного доступа к всепогодным дорогам. Лишь половина мирового населения имеет возможность официально открыть банковский счет, а 75% малоимущих в мире не охвачены банковскими услугами.

36. Универсальность основана на принципах наличия, доступа, экономической доступности и адаптируемости. Для расширения сетей в целях охвата еще не подключенных к ним потребителей и повышения экономической доступности таких услуг для тех, кто уже является их пользователем, необходимы соответствующие регулятивные меры. Такие меры включают в себя предоставление целевых потребительских субсидий для использования ключевых инфраструктурных услуг, предоставление производственных и распределительных субсидий, а также включение в законодательство положений об обязательствах поставщиков в отношении всеобщего охвата предоставляемыми ими услугами (ОВО). Потребительские субсидии предоставляются в форме ценовых дотаций и прямых платежей, а фонды обеспечения всеобщего доступа и ОВО часто используются для расширения сетей. В соответствии с результатами первого обследования органов регулирования инфраструктурных услуг, проведенного ЮНКТАД в 2009 году, большинство респондентов имеют конкретную политику в области обеспечения всеобщего доступа¹¹. Главный подход (72%) состоял в том, что на некоторых или на всех поставщиков были возложены ОВО; далее следуют фонды обеспечения всеобщего доступа и потребительские субсидии. К числу часто возникающих вызовов относятся установление четких и выполнимых обязательств, обеспечение адекватного финансирования и эффективное расходование средств фондов обеспечения всеобщего доступа.

Вставка 7. Обеспечение всеобщего охвата электроснабжением в Республике Корея

Республика Корея использует ОВО поставщиков и потребительские субсидии для достижения цели обеспечения всеобщего доступа к электроснабжению. Центральные и местные органы власти, а также государственная компания "Корейская электроэнергетическая корпорация", осуществляющая передачу и распределение электроэнергии по всей стране, обязаны обеспечивать электроснабжение в отдаленных районах. Домохозяйства, которым необходимо электроснабжение, обращаются к местным органам власти, которые представляют

¹¹ UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol.I.

соответствующую информацию центральному правительству через государственную компанию. Сопутствующие расходы включаются в национальный бюджет на следующий год и распределяются между заявителями из числа домохозяйств и центральными и местными органами власти. В настоящее время подавшие заявление домохозяйства производят платеж в размере примерно 200 долл. за регистрацию. Остальные расходы распределяются между центральными и местными органами власти (соответственно 75% и 25%). Когда в 1965 году был впервые принят Закон о содействии обеспечению электроснабжения в сельских районах, показатель охвата электроснабжением этих районов составлял 12%. К 1988 году этот показатель резко возрос, достигнув 99,9%. В настоящее время практически каждый населенный пункт, где проживает не менее пяти домохозяйств, обеспечен электричеством. Республика Корея осуществляет также программу субсидирования в целях недопущения отключения электроэнергии в домохозяйствах с низким уровнем дохода. В рамках этой программы в каждом доме было установлено небольшое токоограничивающее устройство, обеспечивающее бесперебойное электроснабжение на уровне, достаточном для удовлетворения минимальных насущных потребностей, при условии, что сумма задолженности по оплате не превышает 167 долларов.

Источник: Министерство инновационной экономики Республики Корея, Корейский энергетический фонд.

37. Для обеспечения водо- и электроснабжения как в развитых, так и в развивающихся странах используются потребительские кооперативы¹². Например, в Санта-Крус, втором по величине городе в Боливии, крупный потребительский кооператив ("Кооператива де сервисиос публикос Санта-Крус лимитада", САГУАПАК) выполняет функции предприятия коммунального водоснабжения. Кооператив САГУАПАК, который, по оценкам Всемирного банка, является одной из наиболее эффективно управляемых коммунальных организаций в Латинской Америке, сумел расширить доступ населения к воде в пределах своего района обслуживания и улучшил качество водоснабжения. Успешно функционирующая кооперативная модель позволяет ему избегать политического вмешательства в процесс принятия решений и сохранять в своей работе выраженную ориентацию на клиента. Залогом успеха этого кооператива являются еще три дополнительных фактора, которые труднее поддаются тиражированию: а) режим управления, опирающийся на особую иерархическую избирательную систему, обеспечивающую высокий уровень представленности избранных членов, а также тщательное наблюдение и контроль за выборами со стороны членов кооператива; б) преемственность управления кооперативом и корпоративная культура, ориентированная на обслуживание потребителя; а также с) функционирование в регионе, население которого характеризуется высокой степенью самообеспеченности и имеет с этим регионом прочные связи.

38. Что касается финансовых услуг, то в период после кризиса особо подчеркивалось, что обеспечение справедливости должно быть выделено в отдельную задачу в сфере регулирования, а охват финансовыми услугами следует расширять, в том числе посредством осуществления политики всеобщего охвата обслуживанием. Например, в Индии число филиалов, которое разрешается открыть банку, увязывается с количеством отделений, которые этот банк уже открыл в сельских районах. Кроме того, государство проводит политику целевого

¹² Ruiz-Mier F and van Ginneken M (2006). Consumer Cooperatives: an Alternative Institutional Model for Delivery of Urban Water Supply and Sanitation Services? Water supply and sanitation working note no. 5. World Bank. Washington, D.C.

кредитования производительных видов деятельности, предоставляя кредиты малым и средним предприятиям и сельскохозяйственному сектору, а также на цели реализации проектов строительства небольшого и недорогого жилья и инвестиций в инфраструктуру. Учреждения микрофинансирования и почтовые отделения также играют крайне важную роль в расширении доступа к финансовым услугам для малоимущих людей и малых предприятий в развивающихся странах.

Вставка 8. Роль почтовых отделений в расширении охвата финансовыми услугами

Почтовые отделения, общее количество которых насчитывает 660 000, образуют крупнейшую в мире распределительную сеть. В развивающихся странах количество почтовых отделений (500 000) в два раза превышает количество филиалов коммерческих банков (275 000). Около 80% почтовых отделений в странах Африки к югу от Сахары сосредоточены в малых и средних городах и сельских районах, где проживает 83% населения. В отличие от почтовых отделений банки сосредоточивают внимание на крупных городах с более высокой плотностью населения, в которых, как считается, финансовые услуги пользуются более высоким спросом. Опыт бразильского "Банку postal" служит примером того, как почтовые отделения могут заполнить оставленный банками вакуум и обеспечивать предоставление финансовых услуг представителям малообеспеченных или неблагополучных групп населения. "Банку postal" сыграл значительную роль в расширении охвата населения страны финансовыми услугами. Половина общего объема вкладов "Банку postal" приходится на 50% наименее обеспеченных муниципий, в которых проживает порядка 30% населения страны, а на 20% наименее обеспеченных муниципий, где проживает 10% населения, пришлось 25% выданных "Банку postal" кредитов и микрокредитов. Это означает, что сбережения членов этих общин были перенаправлены через небольшие займы на цели местного экономического развития. Учитывая тот факт, что спрос на более традиционные почтовые услуги (услуги почтальонов) в сельских отделениях, где предлагаются услуги "Банку postal", увеличился на 100%, открытие отделений в сельских районах и малых населенных пунктах, не охваченных официальными банковскими услугами, может послужить для почты привлекательной стратегией.

Источник: UNCTAD/DITC/TNCD/2011/8.

39. Технологические разработки, регулятивные изменения и новые модели организации деятельности во всех традиционных секторах услуг положили начало новым путям расширения охвата некоторыми инфраструктурными услугами. Доступ к Интернету, включая широкополосную связь, расширяется, хотя в развивающихся странах этот процесс идет более низкими темпами, чем в развитых. В настоящее время более 40 стран включают широкополосный доступ к Интернету в свои соглашения об обеспечении всеобщего доступа. На сегодняшний день порядка 90% населения мира и 85% жителей сельских районов имеют возможность пользоваться мобильной телефонной связью. Связанные с этим затраты значительно ниже, чем расходы на прокладывание сетей проводной связи. Изменение режимов лицензирования в сторону упрощения процедур получения соответствующих разрешений, в том числе для предоставления услуг третьего поколения (3G), способствовало распространению широкополосной мобильной связи.

40. Доступ к мобильной связи открывает для групп населения, ранее проживавших в условиях относительной изоляции, новые возможности для получения доступа к информации, рынкам и новым услугам, в частности в сфере финансов, здравоохранения и образования. Например, в Кении услугами мобильной платежной системы охвачено 70% населения страны, а соответствующий оператор имеет в своем распоряжении 37 000 продавцов для распространения этих услуг. Это значительно повышает уровень охвата населения Кении финансовыми услугами. Расширение возможностей для предоставления банковских услуг тем, кто ранее не был ими охвачен, даст устойчивые положительные результаты в плане развития, особенно в том случае, если оказание этих услуг будет осуществляться надлежащим образом на основе стабильной стратегической концепции.

Е. Создание благоприятной и упорядоченной институциональной базы

41. Разукрупнение вертикально интегрированных сетевых услуг, в том числе путем приватизации и либерализации, породило необходимость создания независимых регулятивных учреждений (НРУ); речь идет о независимости от существующих (государственных) монополистических поставщиков услуг. Создание НРУ ознаменовало собой преобразование роли государства в качестве регулятора СИУ. Существует несколько моделей институциональных механизмов (например, министерства, антимонопольные ведомства, отраслевые регулирующие учреждения). С 1990-х годов количество стран, в которых были созданы НРУ, возрастает. Создавая НРУ, правительства стремились продемонстрировать свою решимость осуществлять секторальное регулирование на справедливой и равной основе, не поддаваясь влиянию извне.

42. Исследования показывают, что во многих случаях, в частности в телекоммуникационном секторе, создание НРУ дало положительные результаты (более эффективное и надежное предоставление услуг, более низкие тарифы и расширение охвата услуг). Это говорит о том, что институциональная конфигурация зависит от экономической специфики отрасли и местных условий.

43. Обеспечение независимости НРУ считается особо важным фактором, служащим гарантией доверия к этим учреждениям. Независимость не должна оставаться чисто формальной, а должна подкрепляться надлежащей юридической и институциональной легитимностью и полномочиями, включая четко определенный мандат и сферу компетенции, а также кадровыми и финансовыми ресурсами. Конкретные организационные механизмы принимают в отдельных странах и секторах разные формы. Когда регулятивные органы подведомственны тому или иному министерству, они могут действовать независимо в случае, если их обязанности специально предусмотрены законом или они функционируют в условиях бюджетной автономии от правительства. Может возникнуть вопрос относительно того, следует ли включать вопросы отраслевого развития в сферу компетенции регулятивного органа с учетом того, что некоторые виды деятельности этих органов (например, стимулирование инвестиционной деятельности) непосредственно поддерживают промышленное развитие. Так, в Кыргызстане, как и во многих других странах, регулирование энергетического сектора находится в ведении соответствующего министерства, имеющего це-

льный ряд обязанностей – от вопросов отраслевого развития до обычных регулятивных функций (например, лицензирование и ценообразование)¹³.

44. Давно обсуждаемый вопрос, связанный с созданием благоприятного институционального механизма для наиболее оптимальной национальной нормативно-правовой базы, касается взаимоотношений между отраслевыми регулятивными органами и антимонопольными ведомствами. Это объясняется тем, что монополия в сфере услуг указывает на сохранение среди действующих предприятий склонности к антиконкурентному поведению, которое выражается, в частности, в том, что третьим сторонам отказывается в доступе к сетям. Во многих странах отраслевые регулятивные органы и антимонопольные ведомства функционируют параллельно. Антимонопольная политика стала применяться в отношении сетевых отраслей, в которых конкуренция начала развиваться благодаря разукрупнению, приватизации и либерализации. Это создало трудности, связанные с выполнением отраслевых нормативных требований и проведением антимонопольной политики.

45. Ввиду специфики отраслей и местных условий универсальное решение вопроса, связанного с частичным совпадением сфер компетенции, найти не удалось. Тем не менее можно обозначить несколько вариантов возможного распределения полномочий. Например, регулируемые СИУ могут быть вообще исключены из сферы применения национального антимонопольного законодательства. Такой подход позволит устранить неопределенность, связанную с совпадением сфер компетенции. Вместе с тем отраслевые регулятивные органы могут не располагать оптимальными возможностями для борьбы с антиконкурентной практикой. С другой стороны, если регулируемые СИУ подпадают под действие закона о конкуренции, решения антимонопольного ведомства, выносимые применительно к регулируемому сектору, могут подлежать рассмотрению соответствующим отраслевым регулятивным органом. Хотя этот подход позволяет принять во внимание вопросы антимонопольной политики, он не гарантирует принятия действенных мер по борьбе с антиконкурентной практикой. Третий подход заключается в том, чтобы отвести решениям отраслевого регулятивного органа, касающимся антиконкурентной практики, второстепенную роль по отношению к решениям антимонопольного ведомства. Поскольку в этом случае первоочередное внимание будет уделяться борьбе с антиконкурентной практикой, решения антимонопольного органа могут противоречить более широким социально-экономическим задачам, которые решают отраслевые регулятивные органы. И наконец, вопросы, связанные с антиконкурентным поведением в регулируемом секторе, могут быть переданы в исключительное ведение антимонопольного ведомства, тогда как другие аспекты поведения предприятий могут оставаться в компетенции отраслевого регулятивного органа. Этот вариант может уменьшить неопределенность в сфере регулирования, однако на практике разделение этих задач может быть сопряжено с трудностями.

¹³ UNCTAD/DITC/TNCD/2010/2.

III. Заключение

46. СИУ играют роль катализатора для всех отраслей экономики, в том числе посредством создания потенциала предложения услуг в развивающихся странах и НРС, и вносят существенный вклад в экономический рост, повышение уровня доходов, рост занятости и сокращение масштабов нищеты. Поскольку показатели СИУ в весьма значительной степени зависят от регулирования, для получения максимальной положительной отдачи от этих секторов в плане достижения целей в области развития необходимо надлежащее регулирование и институциональная основа, создающие условия для развития внутреннего потенциала предложения.

47. Для удержания инвестиций в СИУ необходимо создать полноценную систему регулирования, а также изучить такие инновационные механизмы финансирования, как механизмы паевого финансирования проектов (например, инфраструктурные фонды и проектные облигации). Региональная интеграция служит полезной основой для сотрудничества между соседними странами в области развития общих инфраструктурных сетей. Сравнительный анализ эффективности, подкрепляемый достаточно глубоким пониманием рынка и будущих перспектив, совместимостью целевых показателей с общими целями политики и надежностью соотнесения измеримых краткосрочных параметров и искомых долгосрочных результатов, способен помочь регулятивным органам эффективно осуществлять мониторинг поставщиков инфраструктурных услуг, сопоставлять достигаемые ими результаты и выявлять примеры передовой практики. В условиях более разнообразных экономических и регулятивных режимов и типов собственности регулирование должно адаптироваться к развивающимся рыночным структурам, технологическим новшествам и новым стратегическим приоритетам. В частности, особого внимания заслуживает взаимосвязь между инновациями и регулированием, поскольку регулирование способствует внедрению инноваций и вместе с тем периодически изменяется под влиянием инноваций, с появлением которых существующий режим регулирования устаревает. Для обеспечения всеобщего доступа, по-прежнему являющегося трудной задачей для развивающихся стран и НРС, можно принимать различные меры, связанные, в частности, с субсидированием, ОВО и созданием потребительских кооперативов. Почтовые отделения могут играть важную роль в распространении финансовых услуг.

48. Реформа в области регулирования является поступательным процессом поиска примеров передовой практики и оптимальной регулятивной и институциональной основы; единого подхода или пути для достижения искомых результатов не существует. Таким образом, различные параметры регулирования должны учитывать специфику конкретных секторов и местных условий. Правительства должны также располагать адекватным институциональным потенциалом и навыками регулирования, мониторинга и обеспечения осуществления регулятивных положений, в том числе путем задействования различных партнерских и кооперативных механизмов.
