

Республика Казахстан

Страновой экономической меморандум

Достижение конкурентоспособности, сохранение конкурентоспособности:

Задача управления нефтяным бумом в Казахстане*

Базовый документ № 11:

Телекоммуникации: Препятствия для устойчивого развития

Февраль 2005

**Семинар по вопросам электронной связи и устойчивого развития
Астана, 17-18 февраля 2005 г.
Обобщенные замечания и предложения**

* Данная работа проводилась в рамках Программы совместных экономических исследований Министерства экономики и бюджетного планирования РК и Всемирного банка.

Казахстан

Семинар по вопросам электронной связи и устойчивого развития

Астана, 17-18 февраля 2005 г.

Телекоммуникации: Препятствия для устойчивого развития

Обобщенные замечания и предложения

Следующие замечания отражают основные выводы, сделанные на заключительном заседании. Мы не имели достаточно времени для подробного изучения осуществляемой программы реформирования отрасли телекоммуникаций. В связи с этим мы не решаемся высказывать твердое мнение по некоторым аспектам, т.к. вопросы, на которые мы не нашли ответов, возможно лишь отражают недостаточность нашего знания программы реформирования, а не её несоответствие передовому международному опыту. Тем не менее, ряд аспектов кажется достаточно ясным для предоставления конкретных замечаний.

Общее положение дел

Интернет и, более широко, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) радикально изменяют социально-экономическую организацию общества. Они обусловили появление новой экономической парадигмы. Движущими силами новой парадигмы являются ИКТ и их влияние на микроэкономическую конкурентоспособность предприятий посредством фундаментальных изменений стоимости ведения бизнеса. Данное изменение стоимости вызывает значительный рост производительности¹, следовательно, и темпов экономического роста фирм. При организации в стране таких фирм в кластеры, данная страна переживает более быстрый рост на макроэкономическом уровне.

Применение ИКТ и использование Интернета вызывает огромное изменение в организации «цепочек снабжения»², в отношениях между предприятиями, между предприятиями и их клиентами, а также между государством и гражданами. Наличие физической транспортной системы позволило перевести производственные мощности в регионы с более дешевой рабочей силой. ИКТ позволяют туда же переводить неперсональные услуги³, все функции бэк-офисов компаний и даже государственных органов.

Последствия подобного сдвига парадигмы существеннее и масштабнее, чем такие достижения, как «электрификация», что объясняется скоростью и масштабом вызываемых изменений. Принятие новой парадигмы не оставляет выбора: ее

¹ Это относится даже к таким традиционным отраслям как сельское и лесное хозяйство.

² В цепочке снабжения участвует множество посредников, начиная с поставщиков природных ресурсов, и далее с последующими преобразованиями в промежуточные и конечные товары и услуги, до тех пор, пока они не дойдут до конечного или промежуточного потребителя.

³ Услуги, не предусматривающие такого непосредственного персонального обслуживания клиента как, например, стрижка.

неприятие ведет к полному выпадению из возникающих новых возможностей по созданию материальных ценностей, получению доходов и сокращению бедности.

ИКТ оказывает многостороннее воздействие на *всю* экономическую деятельность, на устойчивое развитие и диверсификацию экономики во всех странах, они связаны с информационной экономикой, являясь при этом «инструментарием» для роста знаний и их распространения, а также для глобальной интеграции экономической деятельности.

Многие страны, включая Россию, Китай и членов Европейского Союза считают, что сектор ИКТ играет чрезвычайно важную роль в преобразовании экономики их стран. Страны, способствующие внедрению ИКТ, будут повышать конкурентоспособность своей экономики более быстрыми темпами в сравнении с остальными. Соответствие уровню данных разработок является необходимым условием для поддержания устойчивого и диверсифицированного экономического развития в Казахстане. Не существует альтернативы широкому распространению и применению ИКТ в работе предприятий, гражданских и государственных органов, в противном случае неизбежно отставание от современного развития.

Наиболее значимым элементом ИКТ является телекоммуникационная инфраструктура (электронная связь), обеспечивающая функцию объединения в единую сеть, которая соединяет разрозненные виды деятельности в пределах Казахстана, а также в рамках региональной и мировой экономики.

В Казахстане отсутствует требуемый уровень «электронной коммуникационной инфраструктуры», а её качество не соответствует устремлениям страны. Казахстан значительно отстает от аналогичных стран и своих конкурентов в плане доступа к электронной коммуникационной инфраструктуре (см. Приложение 1). Одним из узких мест, препятствующих устойчивому развитию страны, является деятельность Казахтелекома.

Задача заключается в содействии значительному расширению инфраструктуры электронной связи и росту инвестиций для улучшения Казахтелекомом и другими провайдерами её плотности, охвата и качества услуг. Быстрое внедрение конкуренции может значительно расширить данный сектор и увеличить инвестиции. Рынок телекоммуникаций либерализован, но не создана однородная конкурентная среда, что ограничивает расширение инфраструктуры и рост инвестиций.

Экономический компромисс

На рисунке, приведенном ниже, показана связь коммерческо-нормативной реформы в телекоммуникационном секторе с диверсификацией и ростом экономики.

Рис. 1: Связь реформы с экономическим ростом



Коммерческо-нормативная реформа в секторе, соответствующая требованиям ВТО, будет способствовать вступлению в неё и дальнейшей интеграции Казахстана в мировую экономику. Рост доверия инвесторов будет стимулировать прямые зарубежные инвестиции в данный сектор, а также повысит качество, расширит выбор и снизит цены. В связи с тем, что данный сектор обеспечивает фундаментальный вклад в любую экономическую деятельность, его пользователи станут конкурентоспособнее и этим укрепят положение страны на мировых рынках, повысив экспортный потенциал и возможности диверсификации. Кроме того, сектор телекоммуникаций обеспечит рост денежных поступлений в государственный бюджет.

На семинаре было разъяснено, что одной из задач государства является обеспечение сильного казахстанского участия в данном секторе. С этой целью ввели ограничение иностранного владения до 49%, обеспечив наличие контрольного пакета в данном секторе у местных операторов. Такое ограничение иностранного участия не является чем-то необычным в странах – членах ВТО.

Следствием самостоятельного введения такой меры является ограничение инвестиций. Если сектор требует 100 единиц инвестиций, а у местных участников имеются средства только на 30 единиц, то максимальный размер инвестиций составит 60 единиц (включая взнос иностранных инвесторов в 30 единиц). Дефицит в размере 40 единиц подстегнет конкуренцию. Учитывая разницу в доступе к электронной инфраструктуре в Казахстане и у его мировых конкурентов, такая самостоятельно принятая мера может помешать более широким экономическим задачам страны в смысле её диверсификации и устойчивого роста.

Ограничения заявят о себе в более низком качестве, более узком выборе и более высоких ценах, чем это являлось бы положением дел при отсутствии таких ограничений. Стоимость данных ограничений будут платить пользователи услуг сектора. А более высокая стоимость будет сдерживать конкурентоспособность пользователей, снижая экспортный потенциал республики и возможности

диверсификации. Следовательно, существует баланс выгод и потерь между важностью желаемого гарантированного местного присутствия в секторе и измеримыми затратами для более широкого круга пользователей, а также потерями для государственного бюджета. Существует явная необходимость анализа выгод и потерь с целью выбора компромиссного решения.

Конкуренция

Внедрение конкуренции является средством привлечения новых инвестиций в сектор и средством «разделения бремени». Недавно рынок телекоммуникаций был либерализован. Были выданы новые лицензии на предоставление услуг междугородней и международной связи, некоторые находятся на рассмотрении. Тем не менее данные события не представляет из себя начало эффективной конкуренции.

Казахтелеком является явным лидером на рынке услуг местной связи и занимает долу, оцениваемую в 57% всего телекоммуникационного рынка. 50% капитала компании владеет государство. В свою очередь, Казахтелеком владеет 49% оператора мобильной связи «K-Cell», 50% другого оператора мобильной связи «Алтел» и 41,25% компании «Нурсат», являющегося одним из крупнейших операторов рынка передачи данных. Нурсат подал заявку на получение лицензии на междугороднюю и международную связь. С точки зрения частного инвестора такой уровень перекрестного владения приводит в замешательство, сбивая потенциальное конкурентное поведение на рынке.

Основными потенциальными конкурентами в сфере услуг междугородней и международной связи являются КазТрансКом и Транстелеком, которые оба находятся в собственности государства, которое также владеет 50% Казахтелекома. Опять же такой уровень перекрестного владения дает возможность согласованного и неконкурентного поведения, что отпугивает частных инвесторов. Общее доминирование Казахтелекома на рынке является серьезным препятствием развитию конкуренции. Вопрос перекрестного владения переплетается с вопросом роли Агентства по информации и связи (АИС) – см. ниже.

Кроме того, существует сравнительно незначительное наложение сетей трех указанных компаний, поэтому маловероятно присутствие и конкуренция между сетями всех трех компаний в одной конкретной географической точке. Даже там, где компании конкурируют, Казахтелеком контролирует последний участок сети связи, где обеспечивается доступ пользователю. Поэтому Казахтелеком может серьезно влиять на бизнес своих потенциальных конкурентов.

Потенциально, операторы мобильной связи, в частности K-cell (опуская вопросы перекрестного владения) и K-mobile, могли бы стать эффективными конкурентами на рынке услуг междугородней и международной связи, принимая во внимание их территорию покрытия и клиентскую базу. Во многих странах операторы мобильной связи предоставляют услуги международной связи всем потребителям,

включая клиентов оператора местной связи. Тем не менее в Казахстане ни один из этих операторов не допускается к оказанию данных услуг из-за требований законодательства. Данные услуги могут оказывать только операторы с 51% капитала местного владения. K-cell на 51% принадлежит иностранной инвестиционной группе «Финтур», а контрольным пакетом компании K-mobile владеет российская компания.

Требования законодательства также деформируют рынок мобильной связи, т.к. любой звонок из одной сотовой сети на другую должен проходить через Казахтелеком, что должно быть соответственно оплачено.

Некоторым доказательством отсутствия эффективной конкуренции служит показатель чистого дохода без вычета вознаграждения, подоходного налога и амортизации (ЕБИТДА) Казахтелекома. При данном показателе, равном 56% от выручки, компания является одной из эффективнейших в мире. Такие результаты могут быть достигнуты только суперэффективными компаниями или же компаниями, занимающими основную долю рынка и не сталкивающимися с реальной конкуренцией.

Одним из путей поддержания конкуренции и, в связи с тем, получения более широких выгод, является продажа активов Казахтелекома и государства. В дополнение к этому, упрощение процесса лицензирования для стимулирования вхождения на рынок параллельно с дальнейшей нормативно-правовой реформой, ребалансированием тарифов и обязательством по созданию стандартных предложений присоединения (рассмотрено ниже) будет способствовать и приблизит решение общей задачи диверсификации и устойчивого роста экономики.

Рынок телекоммуникаций либерализован, тем не менее не создана однородная конкурентная среда, что ограничивает рост сектора и инвестиции. Развитие такой среды является срочным аспектом в составе вопросов по достижению более масштабных задач Казахстана.

Государственное регулирование

Существует два основных вопроса, относящихся к организационному аспекту регулирования сектора, один из которых присущ всем регулирующим агентствам в сфере телекоммуникаций и может быть достаточно легко разрешен. Но второй специфичен для Казахстана и потребует больше усилий.

Специфический вопрос касается как многочисленных функций, исполняемых АИС, так и многочисленных органов, участвующих в регулировании сектора. АИС является:

- органом регулирования (по определенным вопросам) сектора;
- представителем государства в советах директоров операторов, часть активов которых принадлежит государству;

- органом, ответственным за исполнение государственной стратегии по ИКТ и электронному правительству.

Вышеперечисленные функции являются основой для возможных серьёзных противоречий интересов и подрыва доверия к АИС на рынке как к объективному и беспристрастному органу для целей разрешения споров и принятия безупречных решений. Роль агентства в качестве «управленца» государственными активами в секторе не соответствует требованиям ВТО, поэтому данная функция должна быть передана другому органу до вступления в ВТО. ВТО требует, чтобы орган регулирования являлся независимым от операторов. Там, где орган регулирования сектора телекоммуникаций является членом совета по управлению госактивами, очевидно, что он не является независимым от операторов.

Роль АИС в качестве исполнителя государственной стратегии также является основанием для потенциального конфликта интересов, поскольку агентство занимается назначением подрядчиков. При данных обстоятельствах рынок может засомневаться в беспристрастности процесса предоставления контрактов. Такие функции часто считаются прерогативой кабинета Премьер-министра.

Двадцать пять лет назад в Европе не существовало независимого органа регулирования сектора телекоммуникаций. Ответственное министерство, государственная телефонная компания, органы стандартизации и сертификации были, в основном, неразличимы, и персонал переходил из одного департамента в другой. Внедрение конкуренции со стороны поставщиков услуг, оборудования и инфраструктуры изменило такую систему. Новые поставщики, входящие на рынок, потребовали гарантий беспристрастного обращения, отсутствия протекционизма при закупках государственными компаниями и отсутствия всякой дискриминации новых поставщиков. В значительной степени обеспокоенность именно по данным вопросам привела к развитию независимых органов регулирования сектора телекоммуникаций.

ВТО требует, чтобы орган регулирования не зависел от оператора, т.е. там, где существует оператор, принадлежащий государству, орган регулирования не может быть подотчетен тому же министерству, который контролирует данного оператора. Тем не менее, требование ВТО является наименьшим общим знаменателем – отражая таким образом консенсус между большим количеством стран с различными взглядами на конкуренцию, либерализацию и независимость.

Европейский Союз пошел гораздо дальше и установил стандартные требования для независимых органов регулирования телекоммуникаций. Директива Комиссии ЕС 88/301/ЕЕС стала первым законом ЕС (в 1988 г.), требующим создания независимых органов регулирования. Она потребовала от государств-членов ЕС создания независимого органа для выдачи разрешений на оборудование согласно установленных стандартов. Целью было обеспечить равное обращение с поставщиками оборудования в условиях «единого европейского рынка». Позднее Директивы 90/387/ЕЕС и 90/388/ЕЕС потребовали создания независимых органов

для выдачи лицензий на либерализованные услуги телекоммуникаций, с дальнейшим расширением данного требования в отношении независимости и эффективного регулирования для стимулирования развития рынка.

Эффективное регулирование требует определенной независимости органов регулирования от политического влияния, в особенности, в повседневной деятельности и при принятии одного решения за другим. Данное агентство должно быть беспристрастным, объективным и аполитичным органом, претворяющим законодательно установленную государственную политику; быть свободным от преходящих политических влияний. Обычно размер заработной платы сотрудников органа регулирования не определяется стандартными ставками государственной службы.

Разумеется, абсолютная независимость органов регулирования является не только невозможной, но не всегда в действительности желаемой. «Независимость» органов регулирования телекоммуникаций не означает бесконтрольность. Исполнительная власть должна обеспечить проведение государственной политики органами регулирования, назначаемыми ею. Тем не менее, органы регулирования должны быть ограждены от политического вмешательства, с тем чтобы процесс регулирования не стал политизированным, решения не были дискредитированы, а государственная политика могла бы реализовываться. Очевидно, что необходим баланс, обеспечивающий тот факт, что орган регулирования является как независимым, так и чутким к общей политике избранного правительства. Несколько формальных мер предосторожностей могут быть установлены для достижения такого баланса:

Вопрос независимости связан как с многочисленными органами, вовлеченными в регулирование сектора, так и с вопросом, характерным для всех агентств по регулированию телекоммуникаций, и может быть решен достаточно легко. Независимость требует четкого разграничения функций. Следующая таблица иллюстрирует возможную перегруппировку обязанностей по регулированию сектора между Министерством, АИС и другими вовлеченными органами, сформированными в итоге процесса реформирования.

Таблица 2: Обязанности по регулированию сектора

| Сферы | Ответственная сторона/Роль | |
|---|-----------------------------|---------------------|
| | Министерство /Администрация | Орган регулирования |
| Стратегия (по всем сферам, перечисленным ниже) | X | |
| Общее Техническое и Экономическое Регулирование | X ⁴ | X |

⁴ Министерство будет отвечать за установление стандартов на оборудование и услуги.

| | | |
|--|-----------------|-----------------|
| Регулирование Конкуренции | | X |
| Регулирование Присоединения | | X |
| Регулирование Ограниченных Ресурсов | | X |
| План Распределения Частот Присвоение, Мониторинг и Контроль Частот | X ⁵ | X ⁶ |
| План Нумерации, Присвоения и Контроля Раздел Инфраструктуры | | X X |
| Лицензирование (выдача, мониторинг, контроль) | X ⁷ | X ⁸ |
| Разрешение Споров | | X |
| Универсальные Услуги | | X |
| Тарифное Регулирование | | X |
| Инспекционные проверки и Расследования | X ⁹ | X ¹⁰ |
| Наложение штрафов, неустоек, санкций и возмещение ущерба, а также общие правоприменительные полномочия согласно закону | | X |
| Утверждение стандартов и Выдача разрешений на оборудование | X ¹¹ | X |
| Сотрудничество с другими органами регулирования (по вопросам конкуренции, телерадиовещания и т.д.) | | X |
| Взаимодействие с международными организациями (например, МТС, Европейская группа органов регулирования) | X | X |

Важно, чтобы орган, ответственный за присвоение, мониторинг и контроль спектра, не был заинтересованной стороной или пользователем спектра, иначе это может вызвать конфликт интересов и риск роста протекционизма. В равной степени важно определение соответствующего органа для установления тарифов и поддержания конкуренции в секторе. Будет эффективнее установить, чтобы орган

⁵ Совместно с другими заинтересованными министерствами

⁶ В равной мере относится к АИС и другим органам регулирования, в компетенцию которых входят частоты.

⁷ Существуют различные модели лицензирования. Например, министерство может взять на себя единую ответственность за выдачу лицензий, тогда, как орган регулирования – обеспечивать соответствие и т.п. всех лицензий установленным требованиям. Или же министерство может принимать решения, когда следует выдавать отдельные лицензии, а орган регулирования выполнять обязанности по организации средств для выбора претендентов и выдачи лицензий. Или же орган регулирования может полностью отвечать за все вопросы лицензирования. Правила ЕС не позволяют министерству быть ответственным за лицензирование, если это же министерство «владеет» оператором связи.

⁸ Необходимо обеспечить интегрированный режим лицензирования из «одного окна», а именно – заявитель на лицензию по услуге, базирующейся на частотах, получает единую лицензию на оказание услуг, создание и владение собственной сетью, а также на доступ к частотам, необходимым для предоставления услуги.

⁹ Министерство будет иметь полномочия по техническим вопросам (см. ниже примечание 12)

¹⁰ АИС, государственная инспекция имеют полномочия во всех других сферах.

¹¹ Министерство определяет политику стандартизации.

регулирования телекоммуникаций отвечал за данные функции; для того, чтобы этот процесс не переплетался с более широкими вопросами, как контроль над уровнем инфляции.

После решения проблемы распределения функций, следующей задачей, специфичной для всех органов регулирования является достижение достаточного потенциала и квалификации для выполнения данных функций. Это вопросы приобретения квалификации, обучения и тренингов, планирования преемственности, изучения передового международного опыта, а также общие вопросы развития кадров, для решения которых могут быть разработаны специфические программы.

Тарифы

Телекоммуникационные тарифы далеки от соответствующих сравнительных показателей, как видно из следующей таблицы.

Таблица 2: Ежемесячная абонентская плата и плата за три минуты разговора по местной телефонной линии на 30 июня 2003 г.

| | Месячная абонплата евро | Трехминутный звонок по местной телефонной линии, в евроцентах* |
|---------------------|--------------------------------|---|
| Казахтелеком | 2.48 | Местные звонки бесплатно |
| TPSA (Польша) | 9.58 | 7.85 |
| Matav (Венгрия) | 12.05 | 11.83 |
| Словактелеком + | 7.19 | 16.46 |
| Чехтелеком+ | 9.47 | 13.30 |
| ЕС 15 (в среднем) | 14.20 | 13.50 |

Источники: Четвертый отчет Европейской Комиссии по Мониторингу (сектор телекоммуникационных услуг) Стран-претендентов в ЕС от 16 декабря 2003 г.; 8-й отчет Комиссии по реализации комплексных законодательных мер.

Судя по обсуждению во время семинара, месячная абонентская плата составляет около одной пятой от суммы, которую платят в странах, недавно вступивших в ЕС; местные звонки бесплатные (т.е. абонплата не ограничивает количество местных звонков), международные звонки в три раза выше соответствующих сравнительных показателей, плата за присоединение фиксированной линии к фиксированной и сотовой к фиксированной выше в 4-5 раз, а плата за присоединение фиксированной линии к сотовой – примерно в полтора раза¹². Такой перекося цен является

¹² Плата фиксированная линия – сотовая линия является предметом горячих споров в Европе и других регионах, при этом имеется тенденция к их снижению. Сначала высокая плата привела к быстрому развитию мобильных услуг, но к настоящему времени, т.к. данный сегмент рынка достиг уровня зрелости, а в ряде стран превзошел сегмент фиксированной телефонной услуги по количеству абонентов, поддерживается более объективный подход к завершению звонка на фиксированной и мобильной сетях.

неверным сигналом для потенциальных инвесторов. Например, компания, желающая оказывать услуги местной телефонной связи, столкнется с конкуренцией со стороны Казахтелекома, розничные цены которой гораздо ниже расходов, но при этом ей придется платить за подключение к сети Казахтелекома значительно выше расходов, что лишает возможности для нее заниматься прибыльным бизнесом.

Осуществляемый план ребалансирования тарифов, судя по всему, идет в нужном направлении, но слишком медленно, а конечный результат неопределен. В 2004 году абонентская плата поднялась на 20% г., а плата за международные звонки снизились на 20%. Аналогичные изменения запланированы и на 2005 г. Данные изменения не ведут к серьезному исправлению крупных перекосов и расхождений со сравнимаемыми странами. Поэтому, основная часть работы по ребалансированию тарифов остается для предприятия в более поздние сроки. Сроки и масштабы дальнейших корректировок розничных цен не объявлены. Мы не обсуждали вопрос изменения платы за присоединение.

Видимо, существует чрезмерная надежда на отдельный учет затрат как инструмент регулирования цен. В связи с тем, что телекоммуникации имеют фиксированные и смешанные затраты, то соответствующий учет затрат требует детализированных бухгалтерских правил, которые должны быть утверждены органами регулирования. Это масштабное мероприятие, для которого, вероятно, потребуется несколько лет и которое открыто для всех вовлеченных сторон.

Ни ребалансирование тарифов, ни дальнейшее открытие рынка для конкуренции не следует откладывать до момента получения надежных результатов от отдельного учета затрат¹³. Ребалансирование тарифов можно ускорить (со снижением бремени регулирования на госорганы и операторов), устанавливая цены, руководствуясь ценами на соответствующих конкурентных рынках других стран. Сравнивать можно с европейскими и другими рынками, и, при необходимости, корректировать на разницу в основных затратах (например, стоимость труда и капитала). Учитывая огромный дисбаланс действующих тарифов, быстрое установление цен, ориентировочно приближенных к ценам сравниваемых стран, будет как относительно легче, так и предпочтительно ожиданию точных расчетов в течение нескольких лет.

Альтернативой дальнейшему ребалансированию цен посредством регулирования является открытие всех сегментов рынка для конкуренции и предоставление Казахтелекому свободы самостоятельно скорректировать свои цены. В условиях эффективно конкурентного рынка, высокие монопольные цены на услуги международной связи будут быстро перебиты конкурентами, и Казахтелекому необходимо будет поднять цены на местную телефонную связь для покрытия своих

¹³ Коммерческие операторские компании развивают систему учета затрат в качестве основного инструмента управления, но такая система сама по себе не отвечает требованиям регулирования. Более того, по мере того, как рынки становятся эффективно конкурентными, все меньше упор на систему учета затрат как инструмент регулирования.

расходов. Государство уже внедрило систему субсидий для оплаты коммунальных услуг домохозяйствами с низким доходом, которая защищает малоимущих от приостановления пользования услугами после ребалансирования цен до их коммерческого уровня¹⁴.

При либеральном ценовом режиме власти могут сосредоточить внимание на мониторинге и, при необходимости, вмешиваться для обеспечения честного конкурентного поведения. Вероятнее всего, присоединение потребует вмешательства органа регулирования с самого начала, требуя Казахтелеком публиковать стандартное предложение по присоединению, которое должно утверждаться государственными органами, и быть автоматически доступно для всех сторон, а также разрабатывая процедуры разрешения споров по присоединению. В связи с тем, что телефонная сеть Казахтелекома на данный момент является почти единственным средством для достижения Интернет-провайдером домохозяйств и малого бизнеса, то государственным органам, возможно, также потребуются рассмотреть обязательное разделение цен и их регулирование на местных линиях связи¹⁵.

Универсальное обслуживание

Программа по оказанию универсальных услуг телекоммуникаций, описанная на семинаре, имеет ряд ценных аспектов. В частности, представляют интерес выплаты компенсации социально уязвимым категориям населения для оплаты растущих телефонных тарифов, пересматриваемых в сторону полного покрытия расходов, в виду того, что они достигают получателей через уже действующий более широкий механизм для поддержания определенных слоев населения. При этом есть аспекты, которые поражают нас своим несоответствием существующему опыту.

Выплаты для компенсации текущих производственных убытков идут вразрез с наработанной практикой в сфере услуг инфраструктуры¹⁶. Во-первых, субсидии оправданы, если они помогают преодолеть первоначальные препятствия при запуске рынка, но не для содержания этого рынка из года в год. Инвестиции,

¹⁴На многих рынках ребалансирование тарифов в общем не приводит к росту счетов ни для какой категории пользователей. Тем не менее в Казахстане, как и в других бывших странах СССР, где телефоны для населения подключались без учета коммерческой жизнеспособности, большое количество семей, которое не может позволить себе коммерческие цены, возможно, будет вынуждено отключить их. Оказание поддержки таким семьям, вероятно, имеет смысл при исключительно адресном характере такой поддержки и охвате лишь базового пакета услуг. Решение о выборе дотируемого минимального пакета услуг или полного пакета по обычным коммерческим ценам лучше предоставить каждой семье, нежели государственным органам.

¹⁵ До сих пор нет единого мнения о преимуществах обязательного разделения цен на местных линиях связи. См, например, Б. Велениус, К. Росото, и А. Левин, «Морокко: Развитие конкуренции в сфере телекоммуникаций», Всемирный банк, декабрь 2004 г., текст имеется на сайте: <http://wbln0018.worldbank.org/ict/resources.nsf/InfoResources/6F57DDC475BC56F985256F89006748CF>

¹⁶ Б. Велениус, В. Фостер, и С. Мальмберг Кальво, «Частные услуги сельской инфраструктуры: конкуренция за субсидии», Рабочий материал Всемирного банка по вопросам политики в сфере телекоммуникаций №3365, август 2004, текст имеется на сайте по адресу: http://econ.worldbank.org/working_papers/37701

которые вряд ли самостоятельно смогут быть коммерчески обоснованными после прекращения первоначальной поддержки, предпринимаются очень редко. Обычно субсидии покрывают часть инвестиционных расходов и, возможно, первоначальные операционные убытки, но не покрывают текущих расходов¹⁷. Во-вторых, субсидии для покрытия текущих убытков, в особенности, выделяемые из государственного бюджета, предполагают неопределенность, связанную с необходимостью их ежегодного утверждения. Операторы, рассчитывающие на такие средства, несут существенный финансовый риск, который отталкивает инвестиции в объекты, окупающиеся в течение нескольких лет.

Программы по оказанию универсальных услуг должны быть технологически нейтральными. Такое конкретное техническое решение, как расширение сотовой сети, возможно, является наименее затратным для обслуживания в определенных обстоятельствах, но оно должно приниматься операторами, участвующими в тендере на субсидии, а не государственными органами. Знание стоимости различных технических решений помогает государственным органам рассчитать максимальный размер субсидий, который они могут предложить на определенную услугу, но будет ошибкой предугадывать операторов, ограничивая заявки теми операторами, использующими именно данное техническое решение.

Ключевым фактором успеха для конкуренции за субсидии на предоставление универсальных услуг является наличие достаточного количества компаний, способных и желающих участвовать в тендере¹⁸. Закономерна обеспокоенность Правительства тем, что до сих пор лишь Казахтелеком участвовал в тендере для получения субсидий. При отсутствии эффективной конкуренции размер субсидий определяется расчетами затрат и выгод, производимыми государственными органами, но не рынком. Данный факт может также значительно зависеть размер субсидий, необходимый для выполнения требований по предоставлению определенной услуги.

Учитывая наше ограниченное знание о существующей программе, мы не можем определить причину, по которой другие операторы не участвовали в тендере на субсидии, но по результатам обсуждений можем предположить следующее:

Во-первых, новые компании сталкиваются с крупными рисками, вызванными с государственным регулированием, поскольку правила игры все еще разрабатываются. Например, в связи с тем, что ребалансирование тарифов находится на начальной стадии, а результат ещё неопределен, то конкурентному оператору практически невозможно спрогнозировать потоки денежных средств, а следовательно, невозможно оценить объем субсидий, необходимый для

¹⁷ Предполагается, что пользователи платят, по меньшей мере, столько, сколько необходимо для покрытия расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание. Это относится к таким видам инфраструктуры, как водоснабжение и электричество, которые с социальной точки зрения, считаются важнее, чем телекоммуникации. Более того, текущее субсидирование потребления обычно ограничивается минимальным потребительским блоком. Чаще всего субсидирование домохозяйств является более эффективным инструментом, чем текущее субсидирование поставщиков.

¹⁸ См. Б. Велениус, В. Фостер, и С. Мальмберг Кальво, *цитируемое производство*.

обеспечения прибыльности инвестиций. В частности, присоединение к сетям Казахтелекома является основным фактором финансовой жизнеспособности. При признании более высокой стоимости прерывания звонка в сельской местности, по сравнению с крупными городскими сетями, плата за прерывание звонка может занимать крупную часть операционных доходов в сельской местности¹⁹.

Во-вторых, отсутствие своевременного доступа к необходимым радиочастотам и блокам нумерации, возможно, добавляет неопределенность и задержку. Мы понимаем, что блоки нумерации до сих пор администрируются Казахтелекомом, а не государственными органами, а также то, что государственные органы все ещё не могут выполнить обязательство по предоставлению спектра для оказания услуг мобильной связи, которое указано в выданной лицензии²⁰.

В-третьих, как отмечалось выше, ежегодно утверждаемые текущие субсидии ненадежны, поэтому новые субъекты рынка без существующего перекрестного субсидирования не могут полагаться на такие источники финансирования. И, наконец, вполне возможно, что, принимая во внимание предполагаемый риск и неопределенность, размеры субсидий являются очень низкими. Вернемся к основному условию успеха программ по предоставлению универсальных услуг: данные программы должны дополнять и способствовать экономическим реформам и реформам сектора, а не применяться для покрытия дефектов нормативно-правовой среды и общего бизнес климата. Первым шагом к универсальному обслуживанию будет являться хорошо налаженная работа рынка. Только тогда имеет смысл использовать субсидии для расширения услуг за те пределы, за которые компании не готовы выйти за свой счет. По нашему мнению, данное условие в Казахстане еще не обеспечено.

Во время обсуждений нам задали вопрос о том, кто должен делать отчисления в фонд универсального обслуживания. В той степени, в которой расширение услуг за пределы рынка направлено на решение задач социально-экономического развития и охват всех слоев населения, наилучший выбор стоит за финансированием из общих налоговых поступлений. Вторым наилучшим выбором является финансирование за счет отчислений всеми операторами, т.е. за счет всех существующих пользователей. Новых игроков можно освободить от отчислений до момента занятия ими определенной доли рынка или достижения определенного размера и, возможно, следует полностью освободить от отчислений те компании, которые оказывают услуги, не относящиеся к универсальным услугам. Компании, которые не могут реально участвовать в тендере на оказание универсальных услуг, вряд ли пожелают вообще производить отчисления в указанный фонд. Как отмечалось выше, на данный момент программа универсального обслуживания, по сути, работает на субсидирование Казахтелекома, а не является инструментом для продвижения новых услуг.

¹⁹ А. Даймонд: «Задачи телекоммуникации в развивающихся странах: Ассиметричные тарифы присоединения в сельской местности», Всемирный банк, март 2004 г.

²⁰ Необходимо отметить, что вопросы конфиденциальности и безопасности можно решить в настоящее время посредством шифрования и других технологий и, таким образом, данные вопросы не должны быть препятствием для предоставления спектра на гражданские нужды.

Более определенный ответ на указанные вопросы следует за систематическим изучением основных вопросов универсального обслуживания, которые были подняты во время обсуждения²¹.

²¹ Какие услуги? Кто должен получить выгоду? По какой стоимости? Кто должен оказывать эти услуги? Кто должен платить? Как должны быть распределены средства? Ответы, основанные на передовом опыте, рассматриваются в одном из документов, предоставленных участникам семинара. Б. Велениус «Расширение телекоммуникаций вне рынка: К универсальному обслуживанию в сфере телекоммуникаций в условиях конкурентной среды», Всемирный банк, С точки зрения частного сектора №206, март 2000, имеется на сайте: <http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal/Summary.aspx?id=206>

Приложения 1

1) Таблица, приведенная ниже иллюстрирует уровень доступа к информационно - коммуникационным технологиям в странах Европы и Центральной Азии. Интересующие нас показатели сведены в один индекс следующим образом. Нижеприведенные показатели были преобразованы в величину, находящуюся в пределах от нуля до единицы, т.е. они были упорядочены для того, чтобы их можно было складывать или усреднять. Для упорядочения величин каждой страны были применены определенные предельные максимум и минимум показатели, так называемые «goalposts». Затем были подсчитали индексы для каждой из категорий данных, и при окончательных расчетах индекса цифрового доступа, всем категориям был присвоен одинаковый весовой коэффициент.

Индекс уровня доступа 2003

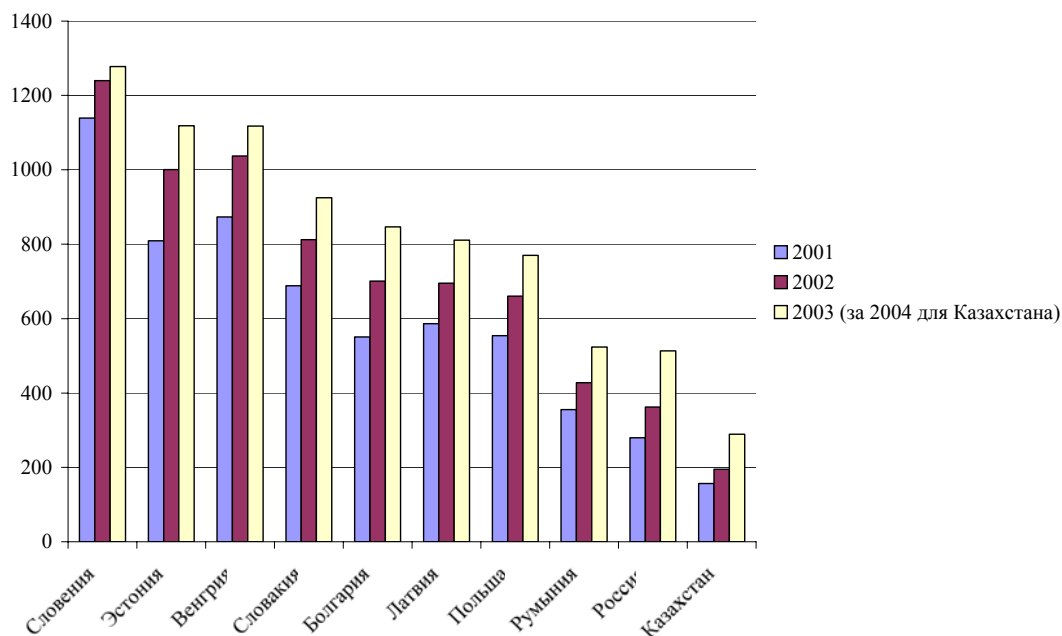
| Экономика стран | Фикс. линии на 100 жителей | Мобил. на. 100 жителей | Интернет тарифы в % от ВНИ | Международный широкополосный интернет на 100 жителей | Абоненты широкополос. связи на 100 жителей | Интернет пользователи на 100 жителей | ИНФРАСТРУКТУРА | ПРЕЕМЛЕМОСТЬ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ | КАЧЕСТВО | ПОЛЪЗОВАНИЕ | ИНДЕКС УРОВНЯ ДОСТУПА | Ранг в соответствии с индексом |
|-----------------|----------------------------|------------------------|----------------------------|--|--|--------------------------------------|----------------|----------------------------|----------|-------------|-----------------------|--------------------------------|
| Швеции | 65.20 | 88.90 | 1.10 | 10611.2 | 8.00 | 57.30 | 0.94 | 0.99 | 0.64 | 0.67 | 0.85 | 1 |
| Словении | 44.00 | 83.50 | 3.10 | 539.70 | 2.80 | 37.60 | 0.78 | 0.97 | 0.44 | 0.44 | 0.72 | 24 |
| Эстонии | 35.10 | 65.00 | 3.90 | 409.60 | 3.40 | 32.80 | 0.62 | 0.96 | 0.44 | 0.39 | 0.67 | 28 |
| Чехии | 33.40 | 84.90 | 4.50 | 2189.10 | 0.20 | 25.60 | 0.70 | 0.96 | 0.45 | 0.30 | 0.66 | 31 |
| Венгрии | 32.60 | 67.60 | 4.10 | 1048.30 | 1.10 | 15.80 | 0.61 | 0.96 | 0.44 | 0.19 | 0.63 | 36 |
| Польши | 29.50 | 36.30 | 4.10 | 163.60 | 0.00 | 23.00 | 0.43 | 0.96 | 0.35 | 0.27 | 0.59 | 40 |
| Словакии | 26.80 | 54.40 | 6.30 | 1516.00 | 0.00 | 16.00 | 6.00 | 0.94 | 0.43 | 0.19 | 0.59 | 41 |
| Хорватии | 39.00 | 53.50 | 4.40 | 41.20 | 0.30 | 18.00 | 0.59 | 0.96 | 0.31 | 0.21 | 0.59 | 42 |
| Литвы | 26.40 | 47.60 | 11.20 | 94.80 | 0.60 | 14.50 | 0.46 | 0.89 | 0.34 | 0.17 | 0.56 | 47 |
| Латвии | 30.10 | 39.40 | 20.00 | 181.60 | 0.40 | 13.30 | 0.45 | 0.95 | 0.36 | 0.16 | 0.54 | 50 |
| Болгарии | 36.80 | 33.30 | 8.30 | 10.10 | 0.10 | 8.10 | 0.47 | 0.92 | 0.25 | 0.10 | 0.53 | 56 |
| России | 23.90 | 12.00 | 5.60 | 61.20 | 0.00 | 4.10 | 0.26 | 0.94 | 0.32 | 0.05 | 0.50 | 63 |
| Белоруссии | 29.90 | 4.70 | 11.30 | 4.40 | 0.00 | 8.20 | 0.27 | 0.89 | 0.22 | 0.10 | 0.49 | 66 |
| Румынии | 18.70 | 22.90 | 16.40 | 87.20 | 0.10 | 8.10 | 0.27 | 0.84 | 0.33 | 0.09 | 0.48 | 69 |
| Турции | 26.90 | 33.60 | 9.50 | 10.60 | 0.00 | 7.00 | 0.39 | 0.25 | 0.25 | 0.08 | 0.48 | 70 |
| Македонии | 27.10 | 17.70 | 13.30 | 24.20 | 0.00 | 4.80 | 0.31 | 0.87 | 0.28 | 0.06 | 0.48 | 71 |
| Украины | 21.60 | 8.40 | 26.00 | 6.30 | 0.00 | 1.80 | 0.22 | 0.74 | 0.23 | 0.02 | 0.43 | 88 |
| Казахстана | 13.00 | 6.40 | 27.40 | 4.30 | 0.00 | 1.60 | 0.14 | 0.73 | 0.22 | 0.02 | 0.41 | 97 |
| Албании | 7.10 | 25.90 | 24.80 | 3.90 | 0.00 | 0.40 | 0.19 | 0.75 | 0.22 | 0.00 | 0.39 | 100 |
| Туркменистана | 7.70 | 0.20 | 20.00 | 0.10 | 0.00 | 0.20 | 0.07 | 98.00 | 0.06 | 0.00 | 0.37 | 111 |
| Грузии | 13.10 | 10.20 | 46.40 | 6.10 | 0.00 | 1.50 | 0.16 | 0.54 | 0.23 | 0.02 | 0.37 | 112 |

| | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|-------|-------|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| Молдовы | 17.00 | 7.70 | 49.60 | 7.70 | 0.00 | 3.40 | 0.18 | 0.86 | 0.24 | 0.04 | 0.37 | 114 |
| Кыргызста на | 7.90 | 1.10 | 54.00 | 0.20 | 0.00 | 3.00 | 0.07 | 0.46 | 0.91 | 0.04 | 0.32 | 120 |
| Узбекиста на | 6.60 | 0.70 | 53.80 | 0.20 | 0.00 | 1.10 | 0.06 | 0.46 | 0.11 | 0.01 | 0.31 | 121 |
| Армения | 14.30 | 1.90 | 68.00 | 2.10 | 0.00 | 1.60 | 0.13 | 0.32 | 0.19 | 0.02 | 0.30 | 123 |
| Азербайдж ан | 12.20 | 10.70 | 183.00 | 0.30 | 0.00 | 3.70 | 0.15 | 0.04 | 0.12 | 0.04 | 0.24 | 131 |
| Таджикист ан | 3.70 | 0.20 | 362.30 | 0.30 | 0.00 | 0.10 | 0.03 | 0.00 | 0.12 | 0.00 | 0.21 | 133 |
| Нигерия | 0.20 | 0.10 | 683.60 | 0.00 | 0.00 | 0.10 | 0.00 | 0.00 | 0.05 | 0.00 | 0.04 | 179 |

Источник: Мировой Отчет о Развитии Телекоммуникаций: Показатели доступа для информационного общества, Международный Телекоммуникационный Союз, 2003. См: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/>

2) Ниже приводятся данные о росте количества телефонных линий (для фиксированной и мобильной связи) в избранных странах Европы и Центральной Азии за период с 2001 по 2003 гг. Обратите внимание, что по количеству линий на 1000 жителей Казахстан достиг в 2004 году показателей России за 2001 год.

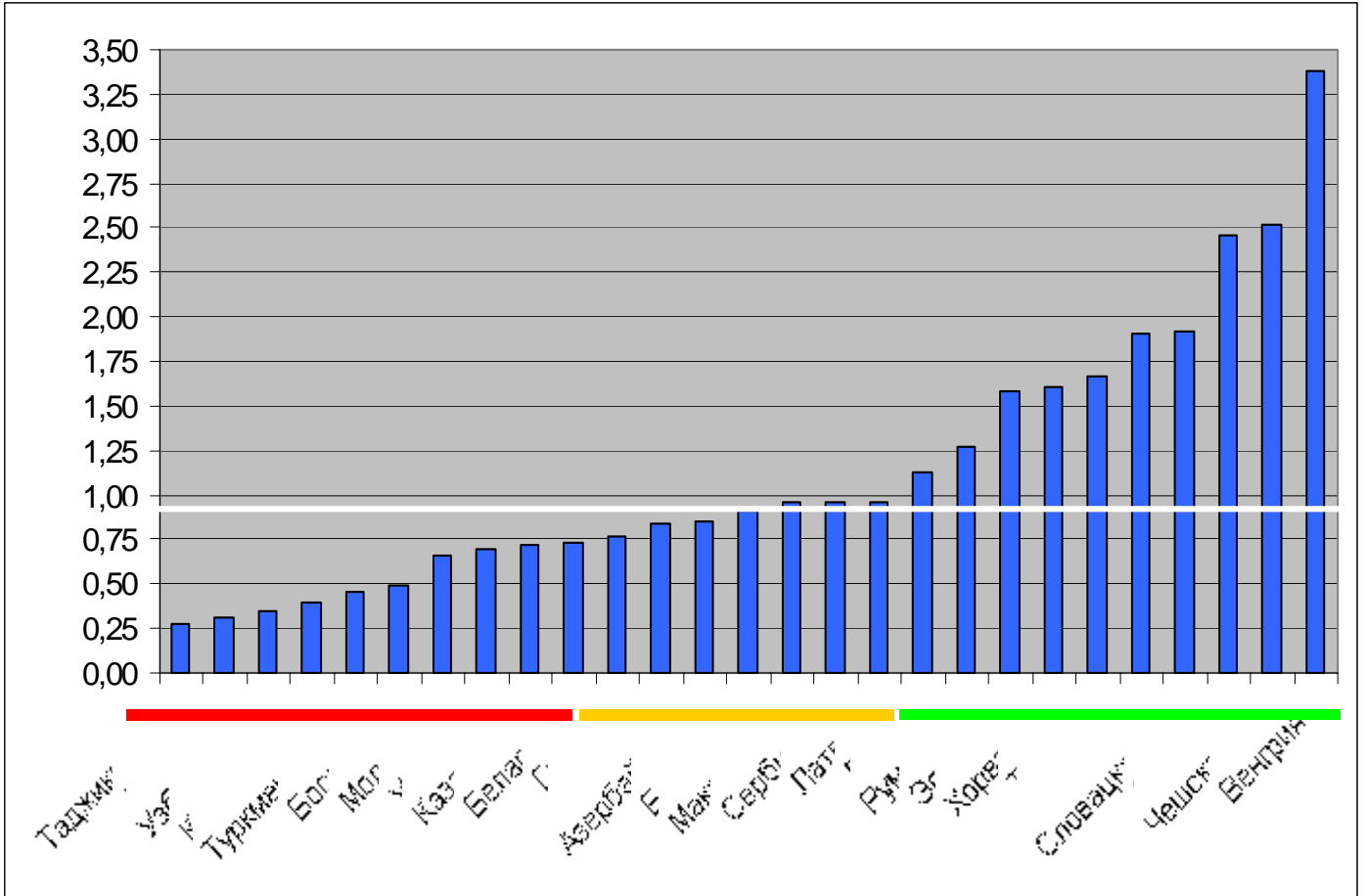
Фиксированные и мобильные линии на 1000 человек в рассматриваемых странах с 2001 по 2003* годы



* Следует заметить, что в графике сравниваются данные Казахстана за 2004 г. с данными других стран за 2003 г. Данные по Казахстану были получены неофициально в устной форме во время семинара.

Приложение 2

Рост общего уровня проникновения на рынок в странах Европы и Центральной Азии в сравнении с ЕС (1990/2002)



Метод:

- Сравнивается соотношение уровня развития телекоммуникаций страны со значениями ЕС в 2002 и 1990 гг. и затем подсчитывается относительный рост коэффициента за период с 2002 по 1990 гг.;
- Определяется развитие страны в сравнении с ЕС для того, чтобы увидеть достижения;
- Простой показатель для получения общей картины, необходимой для обсуждения;
- По некоторым странам данные об уровне развития телекоммуникаций за 2002 г. отсутствуют, поэтому вместо них были использованы данные за 2001 г. В связи с медленным ростом или застоем в развитии основной фиксированной телефонной связи влияние замены считается незначительным.

Примечания:

- Албания с относительным коэффициентом 6,66 была исключена из слайда для того, чтобы сделать его более читабельным
- В целом страны Центральной Азии явно регрессируют; страны СНГ хотя ещё и среди отстающих, но уже подтягиваются, а страны, вступившие в ЕС, реально приближаются к показателям ЕС. По сравнению с графиком за 2001/1990 гг. в «Отчете о секторе телекоммуникаций Европы и стран Центральной Азии» указаны три группы стран (Центральной Азии, СНГ и стран, недавно вступивших в ЕС), улучшения в некоторых странах размыли границы между указанными группами.
- График свидетельствует о положительном влиянии реформ.
- Существуют исключения (например, Албания).