

Республика Казахстан

Страновой экономический меморандум

**Достижение конкурентоспособности, сохранение конкурентоспособности:
Задача управления нефтяным бумом в Казахстане***

**Базовый документ № 9:
Устойчивое развитие и диверсификация в Казахстане
Центральная роль телекоммуникаций и ИКТ: приоритетные мероприятия**

Март 2004 г.

Гарет Локсли и Ховард Питер Уильямс

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

Резюме

- Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) имеют особое значение для устойчивого развития и диверсификации экономики Казахстана.
- Для обеспечения устойчивости и диверсификации современной экономики альтернативы широкому распространению ИКТ во всех формах бизнеса, гражданской и правительственной деятельности не существует, противоположный вариант должен быть исключен из современной практики.
- Наиболее важным элементом ИКТ является инфраструктура телекоммуникаций (электронных коммуникаций), выполняющая центральную соединительную функцию в отношении отдельных видов деятельности, осуществляемых на территории Казахстана, а также на более высоком уровне региональной и мировой экономики.
- ИКТ и электронные средства связи играют центральную роль в обеспечении повышении производительности, конкурентоспособности, экономического роста, а также при создании экономики, основанной на знаниях.
- В Казахстане отсутствует достаточная «электронно-коммуникационная инфраструктура» и ее качество является неадекватной для достижения страной поставленных целей. Казахстан существенно отстает от конкурентов в отношении доступности электронно-коммуникационной инфраструктуры.
- Перед Казахстаном стоит задача значительного расширения электронно-коммуникационной инфраструктуры в плане ее плотности, охвата и качества.
- Установленные для самого себя ограничения на поставку (эксклюзивные права, ограничение иностранного участия, а также административные барьеры на вхождение на рынок) ограничивают распространение ИКТ и препятствуют устойчивому развитию и диверсификации экономики. Данные ограничения ведут также к повышению цен для всех потребителей и снижают конкурентоспособность предприятий.
- Доминирование «Казахтелекома» (КТ) означает, что компания обязана в полном объеме нести бремя удовлетворения требований электронно-коммуникационной инфраструктуры страны. Следовательно, отечественный капитал Казахстана испытывает большую нагрузку, чем конкуренты при удовлетворении спроса на электронно-коммуникационную инфраструктуру, что влияет на экономику страны.
- Международный опыт демонстрирует, что устранение всех ограничений путем полной либерализации рынка электронных средств связи обеспечивает значительное снижение цен для всех групп потребителей, а также существенный рост рыночных доходов, инвестиций и повышение доступности услуг.
- Для обеспечения достижения Казахстаном указанных задач, а также устойчивого развития и диверсификации экономики страны необходимо

- переработать и сократить действующий план мероприятий. В частности, план приоритетных мероприятий должен основываться на двух принципах:
- Превращение компании «Казакхтелеком» в конкурентоспособного оператора мирового класса
 - Эффективное создание регулятивной среды уровня 21 века, стимулирующей устойчивые частные инвестиции, рост конкуренции и ускоренное совершенствование доступа, а также поддерживающей цели устойчивого развития и диверсификации.
- В отношении правового среды до 2005 г. необходимо провести следующие приоритетные мероприятия (которые будут обеспечены необходимыми изменениями законодательства):
 - Твердое объявление об истечении сроков всех эксклюзивных прав к 2005 г., а также внесение изменений в предложение по ВТО
 - Создание надежного независимого органа по регулированию отрасли
 - Постепенная, но оперативная ребалансировка тарифов, которая на начальном этапе будет основана на сравнительном анализе.
 - Введение обязательного стандартного предложения по межсетевым соединениям, которое первоначально будет основано на сравнительном анализе.
 - Введение порядка лицензирования или авторизации с облегченными требованиями для содействия быстрому выходу на рынок обслуживания и инфраструктуры без каких-либо обязательств об Универсальном Обслуживании.
 - После либерализации рынка государственные органы смогут лучше оценивать потребности в инициативах, связанных с Универсальным Обслуживанием. В условиях конкуренции возможна разработка инновационных и экономически эффективных подходов к Универсальному Обслуживанию и доступу, содействующих конкуренции и высокому уровню предоставления услуг.
 - Бюджетные ассигнования в 2004 году на обеспечение универсальных услуг должны не предшествовать, а следовать за либерализацией. Часть текущих ассигнований может использоваться для финансирования подготовительных работ и дальнейшего усиления регулирующего органа (например, взаимоподключение и ребалансировка тарифов).
 - Всемирный банк готов оказать дальнейшую поддержку властям в разработке и реализации программ в сфере телекоммуникаций, реализация которых необходима для достижения грандиозных целей Казахстана по диверсификации и повышению конкурентоспособности недобывающих отраслей экономики. В течение следующих 4-6 недель можно организовать приезд миссия для обсуждения данного документа, оказания поддержки государственным органам, а также согласования дальнейших шагов.

Устойчивое развитие и диверсификация в Казахстане Центральная роль телекоммуникаций и ИКТ

Контекст

1. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) используются повсеместно при производстве продукции и оказании услуг. Даже скромное яблоко имеет историю перемещения от яблоневого сада до полки в супермаркете, зафиксированную ИКТ. Постепенно, ИКТ включается во многие продукты. Телеметрия, считывание, мониторинг и функции управления, наблюдаемые в автогонках «Формула один» уже используются или будут использоваться в автомобилях стандартного производства БМВ, ягуаре, Мерседесе и Рено. Значение ИКТ признано и в Казахстане.

2. ИКТ имеет особое значение для устойчивого развития и диверсификации в Казахстане. Например, ОЭСР комментирует «Научные продвижения и технологические изменения являются важными движущими факторами экономической эффективности последних лет. Способность к созданию, распространению и эксплуатации знаний стала главным источником конкурентных преимуществ, создания товарно-материальных ценностей и повышения качества жизни. Некоторыми из главных особенностей данного преобразования являются растущее влияние информационно-коммуникационных технологий на экономику и общество; оперативное применение последних научных достижений в сфере новых продуктов и процессов; высокий инновационный уровень на территории ОЭСР; переход к более информационно-емким производствам и услугам; а также требования к повышению квалификации»¹.

3. Для обеспечения устойчивости и диверсификации современной экономики альтернативы широкому распространению ИКТ во всех формах бизнеса, гражданской и правительственной деятельности не существует. Польша, которая не является лучшей в данной категории, представляет собой пример влияния ИКТ на развитие в целом (см. Приложение), при котором уровень распространения ИКТ среди МСП и даже мини-предприятий растет и создает новый полюс экономического развития и диверсификации.

4. Наиболее важным элементом ИКТ является инфраструктура телекоммуникаций (электронных коммуникаций), выполняющая центральную соединительную функцию для отдельных видов деятельности на территории Казахстана, а также на более высоком уровне региональной и мировой экономики. Комиссар ЕС, господин Лииканен, ярко описывает телекоммуникации или, как их называют в ЕС, электронные коммуникации:

5. «Отрасль электронных коммуникаций сама по себе имеет большое значение. В ней занято, примерно, один миллион с четвертью человек (в ЕС). В 2002 г. оборот отрасли составил более 200 млрд. евро, что представляет более 2,5% ВВП

¹ ОЭСР, (2000), «Коротко по политике: наука, технологии и инновации в новой экономике», Париж, Организация экономического сотрудничества и развития.

Европейского Союза. Кроме того, отрасль имеет фундаментальное значение для полноценного развития экономики, основанной на знаниях. Организации получают возможность оптимального использования инвестиций в информационные технологии; реализации роста производительности; повышения качества и создания возможностей для активного участия в социальной жизни» и «Электронные коммуникации являются мощным двигателем экономического роста, конкурентоспособности и создания рабочих мест. Теперь необходимо принимать меры по укреплению данной силы, которую мы имеем в Европе»². Эти взгляды отражены в Стратегии индустриально-инновационного развития Казахстана.

6. Ключевыми словами комиссара являются «производительность, конкурентоспособность, экономический рост, а также экономика, основанная на знаниях».

Здесь существует серьезная проблема - в Казахстане отсутствует достаточная «электронно-коммуникационная инфраструктура» и ее качество не соответствует устремлениям страны. Казахстан существенно отстает от конкурентов в отношении доступности электронно-коммуникационной инфраструктуры (см. табл. 1 и график 1 и 2 в Приложении). В отчете UNCTAD³ Казахстан занимает 166 место из 180 стран в 2000 г. по показателям развития ИКТ. В данных обстоятельствах Казахстан не достигнет своих целей по развитию и диверсификации.

7. Перед Казахстаном стоит задача значительного расширения электронно-коммуникационной инфраструктуры в отношении ее плотности, охвата и качества. Данная необходимость в Казахстане осознается, но вопрос решается очень медленно и без широкого привлечения частного сектора.

Разделение нагрузки

8. При росте рынка мобильной связи Казахтелеком (КТ) занимает доминирующую позицию на рынке фиксированной связи, в которой компания обладает эксклюзивным правом на междугороднюю и международную связь до далекого 2008 года согласно предложению, представленному в ВТО. Данное эксклюзивное право нарушает рынок мобильной связи и влияет на развитие мобильного сектора, особенно в связи с тем, что КТ является основным акционером ведущего оператора GSM.

² Речи комиссаров, Эрки Лииканен, Телекоммуникационный совет, Брюссель, 27 марта 2003 и Святский телекоммуникационный симпозиум, Варшава, 31 марта 2003
http://europa.eu.int/comm/commissioners/liikanen/index_en.htm

³ Источник: UNCTAD, (2003), «Показатели развития информационно-коммуникационных технологий». ООН, Нью-Йорк.

9. Доминирование КТ означает, что компания обязана в полном объеме нести бремя соблюдения требований электронно-коммуникационной инфраструктуры страны. Следовательно, внутренний капитал Казахстана испытывает большую нагрузку, чем конкуренты при удовлетворении спроса на электронно-коммуникационную инфраструктуру и это оказывает влияние на экономику страны. Например, если сектор ИКТ требует 100 единиц инвестиций, но внутренний капитал может обеспечить только 30 единиц, то появится дефицит в размере 70 единиц. Данный дефицит можно восполнить при помощи иностранного капитала, но при существующих ограничениях иностранного участия (скажем в размере 49%) внутренний капитал обеспечит 30 единиц, иностранный – 30, при этом все еще остается дефицит в размере 40 единиц. Все ограничения на иностранное участие ограничивают коммуникационное обеспечение и тормозят развитие. Установленные ограничения препятствуют распространению ИКТ, а также устойчивому развитию и диверсификации.

10. Ограничения на вхождение на рынок (например, эксклюзивные права, административные барьеры), а также вхождение иностранного капитала на рынок влияют на цены, устанавливаемые телекоммуникационными операторами – ограничения обеспечивают возможности для взяточничества, раздувания затрат и, как следствие, останавливают экономическое развитие и участие в общественной жизни.

11. В следующей таблице основным объектом рассмотрения является Турция, в которой действующий оператор обладал эксклюзивными правами, указывается порядок величины внутренних и иностранных «ценовых эффектов» (насколько высокие цены являются следствием ограничений в телекоммуникациях). Во всех страны ЕС, которые не включены в таблицу, ценовой эффект зафиксирован на уровне 0% или 1%.

Ценовой эффект торговых ограничений в секторе телекоммуникаций

Страна	Внутренний ценовой эффект %	Иностранный ценовой эффект %
Греция	3	6
Венгрия	6	13
Ирландия	1	3
Португалия	4	6
Польша	11	20
Испания	2	4
Турция	20	34

Источник: Уоррен, Т. «Влияние на объем препятствий в торговле и инвестициях в области телекоммуникационных услуг» в Финдли, С и Уоррен, Т (eds) (2000), Препятствия в торговле услугами: Измерение и последствия политики, Рутледж, Лондон и Нью-Йорк.

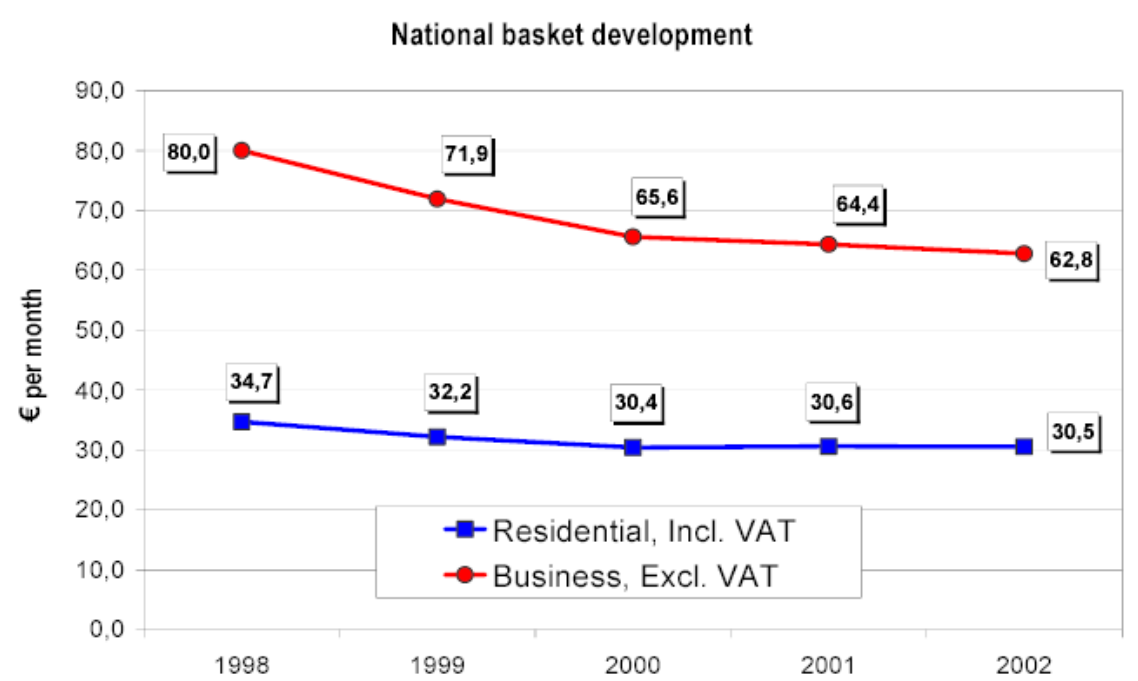
12. В государствах ЕС, включенных в таблицу, еще сохранялись ограничения в отрасли на момент проведения исследования и были зафиксированные ценовые эффекты, в других государствах ЕС все ограничения в основном были сняты и

были зафиксированы нулевые или незначительные ценовые эффекты. Скорее всего, в Казахстане присутствует ценовой эффект, аналогичный Турции, последствия чего для конкуренции в Казахстане нетрудно представить.

Разделение нагрузки – опыт ЕС и ОЭСР

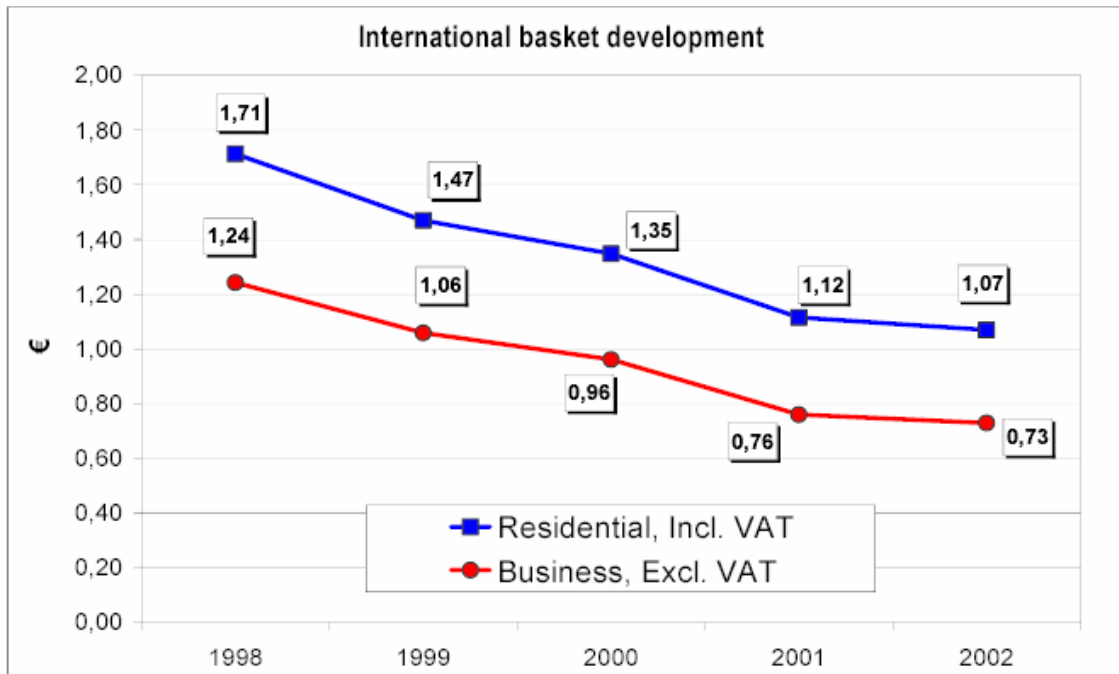
13. В 1998⁴ в ЕС были полностью либерализованы рынки телекоммуникаций, что устранило ограничения на вхождения на рынок. Как следствие, нагрузка обеспечения электронно-коммуникационной инфраструктуры была разделена между действующими и большим количеством новых участников рынка. Что же произошло после этого?

14. Следующие 2 графика иллюстрируют влияние на национальные и международные тарифы для индивидуальных бытовых потребителей и бизнеса.

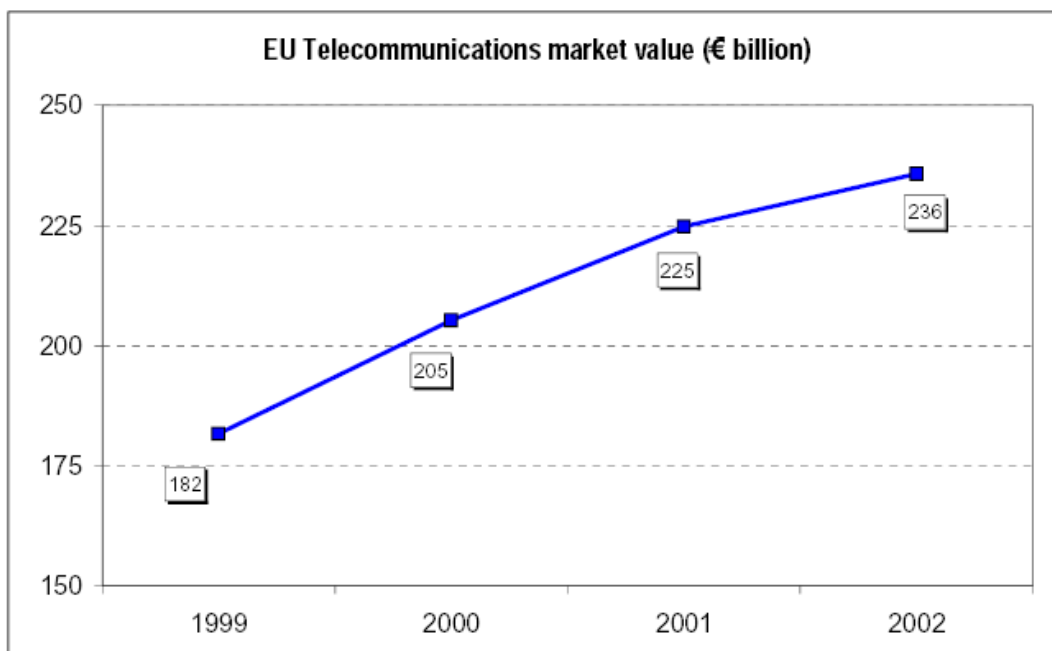


15. Значительное снижение тарифов для бизнес-сектора очень положительно повлияло на конкурентоспособность крупных и малых компаний ЕС. В настоящее время ЕС задался целью стать к 2010 г. наиболее конкурентоспособной в мире экономикой, основанной на знаниях, в основном, за счет либерализации, обеспечивающей разделение первоначальной нагрузки. Что более важно, доход большинства существующих операторов не всегда снижался, так как падение цен компенсировалось ростом уровня использования услуг.

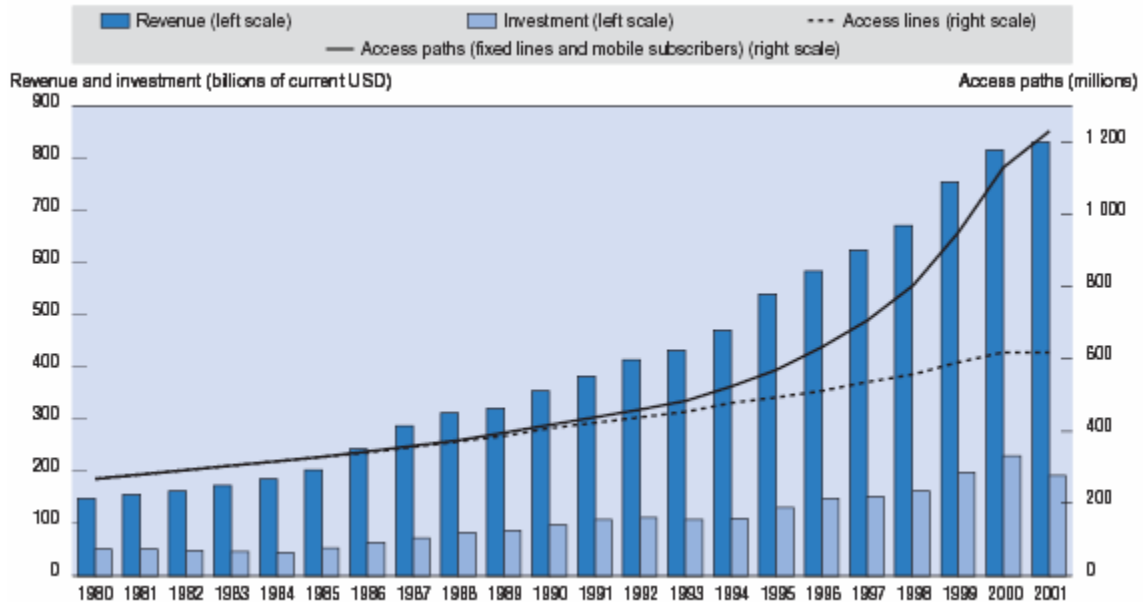
⁴ Несколько стран либерализовали свои рынки до 1998 г.



16. Собственники эксклюзивных прав часто воспринимают разделение нагрузки, конкуренцию и либерализацию как игру с нулевым выигрышем. Во многих случаях они пытаются замедлять развитие конкуренции, чинить препятствия новым участникам рынка и использованию новых технологий, тем самым лишая потребителей выгод. Но, как показывает следующий график, это ошибочное восприятие – рынок телекоммуникаций ЕС взорвался после либерализации.



17. Опыт стран ОЭСР дополнительно доказывает, что рынок выигрывает от либерализации, обеспечивающей распределение нагрузки. За период 1980 – 2001 гг., когда рынки телекоммуникаций почти всех стран ОЭСР были открыты для конкуренции, значительно возросли доходы, инвестиции и доступ. Пожелание для Казахстана: необходимо **расширить рынок** к выгоде всех участников, потребителей и для обеспечения экономического развития.



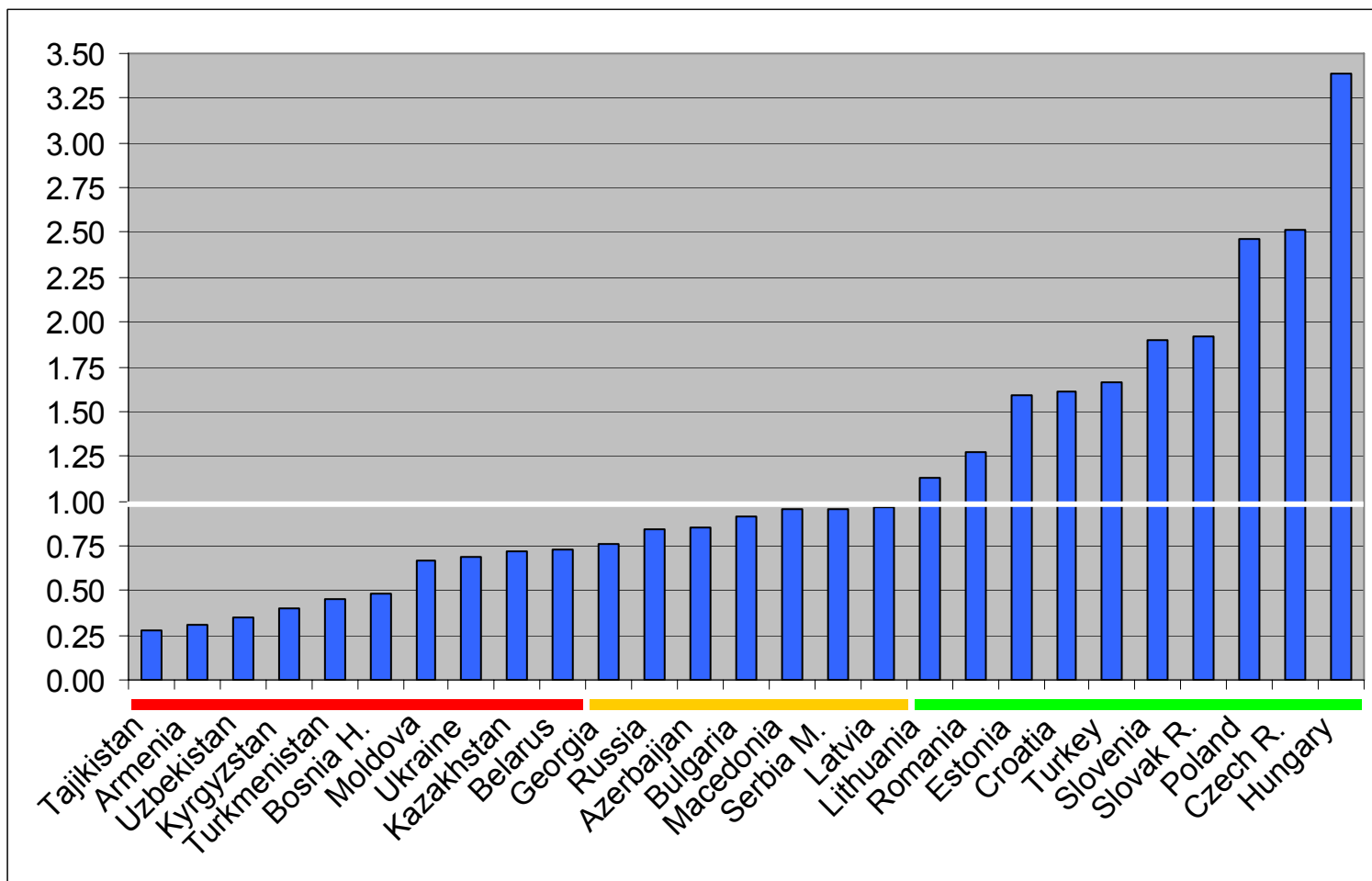
Стратегический план приоритетных мероприятий

18. Следующий график демонстрирует степень, до которой Казахстану необходимо ускорить рост доступа к электронно-коммуникационной инфраструктуре для обеспечения достижения целей развития. График сравнивает страны Европы и Центральной Азии на фоне общего по ЕС уровня повышения доступа в период с 1990 по 2002 гг., который установлен на отметке 1.00. Страны, превышающие уровень 1.00, развивались в данном направлении быстрее среднего показателя по ЕС, при этом Албания выбывает из данного списка, поскольку уровень роста в данной стране зафиксирован на отметке 6,70, что выходит за пределы используемой шкалы. Казахстан входит в группу стран ниже отметки 1.00 и, несмотря на хорошие показатели по региону, эффективность республики не завоевывает золотых медалей на олимпиаде по ИКТ и не обеспечит успешного устойчивого развития и диверсификации экономики страны.

19. «Программу развития телекоммуникационного сектора Казахстан на 2003-2005 гг.» - (План мероприятий) необходимо переработать и уплотнить для ускорения процесса повышения доступа, обеспечения выигрышной игры для всех участников, предприятий сектора телекоммуникаций и потребителей, а также для разделения

нагрузки. Турция осуществила либерализацию своего телекоммуникационного рынка в январе 2004, Сербия станет последним европейским оператором, который проведет либерализацию в 2005 г., срок же, установленный Казахстаном на 2008 г., не оправдан, поэтому необходимо твердо принять дату 2005 г., которая предусмотрена планом мероприятий.

Темпы роста степени проникновения в странах ЕЦА по сравнению с ЕС (1990-2002 гг.)



20. План мероприятий должен поставить целью полную либерализацию отрасли к 2005 г., предусмотрев второй план мероприятий для рассмотрения деталей после 2005 г. Приоритетный план мероприятий должен состоять из 2 уровней:

- Превращение компании «Казахтелеком» в конкурентоспособного оператора мирового класса
- Эффективное создание регулятивной среды уровня 21 века, стимулирующей устойчивые частные инвестиции, рост конкуренции и ускоренное совершенствование доступа, а также поддерживающей цели устойчивого развития и диверсификации.

Трансформация «Казахтелеком»

21. КТ со стороны представляется солидной компанией без проблем, поскольку она является одной из наиболее прибыльных компаний в мире. Но, возможно, это ошибочное впечатление, отражающее не эффективность деятельности компании, а ее рыночную власть и эксклюзивные права. При сроках либерализации, установленных на 2005 г., КТ должен рассмотреть возможность привлечения консультантов для разработки и реализации современного бизнес-плана с целью позиционирования КТ в качестве суперэффективного высокотехнологичного оператора на полностью конкурентном рынке.

22. Пересмотренный КТ должен охотно поддерживать полноценную конкуренцию, признавая преимущества такого положения вещей. Например, клиенты нового участника будут звонить клиентам КТ и наоборот, генерируя, таким образом, новые доходы от пользования телефонными линиями, а также обеспечивая плату за межсетевые соединения. Размер рынка межсетевых соединений может быть огромен. Например, в 2000/01 г. в Великобритании «звонки внутри страны» (местные и междугородние) генерировали оборот в размере 3,4 млрд. фунтов, а «исходящие внутренние звонки» - 1,2 млрд. фунтов. А «межсетевые соединения» генерировали доход в размере 6,5 млрд. фунтов (рынок всех телекоммуникаций составляет более 40 млрд. фунтов). Сказать «нет конкуренции» - это сказать «нет успешному бизнесу». Пересмотр культуры КТ станет важной задачей для предлагаемых консультантов.

23. Процессу пересмотра должен поддерживаться эффективным внедрением правового климата, отвечающего требованиям 21 века, который, в частности, позволит провести прогрессивную и оперативную ребалансировку тарифов повременного учета, используя международные сравнительные данные в качестве руководства (см. ниже). Либерализация позволит рынку внести вклад в обеспечение универсального обслуживания, разделив нагрузку с КТ. В данных обстоятельствах КТ станет участвовать на рынке с большей охотой.

Правовой климат 21 века

24. Для создания правового климата, отвечающего требованиям 21 века, необходимо время. Но, если ждать совершенства, можно попасть во мрак. Действующий план мероприятий предусматривает прогрессивную либерализацию на рынке в поэтапном режиме, когда переход с одного этапа на другой предпринимается только после завершения всех работ на предыдущем этапе. Это верный способ промедления, особенно, учитывая тот факт, на решение указанных задач у других стран ушло много лет. Например, отдельный учет и распределение затрат в краткие сроки оказались недостижимыми для большинства телекоммуникационных операторов.

25. Следующие приоритетные мероприятия (с необходимым нормативно-правовым обеспечением) необходимо выполнить до 2005:

- Твердое объявление об истечении сроков всех эксклюзивных прав к 2005 г., а также внесение изменений в предложение по ВТО
- Создание надежного независимого органа регулирования отрасли
- Постепенная, но оперативная ребалансировка тарифов, первоначально основанная на сравнительном анализе.
- Создание обязательного стандартного предложения о межсетевых соединениях, первоначально основанного на сравнительном анализе.
- Формирование облегченного порядка лицензирования или авторизации для обеспечения быстрого выхода на рынок услуг и инфраструктуры без обязательств об универсальном обслуживании

26. После либерализации рынка государственные органы смогут лучше оценивать потребности в инициативах, связанных с универсальным обслуживанием. В условиях конкуренции возможна разработка инновативных и экономически эффективных подходов к универсальному обслуживанию и доступу, содействующих конкуренции и высокому уровню предоставления услуг.

Заслуживающий доверия независимый орган регулирования

27. Двадцать лет назад в Европе не было независимых органов регулирования в отрасли телекоммуникаций. Ответственное министерство, государственная телефонная компания, органы по стандартизации сертификации особо не отличались друг от друга и люди ходили из одного ведомства в другой. Введение конкуренции на обеспечение услуг и инфраструктуры изменило данную систему. Новые участники требовали гарантий о том, что их будут рассматривать объективно, что не будет никакого фаворитизма в пользу государственной компании и, что они не будут испытывать дискриминации. Именно эти вопросы обусловили развитие независимых регуляторов телекоммуникаций. Данные вопросы будут превалировать и в Казахстане – если страна желает достичь своих целей развития, необходимо создать заслуживающий доверие независимый орган регулирования в области телекоммуникаций для стимулирования широкомасштабных частных инвестиций. Регулятор должен заслуживать доверие у

участников рынка. Кроме того, независимость регулятора должна быть уравновешена его подотчетностью.

28. ВТО требует, чтобы орган регулирования в области телекоммуникаций был независим от оператора, что означает, что при наличии государственного оператора, орган регулирования не должен быть подотчетным или подконтрольным тому же министерству, которое осуществляет надзор за деятельностью государственного оператора. Однако, данное требование ВТО является наименьшим общим знаменателем, отражающим консенсус между большим количеством стран с различными взглядами на конкуренцию, либерализацию и независимость. ЕС продвинулся гораздо дальше и установил стандарт на независимого органа регулирования в области телекоммуникаций.

29. Результативное и заслуживающее доверие регулирование требует существенного уровня независимости органа регулирования от политических влияний, особенно на повседневном уровне или на уровне каждого принимаемого решения. Ведомство должно быть, беспристрастным, объективным, неполитическим органом, осуществляющим контроль за исполнением направлений политики, установленных контролирующими уставами, свободным от преходящих политических влияний.

30. Ясно, что абсолютная независимость данных регулирующих агентств не является ни возможной, ни действительно желаемой. «Независимые» органы регулирования в области телекоммуникаций не должны быть бесконтрольными. Исполнительная власть должна обеспечить проведение назначенными ею регуляторами государственной политики. Однако, регуляторам необходима изоляция от политического вмешательства с целью недопущения политизации процесса регулирования, дискредитации принимаемых решений, а также обеспечения реализации государственной политики. Ясно, что необходим баланс для обеспечения независимости регулятора и его способности реагировать на политику, устанавливаемую выборным руководством страны. Для достижения такого баланса можно реализовать несколько официальных гарантий:

- Предоставление органу регулирования четко обозначенных полномочий, свободных от министерского контроля
- Предоставление четко определенных критериев для должностных назначений
- Обеспечение участия исполнительной и законодательной власти в процессе назначения должностей
- Назначение регуляторов на фиксированный срок и запрещение их устранения, за исключением четко определенных причин (подлежащих официальному рассмотрению)
- Смещать сроки работы членов совета директоров, обеспечивая их постепенную замену последующей администрацией
- Финансирование деятельности органа регулирования за счет отчислений пользователей или налогов на регулируемую отрасль с целью изолирования

органа регулирования от политического вмешательства через бюджетный процесс

- Освобождение органа регулирования от верхних пределов заработной платы государственной службы с целью обеспечения возможности привлечения и удержания квалифицированных кадров
- Запрещение исполнительной власти опровергать решения органа регулирования, за исключением принятия новых законодательных актов или апелляции в суд в соответствии с действующим законодательством

31. Указанные задачи должны сформировать основной комплекс задач для государственных органов Казахстана в ближайшем будущем наряду с необходимостью наращивания возможностей регулятора.

Сравнительные тарифы и межсетевые соединения

32. Определение методологий, а также экономический анализ соответствующих затрат и ставок прибыли является особенно трудной и времязатратной задачей. Однако, несмотря на различие трудовых затрат в разных странах, затраты на технологии, приблизительно, одинаковы во всем мире. В данных обстоятельствах разумно использовать международные сравнительные показатели для расчета приближенных тарифов и размеров платы за межсетевое соединение, которые можно скорректировать на более позднем этапе после согласования соответствующей методологии и данных.

В графиках 3 и 8 Приложения представлены сравнительные данные по тарифам членов и кандидатов на вступление в ЕС, а также средние данные по ЕС. В графиках 9 и 15 Приложения представлены аналогичные данные по межсетевым соединениям. В первом случае представленные данные необходимо использовать для руководства процессом образования тарифов и определения размеров платы за межсетевое соединение.

33. Очевидно то, что тарифы членов и кандидатов ЕС на местную, междугороднюю и некоторые виды международной телефонной связи сильно приближены к средним тарифам по ЕС. Наиболее значительными исключениями являются месячная абонплата и телефонная связь с США. Несмотря на различия, существует сходство в области трудовых затрат между ЕС и другими странами. Однако, наиболее трудной задачей, как и для Казахстана, является ребалансировка размера абонплаты.

34. В данном контексте необходимо уделить внимание стимулированию тарифных пакетов и специальных низким потребительским тарифам. Последнее может привести к снижению размера месячной абонентской платы, но увеличению потребительской платы.

35. В отношении межсетевых соединений сходство со средними тарифами ЕС меньше. Тем не менее, приведенные сравнительные данные могут послужить

руководством в области образования тарифов на межсетевые соединения путем указания диапазона тарифов в рамках приводимого предложения по тарифам на межсетевые соединения.

Лицензирование и выдача разрешений

36. Для повышения уровня доступа к электронным коммуникациям необходимо принять подход облегченных требований к выдаче разрешительных документов. Жестко регулируемые долгие процессы заполнения бланков является серьезным препятствием, если не откровенным барьером для инвесторов. ЕС принял такой подход в своем новом регуляционном пакете. В ст. 3.2 «Директивы по авторизации» (2002 (20) ЕС) данный процесс определяется следующим образом:

37. «Обеспечение электронно-коммуникационных сетей или обеспечение электронно-коммуникационных услуг является, возможно, ... единственным предметом общего лицензирования. От предприятия может потребоваться представление уведомления, но не может потребоваться получение решения или любого другого административного акта государственным органом регулирования до реализации прав, исходящих из лицензирования. После получения уведомления предприятие при необходимости может начать осуществление деятельности, подпадающей под положения о праве пользования, предусмотренные статьями 5, 6 и 7».

38. А уведомление описывается как:

«Уведомление, указанное в п. 2, является лишь заявлением юридическим или физическим лицом в государственный орган регулирования о намерении начать деятельность по обеспечению электронно-коммуникационных сетей или услуг, а также представлением минимальной информации, необходимой государственному органу регулирования для ведения регистра или перечня поставщиков электронно-коммуникационных сетей или услуг. Данная информация должна быть ограничена до необходимого минимума для идентификации поставщика как, например, регистрационные номера, контактные лица поставщика, адрес поставщика, краткое описание сети или услуги, а также предполагаемый срок начала осуществления деятельности».

39. Статья 2.2 дает следующее определение авторизации:

«Общая авторизация означает нормативно-правовую базу, установленную государством-членом ЕС, обеспечивающую право обеспечения электронно-коммуникационных сетей или услуг и определяющую отраслевые обязанности, применимые ко всем или определенным видам электронно-коммуникационных сетей или услуг в соответствии с настоящей Директивой».

40. Процесс авторизации является одним из ключевых инструментов, используемых ЕС для развития наиболее конкурентоспособной экономики, основанной на знаниях, поскольку он содействует вложению частных средств в

электронные телекоммуникации. Индивидуальные лицензии до сих пор необходимы при скудных национальных ресурсах (например, радиоспектр), но в иных случаях входение на рынок обеспечивается при минимальных бюрократических препятствиях.

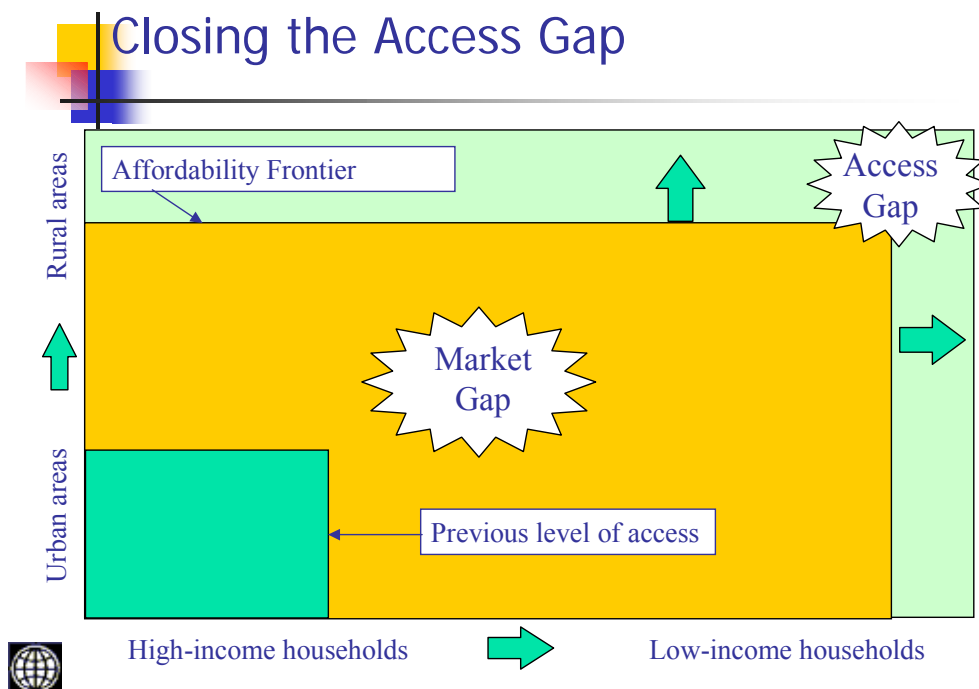
41. Государственные органы в Казахстане должны принять аналогичный подход в качестве приоритетного для обеспечения устойчивого экономического развития и диверсификации.

Подход «Рационального субсидирования» к универсальному доступу

Недостаточный доступ

42. Существуют две формы «недостаточного доступа»¹, что продемонстрировано на рисунке ниже: «недостаточность, обусловленная рынком» и «чистый» недостаточный доступ как таковой. Первая форма является результатом существования монополии, когда рыночные силы не могут работать в полную силу для того, чтобы полностью заполнить такой пробел (см. «предшествующий уровень доступа» на рисунке). Вторая форма недостаточности является результатом того, что некоторые потребители не могут позволить себе доступ, обеспеченный рыночными силами из-за низкого своего дохода или удаленного расположения (например, бедное сельское население). В таком случае оправданным является государственное вмешательство.

Восполнение недостаточности доступа



43. После эффективной и полной либерализации рынок телекоммуникаций станет работать в полную силу над обеспечением доступа коммерческим потребителям, в особенности при наличии необходимой правовой среды. Однако «чистый недостаточный доступ» останется в форме функциональной зависимости между распределением дохода и спросом, что порождает вопрос: нужно ли государству вмешаться?

44. Зачастую обязанность по предоставлению универсальных услуг ложится на оператора, обладающего значительной рыночной властью (ЗРВ), что обеспечивает восполнение пробела в доступе. Обычной практикой является расчет себестоимости (с учетом компенсационных выплат и затрат) предоставления услуг оператором, имеющим ЗРВ, с последующей выработкой системы распределения затрат между соответствующими участниками рынка.

45. В качестве альтернативы, как предлагается здесь, политика может быть направлена на промежуточное решение «Универсального доступа» с целью гарантирования наличия широкого спектра информационно-телекоммуникационных услуг, включая Интернет, в пунктах общего доступа или телецентрах, расположенных в целевых населенных пунктах, где наблюдается чистая недостаточность доступа. Данный подход может быть откорректирован, в него можно включить элемент «рационального субсидирования» и предусмотреть участие местного частного сектора или местных властей в управлении такими общественными телецентрами. Подход «рационального субсидирования» описан ниже.

Концепция

46. Концепцию рационального субсидирования можно изложить следующим образом:

- данный подход нацелен на мобилизацию частного предпринимательства и инвестиций для предоставления услуг;
- подход фокусируется на предоставлении общего доступа к телефонии, компьютерам, Интернету и другим информационно-телекоммуникационным услугам через телецентры (или кибер кафе), расположенные на селе и городских районах, где проживает малообеспеченное население, на коммерческой основе путем взимания платы за предоставленные услуги;
- спектр услуг и информационно-телекоммуникационных технологий, доступных в режиме коллективного пользования гораздо шире спектра услуг, которыми можно пользоваться индивидуально, т.е. «дома»;
- данный подход позволяет государственным или полугосударственным организациям стать важными коммерческими клиентами или партнерами телецентров;

- подход поощряет местных предпринимателей управлять или входить в доленое участие в телецентрах, а также поощряет их объединение и партнерство с более крупными участниками отрасли;
- подход признает, что при определенных обстоятельствах телецентры, обеспечивающие универсальный доступ могут оказаться нерентабельными, а для их создания и покрытия капитальных затрат могут понадобиться субсидии.

47. Субсидии распределяются следующим образом:

- лицензирующий орган определяет уровень обслуживания для определенной географической территории на установленный период (к примеру, 10 лет) и публикует приглашение к участию в тендере на получение единовременной субсидии;
- соискатели свободны в выборе технологических решений;
- соискатели рассчитывают размер требуемой субсидии исходя из ожидаемых потоков доходов от оплаты услуг, капитальных и эксплуатационных затрат;
- соискатели будут вправе найти дополнительных, коммерчески привлекательных потребителей в данной местности, которых можно будет охватить услугами при небольших дополнительных издержках после того, как пункты общего доступа уже будут созданы. При расчете требуемой субсидии соискатели должны учесть такие дополнительные коммерческие возможности;
- требуемая субсидия – это сумма, достаточная только для того, чтобы сделать телецентры рентабельными, она не является полноценной субсидией;
- соискатель, затребовавший наименьший объем субсидии, объявляется победителем. Он обязуется предоставлять определенный уровень обслуживания в течение обозначенного периода времени на коммерческой основе;
- освоение единовременной субсидии связано с показателями качества эксплуатации, касающимися создания пунктов общего доступа; и
- тендерный процесс обеспечивает минимизацию субсидии и поощряет значительные частные инвестиции.

Рациональное субсидирование доступа к услугам в сельской местности в Латинской Америке

48. Подход рационального субсидирования применялся в Латинской Америке для стимуляции частных инвестиций. Необходимо отметить, что уровень обслуживания и доступа в рамках таких инициатив гораздо менее технологичен по сравнению с тем, который предлагается для Казахстана.

49. В нижеприведенной таблице представлены размеры выданных субсидий, количество охваченных населенных пунктов, а также размер субсидии на каждый

населенный пункт. «Максимальный размер субсидии» – это сумма, выделенная на предоставление субсидии на базе расчетов, которые были осуществлены до проведения конкурсных торгов. В большинстве случаев фактические субсидии, предоставленные после проведения тендера, были меньше первоначально выделенных сумм. Финансирование обеспечивалось из государственного бюджета, из сбора, взимаемого с доходов операторов, или из средств, полученных в ходе распродажи с аукциона спектра радиочастот. (Финансирование через Структурные фонды ЕС или похожие механизмы в Латинской Америке не существует).

Рациональные субсидии в Латинской Америке

<i>Страна</i>	<i>Источник финансирования</i>	<i>Период</i>	<i>Обслуживаемые населенные пункты</i>	<i>Максимальный размер субсидий (млн. долларов США)</i>	<i>Предоставленные субсидии (млн. долларов США)</i>	<i>Размер субсидий в расчете на один населенный пункт</i>
Чили	Государственный бюджет	1995–97	4,504	24.2	10.2	2,256
		1998–99	1,412	14.4	9.8	6,919
		2000	142	1.9	1.8	12,727
Перу	Сбор, налагаемый на оператора в размере 1%	1998	213	4	1.7	18,800
		1999	1,937	50	11	5,700
		2000	2,290	59.5	27.8	12,100
Колумбия	Сбор, налагаемый на оператора, и государственный бюджет	1999	6,865	70.6	31.8	4,600
Гватемала	Продажа спектра радиочастот	1998	202	ДО	1.5	7,587
		1999	1,051	ДО	4.5	4,282
Доминиканская Республика	Сбор, налагаемый на оператора в размере 2%	2001	500	3.8	3.4	6,800

ДО. Данные отсутствуют.

50. Уроки, полученные в Латинской Америке, говорят о том, что успех в значительной степени зависит от следующего:

- хорошо рассчитанные конкурсные механизмы, легкие для понимания, прозрачные и доступные для всех потенциальных соискателей, с четко обозначенными минимальными требованиями по обслуживанию населения;

- тщательная и полная подготовка лицензирующим органом данных о потенциальном рыночном спросе для обеспечения максимального количества доступных данных, а также для включения их в базу данных;
- обеспечение единого органа, предоставляющего лицензии, распределяющего радиочастоты (при необходимости) и работающего с многочисленными заявками на получение лицензий, что позволяет новым участникам рынка телекоммуникаций легко ориентироваться при вступлении на рынок;
- нормативно-правовое обеспечение процесса, в частности путем предоставления гибкости в установлении тарифов (лучше дорогой доступ к рынку телекоммуникаций, чем его отсутствие), а также гарантирование эффективного и своевременного межсетевое соединения;
- обеспечение свободы выбора технологических решений, например, через разрешение применения как фиксированных, так и беспроводных технологий;
- предоставление услуг обучения и технической поддержки операторам;
- повышение заинтересованности поставщиков (многие новые участники рынка в Латинской Америке были связаны с поставщиками телекоммуникационного оборудования; в случае с Казахстаном сюда относятся поставщики информационно-коммуникационных технологий);
- стимулирование достижения местными компаниями экономии масштаба, обычно, совместно с крупными участниками рынка телекоммуникаций;
- мониторинг и оценка результатов, распространение информации о передовой практике.

51. Опыт Латинской Америки в области основных рисков и трудностей:

- конкурсный процесс должен включать в себя несколько раундов. В Чили первый раунд торгов на обслуживание 4 500 населенных пунктов был наиболее конкурентным, так как соискатели стремились занять стратегические позиции;
- соискатели могут не иметь операционного опыта, особенно в плане маркетинга, обслуживания потребителей и оптимизации инвестиций;
- нехватка опыта и слабое бизнес-планирование может привести к назначению соискателями заниженного размера субсидии;
- возможное ухудшение ситуации на финансовых рынках может привести к необходимости вмешательства «вышестоящей инстанции»;
- в случае наименее рентабельных и убыточных населенных пунктов необходимо обеспечить дополнительные стимулы.

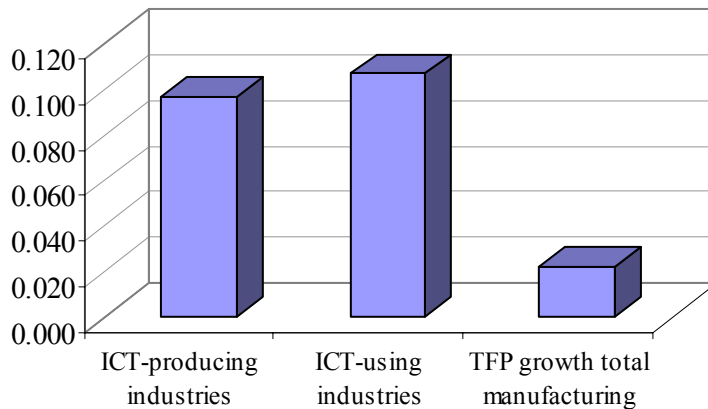
52. Если данный подход будет принят в Казахстане, целесообразно начать предоставление рациональных субсидий в рамках ограниченного числа тщательно продуманных пилотных проектов с целью апробирования подхода в разных

обстоятельствах и его корректировки относительно условий Казахстана, а также для проведения сравнительного анализа требующихся субсидий.

Приложение
Сравнительные данные
Польский пример
Использование и распространение ИКТ в бизнесе

Пример иллюстрирует влияние на производство, оказываемое растущим использованием и распространением ИКТ.

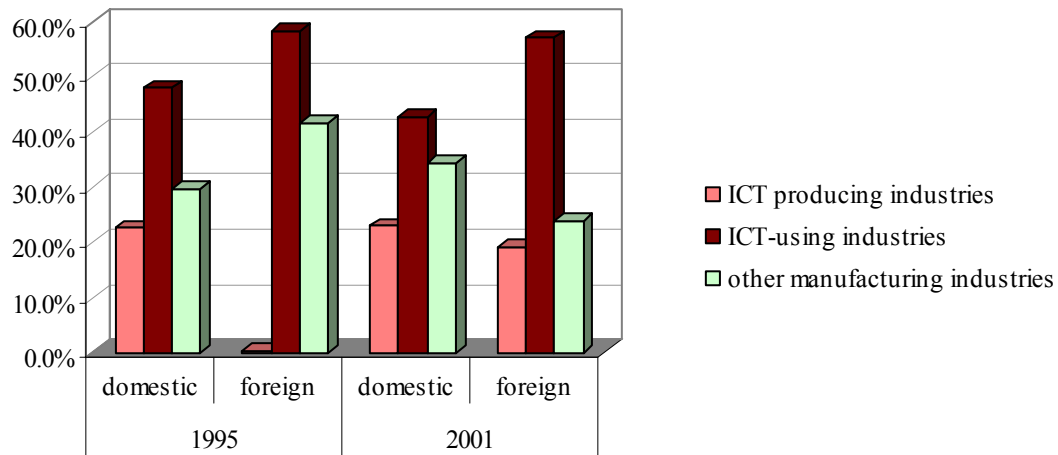
Рис. 1 Рост производительности отраслей, производящих и использующих ИКТ, а также общий рост производительности за 1994-2000 гг.



Источник: CASE

Отрасли, использующие ИКТ аккумулировали, примерно 50% от общего объема производственно-технологического фонда в 2001 г. (см. рис. 2) при ведущей позиции иностранных фирм. Совместно отрасли использующие и производящие ИКТ аккумулировали более 68% от общего объема производственно-технологического фонда. Данный показатель демонстрирует, что производительность данных двух групп промышленности будет увеличиваться в ближайшем будущем.

Рис. 2 Доля отраслей, производящих и использующих ИКТ в производственно-технологическом фонде, 1995-2001 гг.

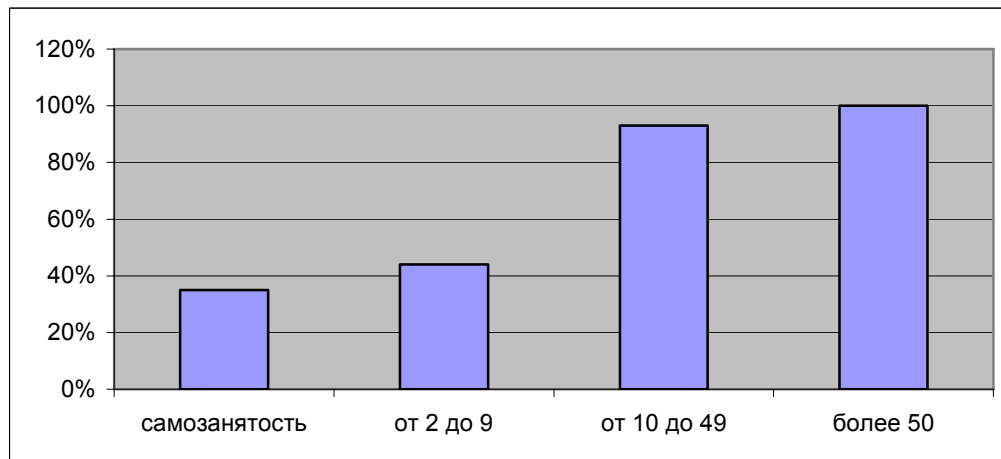


Источник: CASE

Распространение ИКТ привело к организационным изменениям, которые повысили общий уровень производительности за пределами сектора ИКТ.

Все средние и крупные предприятия в Польше имеют персональные компьютеры (см. рис. 3). Около 35% самозанятых лиц и почти 50% минипредприятий (в которых заняты до 9 чел.) имеют персональные компьютеры.

Рис. 3. Процент компаний с ПК, по размерам компаний (кол-во чел.)

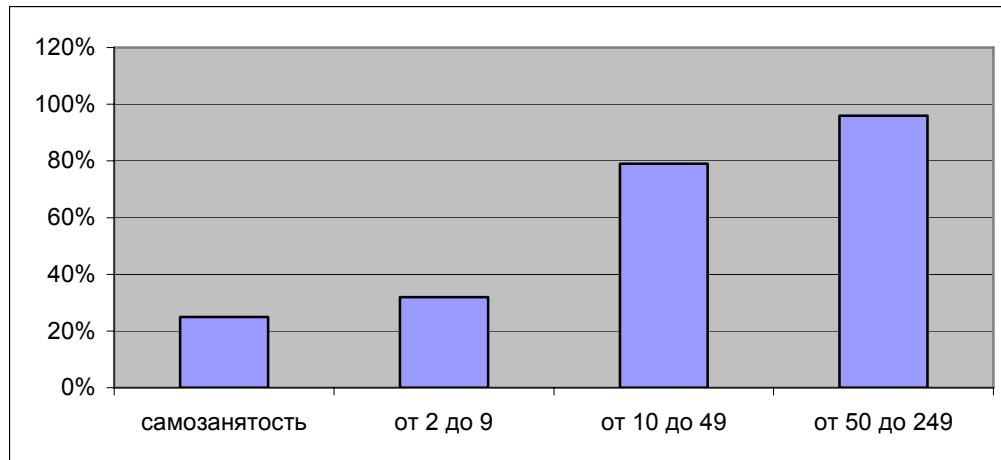


Источник: PARP (2003)

По данным Польского центрального статистического агентства (GUS 2003) количество предприятий, в которых занято более 49 человек, подключенных к Интернету составило 74,9% в 2002 г. против 61,6% в 2000 г. 54% от общего количества предприятий имеют свои веб-сайты против 41% в 2000 г. (GUS 2003).

По данным PARP, 25% самозанятых и 32% минипредприятий используют Интернет, а 79% малых предприятий и 96% средних предприятий подключены к Интернету (см. рис. 4)

Рис. 4. Доступ к Интернету в МСП, по размеру компании (кол-во занятых лиц)



Источник: Центральное статистическое агентство (2003 г.)

Таблица 1.

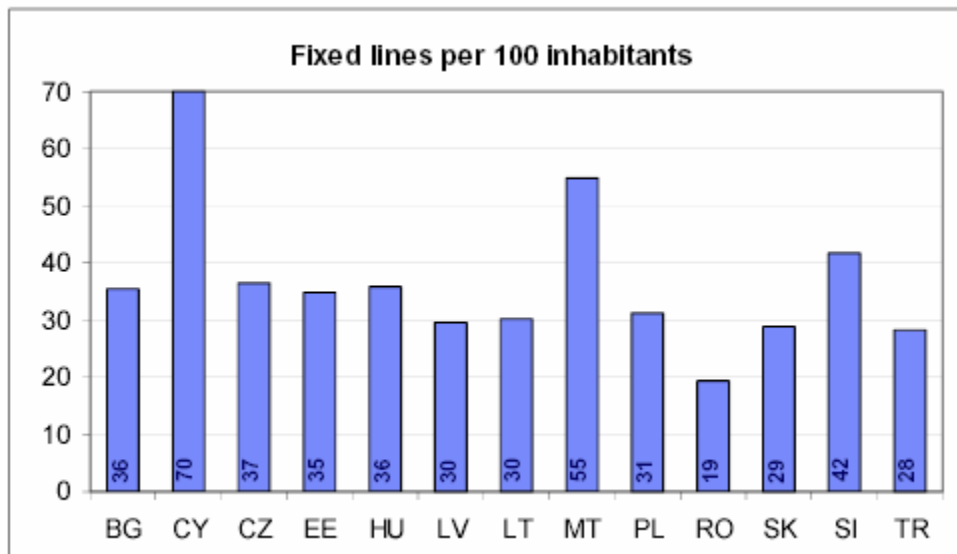
Выборочные показатели по телекоммуникационной инфраструктуре – Казахстан и выборочные страны со средним доходом

Страны Показатели	Казахстан	Россия	Беларусь	Украина	Чешская Республика	Венгрия	Польша	Европа и Центральная Азия	Низкий средний доход
Телефонные магистрали на 1000 чел. (2001)	113	243	279	212	357	374	295	235	139
Доход на линию, \$ (2001)	147	195	45	146	683	1,017	646	268	288
Мобильные телефоны на 1 000 чел. (2002)	57	121	47	44	849	646	363	502 ^a	..
Интернет-хосты на 10 тыс. чел. (2002)	10.4	27.9	4.1	14.3	223.2	191.6	170.3	229.7 ^a	..
Прим.: Доход на чел. ^a									
ВВП	\$ 1,350	\$ 1,750	\$ 1,290	\$ 720	\$ 5,310	\$ 4,830	\$ 4,230	\$ 1,970	\$ 745 - \$ 2,975

Источник: Показатели развития Всемирного Банка (2003), Международный телекоммуникационный союз
 Символы: а. Данные только по Европе (страны, вступающие в ЕС и южная Европа).
 б. Расчет произведен с использованием Метода атласа Всемирного Банка в 2001 или 2002. Данные только по Европе
 \$ означает доллар США по текущему курсу.
 “..” Означает, что данные отсутствуют или невозможность расчета совокупных показателей в связи с отсутствием данных по указанным годам.

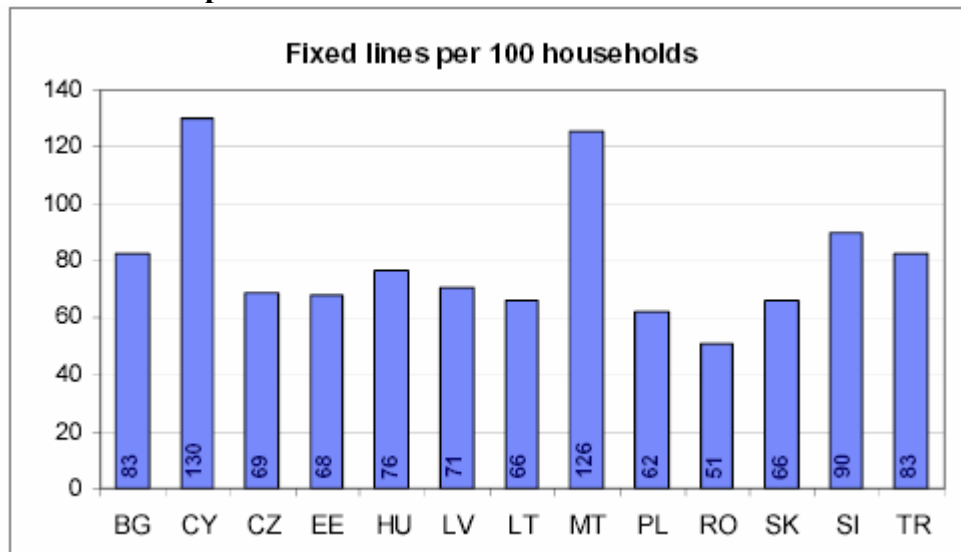
Проникновение на рынок. Вступающие страны и страны-кандидаты в ЕС

График 1 Фиксированные линии на 100 жителей – июнь 2002



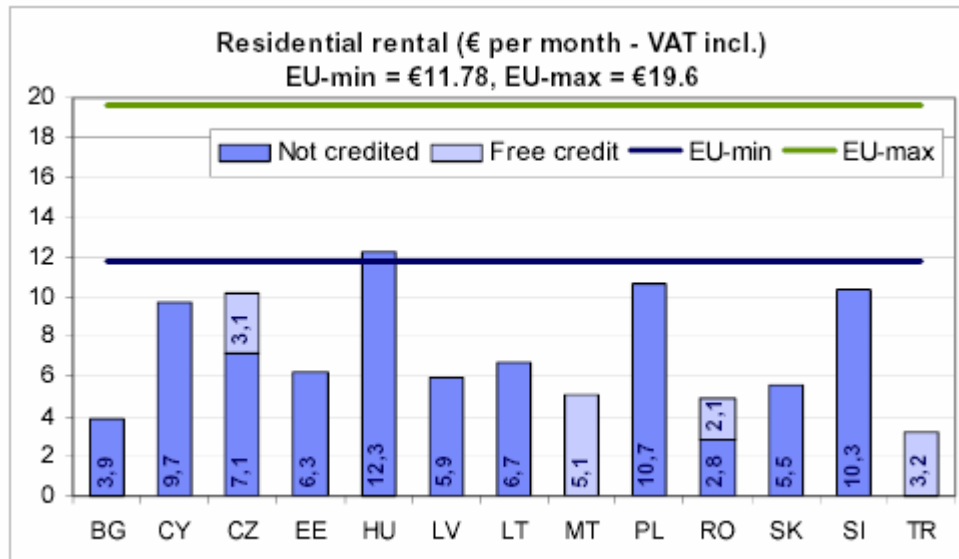
Источник: IBM (2002), 2-й отчет по итогам мониторинга стран-кандидатов в ЕС (Сектор телекоммуникационных услуг), Европейская Комиссия, Брюссель.

График 2 Фиксированные линии на 100 домохозяйств – июнь 2002



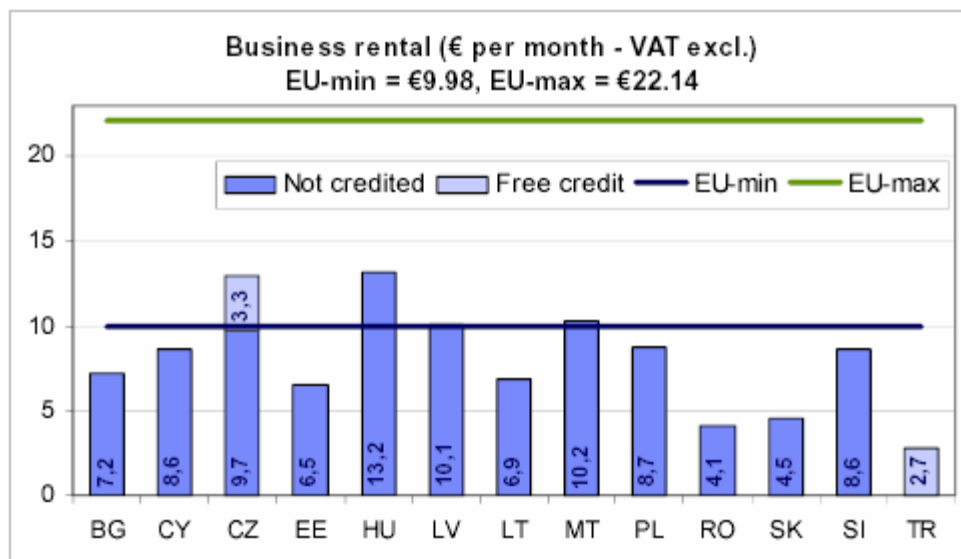
Источник: как указан выше

График 3 Месячная абонплата для жилого сектора, установленная действующим оператором € на 30/6/02



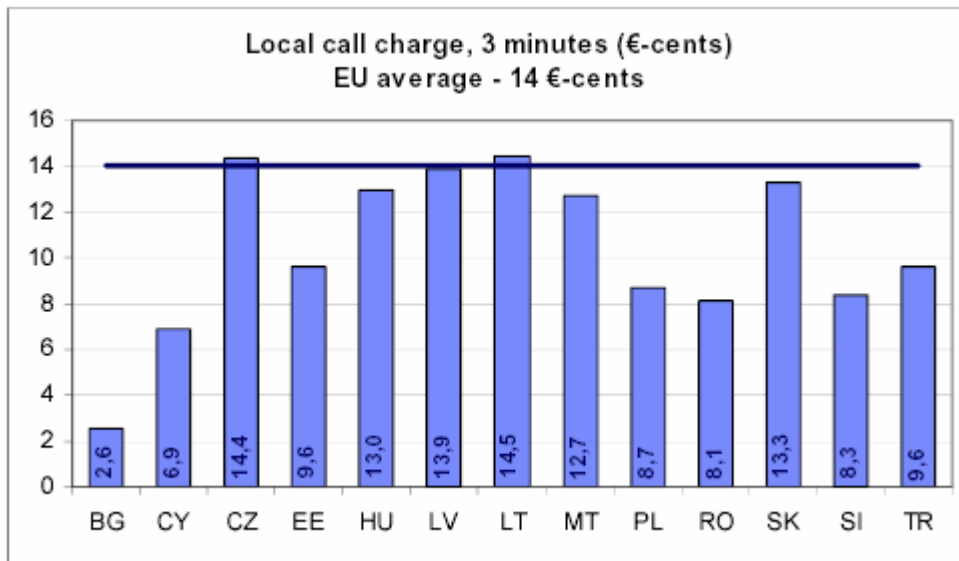
Источник: как указан выше

График 4 Месячная абонплата, установленная действующим оператором € на 30/6/02



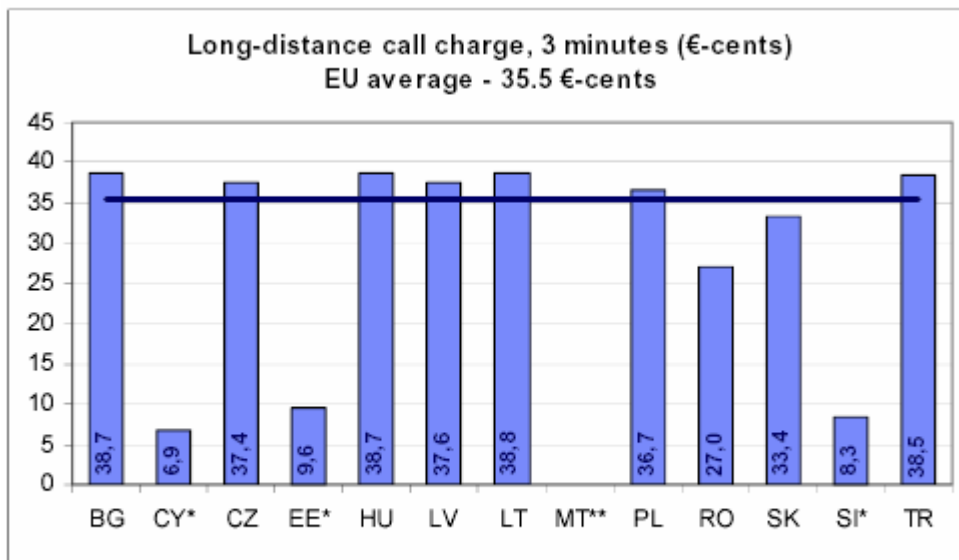
Источник: как указанный выше

График 5 3 минуты местного звонка по тарифам действующего оператора € на 30/6/02



Источник: как указан выше

График 6 3 минуты междугородного звонка по тарифам действующего оператора € на 30/6/02

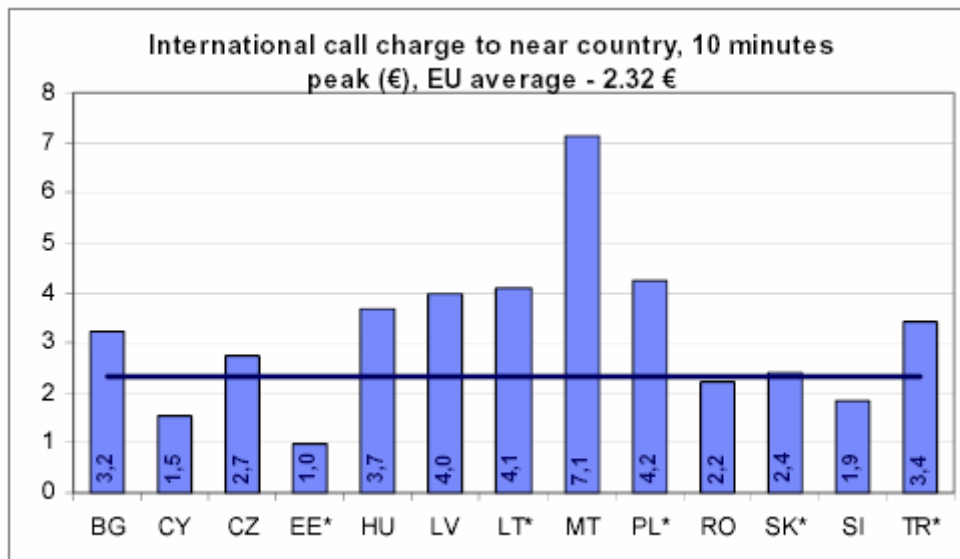


* Local and long-distance charges do not differ due to size of the country

** Not applicable due to geographical size of country

Источник: как указан выше

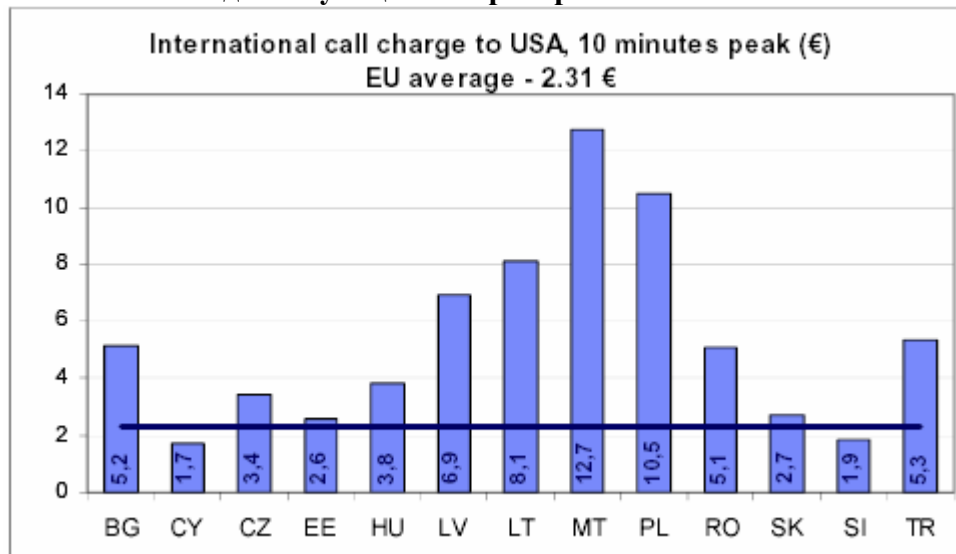
График 7 10 минут международного звонка в близлежащую страну по тарифам действующего оператора € на 30/6/02



* Charges not unified for calls to all near countries, the lowest charge is presented

Источник: как указан выше

График 8 10 минут международного звонка в США по тарифам действующего оператора € на 30/6/02



Источник: как указан выше

График 9 Тарифы для соединения между фиксированными сетями на вывод звонка на фиксированную сеть действующего оператора – местный уровень на 30 июня 2003

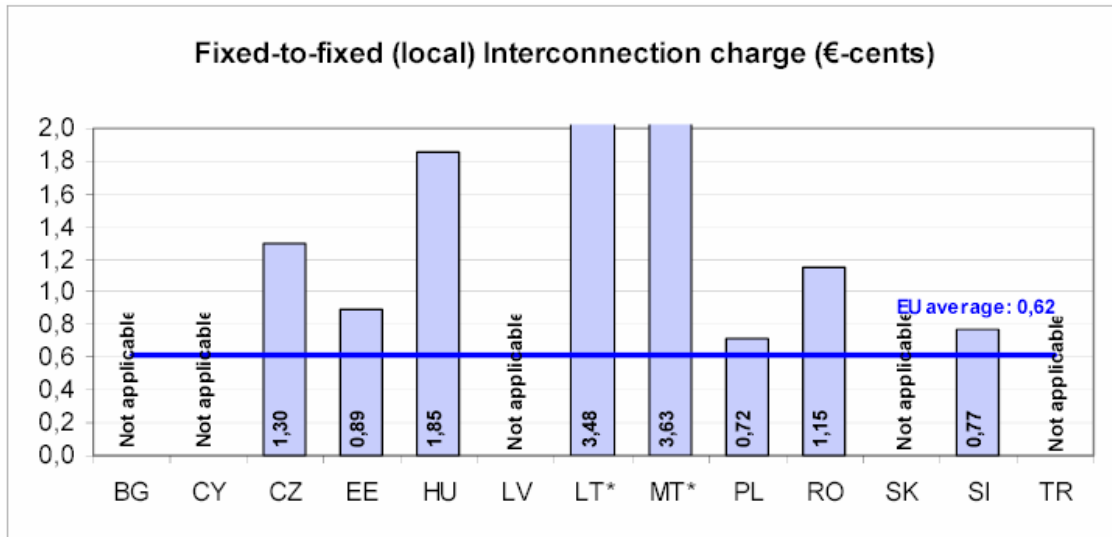


График 10 - Тарифы для соединения между фиксированными сетями на вывод звонка на фиксированную сеть действующего оператора –на 30 июня 2003

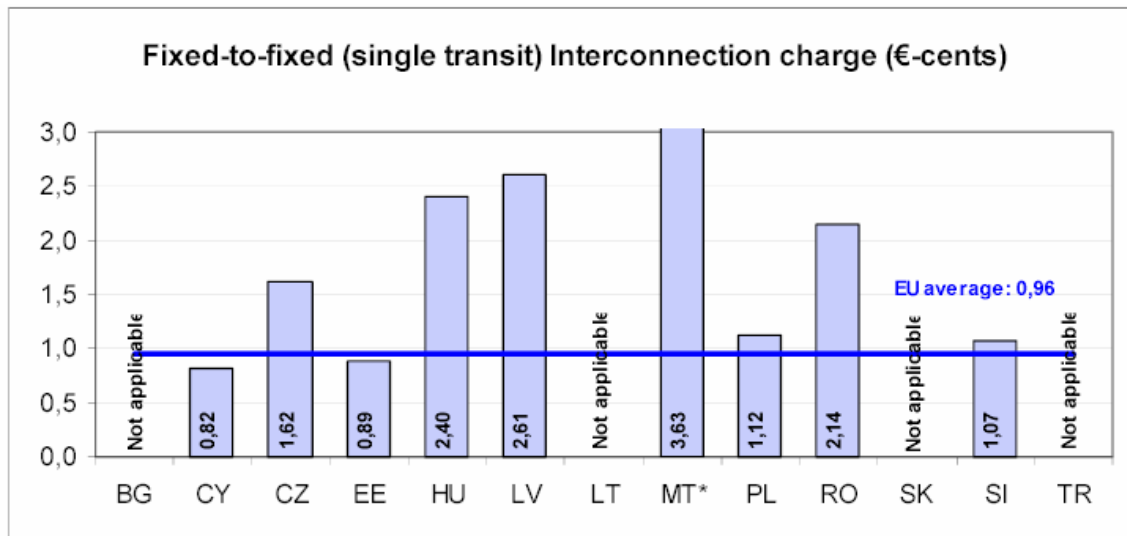


График 11 Тарифы для соединения между фиксированными сетями на вывод звонка на фиксированную сеть действующего оператора – двойной транзит на 30 июня 2003

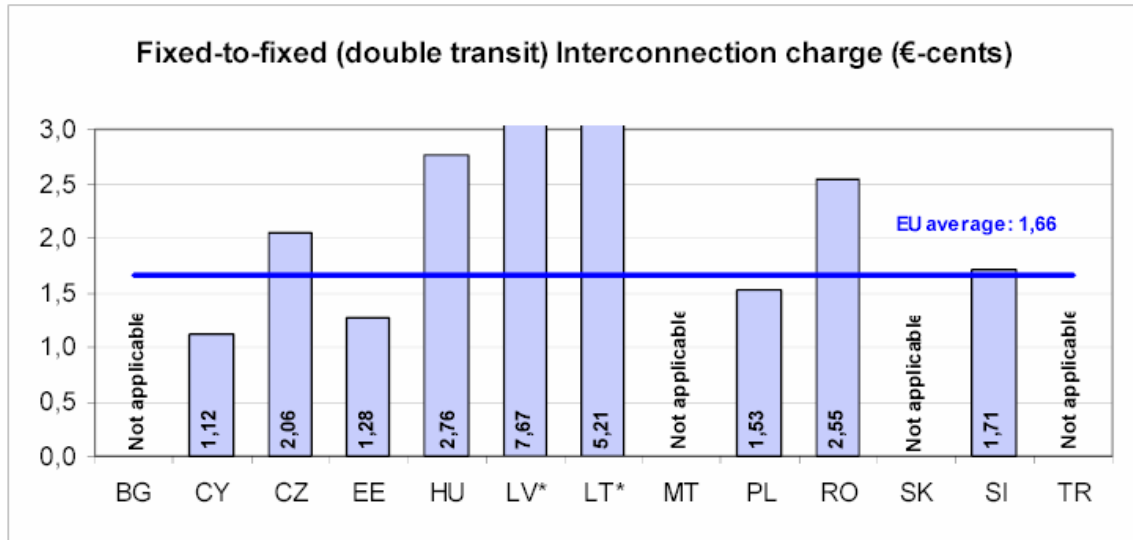


График 12 Сравнение платы за соединение между фиксированными сетями (местный уровень и одиночный транзит) с ценой на местный звонок

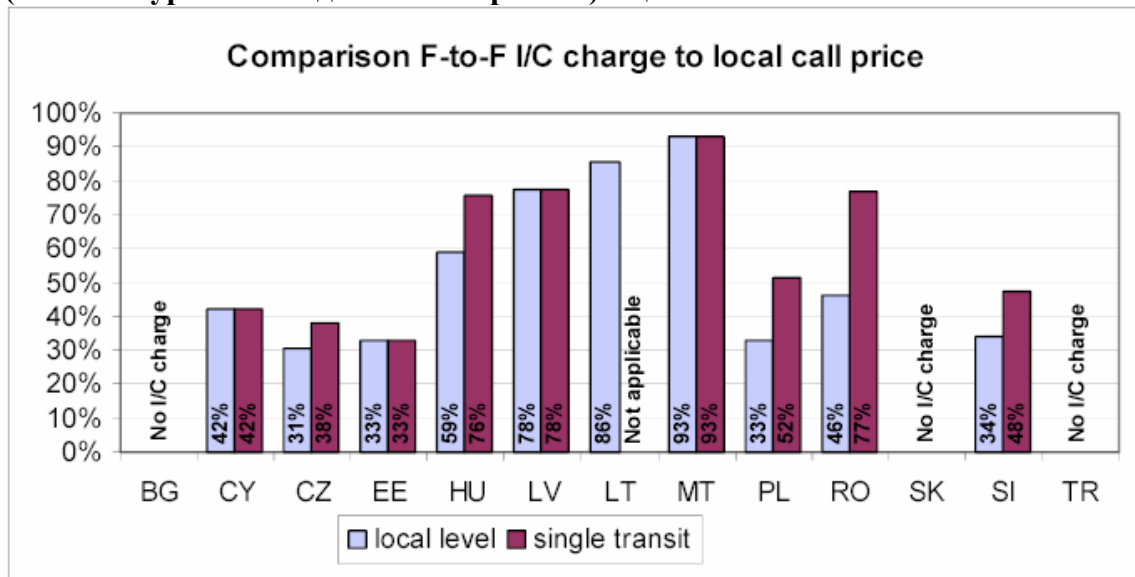


График:13 Тарифы для соединения между фиксированными сетями на вывод звонка на фиксированную сеть действующего оператора – двойной транзит на 30 июня 2003

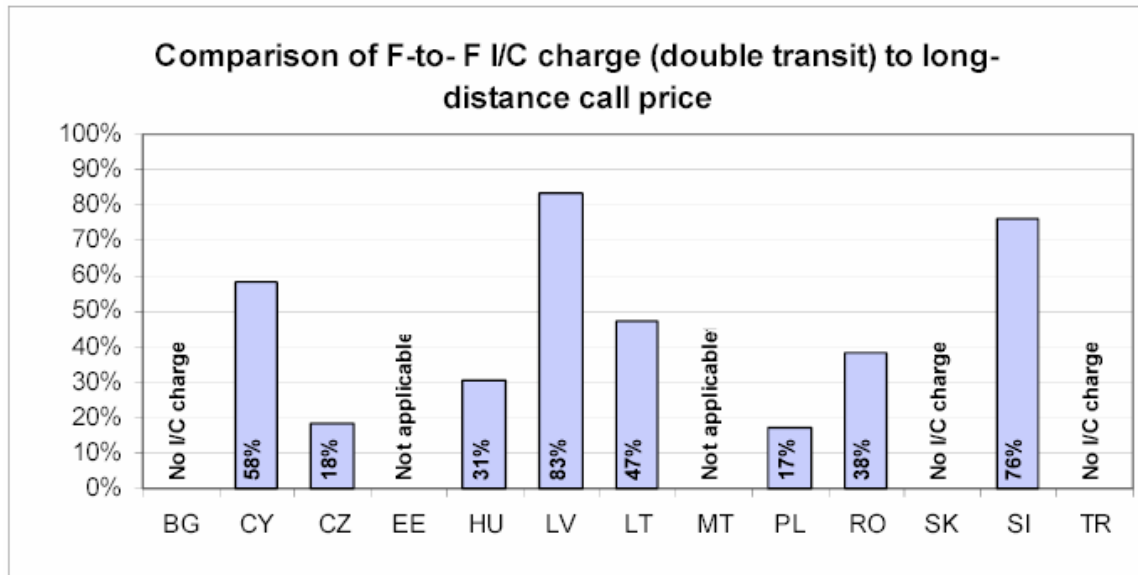


График 14 Тарифы для соединения между фиксированной и мобильной сетями звонки с мобильной сети, выведенной на фиксированную сеть действующего оператора – двойной транзит на 30 июня 2003

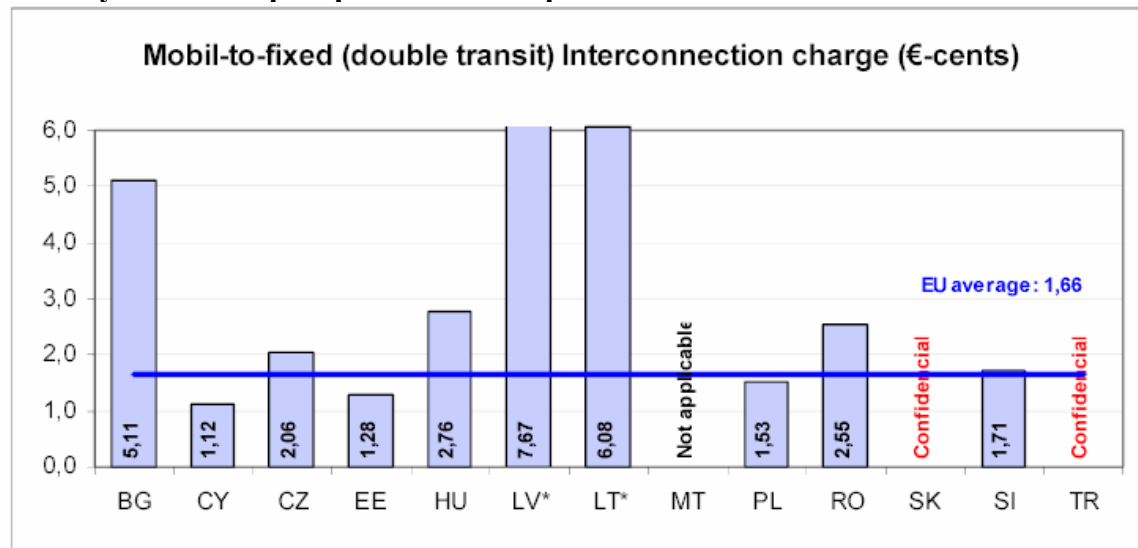
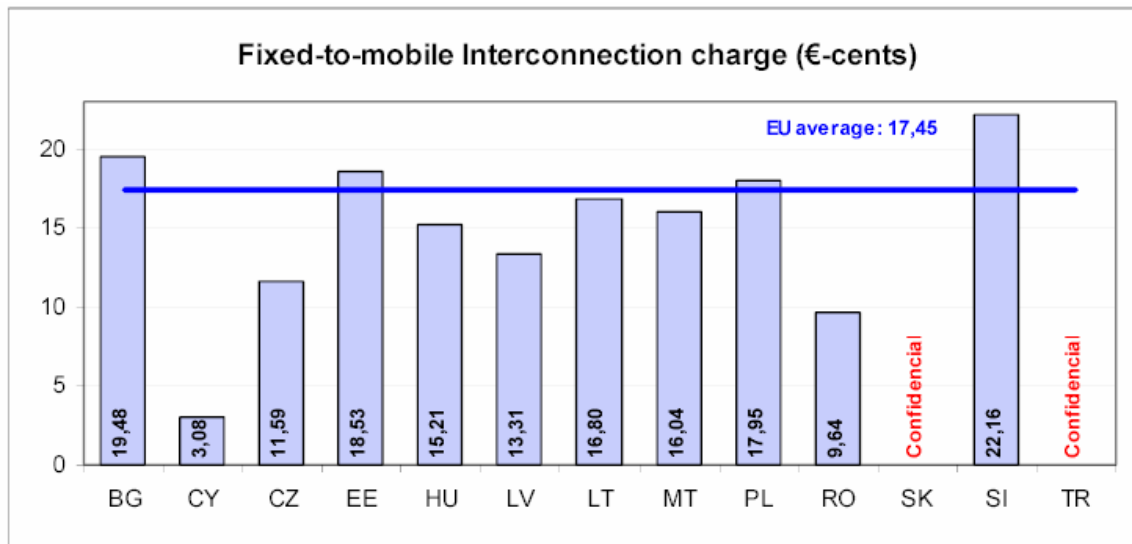


График 15 Плата за соединения между фиксированными и мобильными сетями на 30 июнь 2003



ⁱ Навас-Сабатар, Даймонд и Юнгенен (2002 г.)