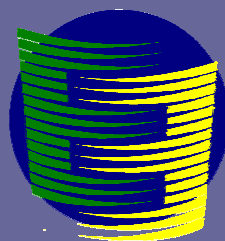




Руководство по наилучшей практике

по вопросам реструктуризации
(включая приватизацию)

в секторе энергетики

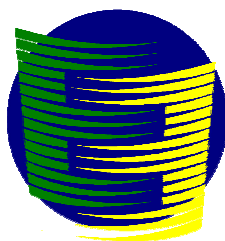


СЕКРЕТАРИАТ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ

Руководство по наилучшей практике по вопросам реструктуризации

(включая приватизацию)

в секторе энергетики



**Секретариат Энергетической Хартии
Брюссель – июнь 2003**

ПРЕДИСЛОВИЕ

Руководство по наилучшей практике по вопросам реструктуризации (включая приватизацию) в секторе энергетики было подготовлено на основе мандата первой сессии Конференции по Энергетической Хартии, с тем чтобы наглядно представить пути и способы реструктуризации (включая приватизацию), способствующие улучшению инвестиционного климата, не упуская при этом из вида вопросы эффективности, природоохранные и социальные цели. Руководство по наилучшей практике опирается на опыт и уроки реструктуризации и приватизации в странах Энергетической Хартии и является частью более широкой деятельности в процессе Энергетической Хартии, направленной на улучшение инвестиционного климата в энергетическом секторе.

Руководство не выделяет какую-либо конкретную модель или подход в качестве наилучших, а дает творческую и гибкую методику решения задач реструктуризации и приватизации и предлагает добровольные принципы разработки стратегии и более глубокое понимание связанных с реструктуризацией процессов. Особый аспект Руководства – попытка выявить пути и способы регулирования и установления базовых индикаторов для программ реструктуризации, исходя из предпосылки, что такие программы являются непрерывной задачей, поскольку в энергетическом секторе происходят постоянные изменения.

Большую помощь при подготовке Руководства по наилучшей практике оказали обсуждения в Группе Энергетической Хартии по инвестициям и вклад делегаций. Ценные рекомендации были получены от ЕБРР. За общую координацию и подготовку окончательного текста отвечал сотрудник Секретариата Бойко Ницов.

Мы представляем Руководство по наилучшей практике вместе с комментарием широкой публике на основе мандата Конференции по Энергетической Хартии и под моим руководством как Генерального Секретаря Энергетической Хартии.

Д-р Рия Кемпер

ПРОЦЕСС ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ

Договор к Энергетической Хартии

Договор к Энергетической Хартии и Протокол к Энергетической Хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам были подписаны в декабре 1994 года и вступили в силу в апреле 1998 года. На сегодняшний день Договор подписали или присоединились к нему пятьдесят одно государство Европы и Азии. Договор был разработан на основе Европейской Энергетической Хартии 1991 года. В отличие от этого документа, который представлял собой декларацию политических намерений в отношении содействия энергетическому сотрудничеству между Востоком и Западом, Договор к Энергетической Хартии является обязательным юридическим многосторонним инструментом, единственным в своем роде, который посвящен межправительственному сотрудничеству в энергетическом секторе.

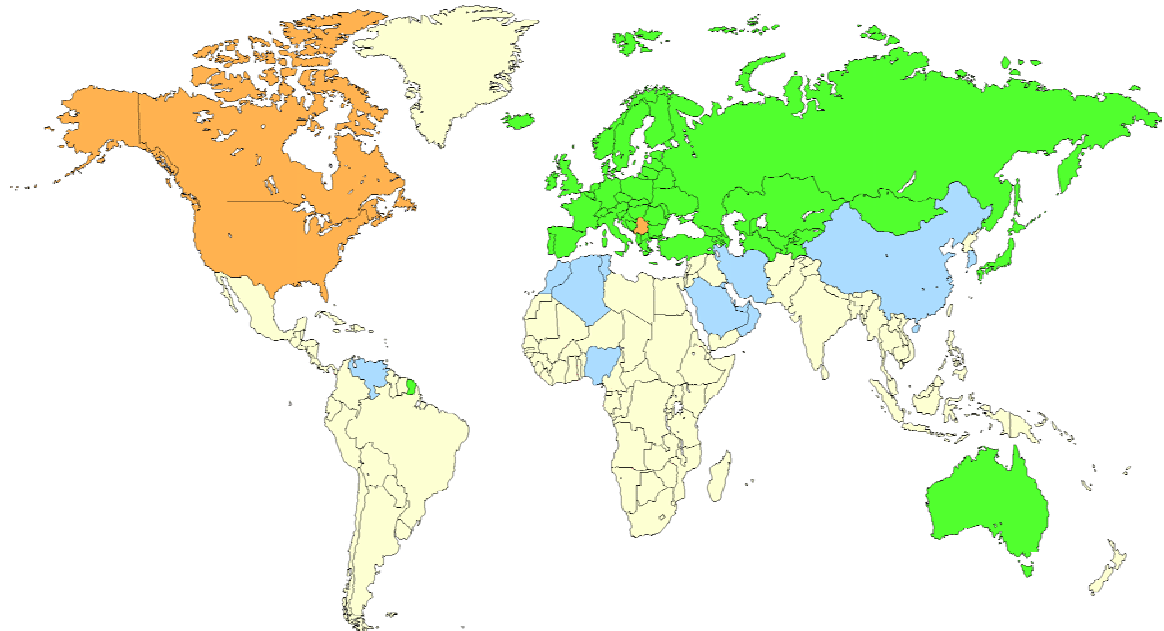
Фундаментальная цель Договора к Энергетической Хартии – укрепление господства права в вопросах энергетики путем создания одинакового набора правил для соблюдения всеми участвующими правительствами. В центре внимания положений Договора – пять широких областей: защита иностранных инвестиций в энергетику, основанная на предоставлении национального режима или режима наиболее благоприятствуемой нации (в зависимости от того, какой из них более благоприятен); свободная торговля энергетическими материалами, продуктами и связанным с энергетикой оборудованием на основе правил ВТО; свобода транзита энергии по трубопроводам и сетям; разрешение споров; а также энергоэффективность и соответствующие экологические аспекты.

Конференция по Энергетической Хартии

Конференция по Энергетической Хартии – независимая межправительственная организация, являющаяся руководящим и принимающим решения органом процесса Энергетической Хартии; была учреждена Договором к Энергетической Хартии в 1994 году. Все государства, подписавшие Договор или присоединившиеся к нему, являются членами Конференции, которая на регулярной основе проводит свои сессии – обычно два раза в год – для обсуждения программных вопросов, имеющих отношение к сотрудничеству в области энергетики между Востоком и Западом; для обзора хода выполнения положений Договора к Энергетической Хартии; а также для рассмотрения возможности разработки новых инструментов и проектов по энергетическим вопросам. Сессии Конференции обычно проходят в Брюсселе. Регулярные заседания вспомогательных органов Конференции по транзиту, торговле, инвестициям и энергоэффективности и экологическим аспектам проводятся между сессиями Конференции.

Секретариат Энергетической Хартии

Конференцию обслуживает небольшой постоянный Секретариат, расположенный в Брюсселе. В Секретариате работают эксперты в области энергетического сектора из стран, участвующих в работе Конференции, а руководит работой Генеральный Секретарь.



Зеленым показаны подписавшие стороны Договора к Энергетической Хартии, оранжевым – подписавшие стороны Энергетической Хартии (но не Договора), а голубым - наблюдатели. На карте представлена информация по состоянию на 1 июля 2003 года.

WELCOMING NOTE ADOPTED BY THE ENERGY CHARTER CONFERENCE ON JUNE 26, 2003

Не преследуя цели внедрения единообразных методов среди стран, подписавших Договор к Энергетической Хартии, и признавая, что никакая из сторон Договора к Энергетической Хартии не несет юридического обязательства применять какой бы то ни было из принципов Руководства по наилучшей практике по вопросам реструктуризации (включая приватизацию), Конференция по Энергетической Хартии по-прежнему ищет пути и средства решения вопроса о необходимости создания и поддержания конкурентной среды для бизнеса в энергетическом секторе в целях повышения эффективности и снижения затрат и для пользы общества. В этой связи Конференция по Энергетической Хартии:

- Одобряет Руководство по наилучшей практике по вопросам реструктуризации (включая приватизацию) в энергетике и принимает его к сведению;
- Рекомендует к применению Руководство по наилучшей практике по вопросам реструктуризации (включая приватизацию) на принципах новаторства и с той степенью гибкости, которая обеспечивает учет конкретных условий;
- Рекомендует периодически рассматривать и обновлять Руководство по наилучшей практике по вопросам реструктуризации (включая приватизацию) в целях соответствия меняющимся условиям;
- Рекомендует проводить мониторинг применения Руководства по наилучшей практике в рамках Докладов стран по вопросам инвестиционного климата и структуры рынка[▼].

[▼] Подписавшие стороны ДЭХ и Секретариат на регулярной основе готовят доклады стран по вопросам инвестиционного климата и структуры рынка, чтобы содействовать странам ДЭХ в создании конкурентной и эффективной среды в энергетическом секторе. После завершения процесса взаимных обзоров и принятия Конференцией по Хартии рекомендаций конкретной Подписавшей Стороне, Доклады публикуются, обычно на сайте Секретариата (www.encharter.org).

Содержание

Руководство по наилучшей практике по вопросам реструктуризации (включая приватизацию) в секторе энергетики.....	10
Введение	10
Цель	10
Определения	11
Основные принципы	12
Метод	12
ТЕМА А. РАЗВИТИЕ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ: ПРОЦЕССЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СОЗДАНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКОВ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ.....	13
ТЕМА В. СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ	20
ТЕМА С: РЕГУЛИРОВАНИЕ	30
ТЕМА D: ПОДГОТОВКА ПРЕДПРИЯТИЙ К ПРИВАТИЗАЦИИ И/ИЛИ КОНКУРЕНЦИИ.....	39
ТЕМА Е: ПРОЦЕСС ПРИВАТИЗАЦИИ	43
ТЕМА F. КОНТРОЛЬ И ИНДИКАТОРЫ ПРОГРАММ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ (ВКЛЮЧАЯ ПРИВАТИЗАЦИЮ)	51

Руководство по наилучшей практике по вопросам реструктуризации (включая приватизацию) в секторе энергетики

Введение

Проект «Руководства по наилучшей практике (РНП)» является частью деятельности, направленной на достижение общей цели обмена опытом и оживления обсуждения возможных подходов к решению вопроса реструктуризации (включая приватизацию) в энергетическом секторе. Главное внимание в РНП в настоящий момент уделяется странам переходного периода, которые осуществляют приватизацию или могут иметь намерение осуществить ее или должны решать проблемы реструктуризации в пост-приватизационный период. Ожидается, что "добавленная стоимость" этого проекта получится в результате выработки подхода, при котором главное внимание уделяется практическим урокам, извлеченным из опыта различных стран; при этом особое внимание уделяется странам переходного периода, а также изучению экономической теории конкурентных преимуществ, которые лежат в основе реструктуризации, включая приватизацию.

Более серьезная основа для этой деятельности определяется в документе по инвестициям в энергетике, который был подготовлен и представлен совместно Секретариатом Энергетической Хартии и Международным энергетическим агентством на встрече министров энергетики стран большой восьмерки в Москве в апреле 1998 года, на котором были одобрены рекомендации, содержащиеся в этом документе. Первая сессия Конференции в апреле 1998 года поручила Секретариату продолжать работу в соответствии с целями и задачами, определенными в документе по вопросам инвестиций в энергетике. Настоящий проект по разработке РНП рассматривается как один из шагов в направлении реализации рекомендаций встречи министров стран большой восьмерки по этому вопросу. Работа и определение структуры РНП проводится на основе понимания того, что Договор к Энергетической Хартии содержит политическое обязательство о приверженности формированию открытых и конкурентных рынков, однако, ни одна Договаривающаяся Сторона не несет обязательств приватизировать предприятия энергетического сектора.

Цель

В данном Руководстве по наилучшей практике по вопросам реструктуризации (включая приватизацию) в секторе энергетики предлагаются добровольные принципы, разработанные в целях максимизации преимуществ и снижения затрат, связанных с переходом от нерыночных к конкурентным отношениям в энергетическом секторе (особенно на стадиях до приватизации, во время приватизации и после ее проведения), для обеспечения эффективности энергетических

рынков, функционирования компактных механизмов формулирования и реализации целей политики в энергетическом секторе в рыночных условиях, а также для выработки путей эффективного управления программами реструктуризации энергетического сектора (включая приватизацию).

Определения

В данном Руководстве по наилучшей практике:

- “Установление базовых индикаторов” означает процесс определения, изучения, и адаптации наилучшей практики и процессов, используемых какой-либо организацией где-либо в мире, для оказания помощи энергетическому сектору в повышении эффективности работы;
- “Наилучшая практика” означает пути и средства, которые на практике способствовали достижению высоких результатов, были выбраны в результате системного отбора при выработке рекомендаций и широко признаны как служащие общему благу¹; нет какой-либо универсальной “наилучшей практики”, но есть адаптация практики для целей конкретного случая;
- “Сетевые отрасли” означает системы передачи и/или распределения электроэнергии, природного газа и централизованного теплоснабжения, имеющие характер естественных монополий;
- «Транзит» означает транспортирование энергии из страны А через страну Б с намерением довести до страны В;
- “Приватизация” означает передачу активов из государственной собственности (государственный сектор) в частную;
- “Регулятор” означает государственный орган, наделенный функциями и полномочиями осуществлять управление реализацией государственных законов по вопросам энергетического сектора (законы, включая системы лицензирование, если таковые имеются), издавать, поддерживать, управлять и следить за соблюдением кодексов и технических стандартов в области, определенной законом;
- “Реструктуризация” означает содействие переходу к полностью конкурентному рынку;
- “Заинтересованные стороны” означает любую организацию или группу организаций, которые имеют разумную заинтересованность в вопросе реструктуризации там, где такой интерес явно выражен;
- “Разделение” означает разделение вопросов цены и услуг в целях определения затрат, связанных отдельно с производством (выработкой), передачей и распределением энергии;
- “Неправомерная рыночная сила” означает горизонтальную и/или вертикальную монополию и/или любое другое несправедливое или

¹ См., например, определение APQC для установления базовых индикаторов (benchmarking) и наилучшей практики на сайте www.apqc.org.

неподобающее проявление влияния в целях увеличения или снижения предложения или цены услуг или продуктов такими методами, которые не соответствуют принципам конкурентных рынков².

Основные принципы

Основные принципы РНП включают:

- Определяющая роль закона в вопросах функционирования стабильной и предсказуемой правовой и институциональной базы и политического климата, внушающего доверие;
- Прозрачность и доступ общественности к информации;
- Отсутствие юридических и финансовых связей между заинтересованными сторонами в вопросах реструктуризации и приватизации во избежание конфликта интересов (отношения «на расстоянии вытянутой руки»);
- Защита интересов всех заинтересованных сторон при помощи системы проверок и сбалансированности;
- Устранение барьеров на пути конкуренции.

К реализации основных принципов следует подходить достаточно гибко с тем, чтобы принимать во внимание конкретные условия развития процесса реструктуризации и/или приватизации. Для удобства изучения, рекомендации по реализации Основных принципов были сгруппированы в РНП в следующие тематические разделы:

- A. Процессы, осуществление которых требуется для создания конкурентных рынков в секторе энергетики;
- B. Создание и поддержание конкурентных отношений в энергетическом секторе;
- C. Регулирование;
- D. Подготовка предприятий к приватизации и/или конкуренции;
- E. Процесс приватизации;
- F. Контроль и индикаторы программ реструктуризации (включая приватизацию).



Метод

Тематическая структура Руководства по наилучшей практике служит только целям удобства. При рассмотрении возможных областей применения РНП рекомендуется использовать целостный и аналитический подход, рассмотрение разнообразных разумных сценариев и реалистичных критериев для разработки программ реструктуризации (включая приватизацию) в энергетическом секторе и контроля за результатами их реализации.

² См., например, определение неправомочной рыночной силы в Oregon Senate Bill 1149 (1999 г.).

ТЕМА А. РАЗВИТИЕ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ: ПРОЦЕССЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СОЗДАНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКОВ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Программы приватизации должны четко определять цели и приоритеты. Приватизация энергетического сектора направлена на достижение двух основных целей, повышение эффективности и/или выполнение целей бюджета. Приоритеты реструктуризации и приватизации могут включать повышение конкуренции, мобилизацию капитала, привлечение стратегических (иностранных) инвестиций. Стратегическая(ие) цель(и) сектора такого вида должны быть согласованы с другими макроэкономическими целями, такими как, в числе прочего, снижение бремени на государственные финансовые ресурсы, устранение препятствий на пути экономического роста и обеспечение устойчивого роста.</p>	<p>Если цели программы определяются на раннем этапе, а политические, экономические и социальные цели – для каждого мероприятия, то их можно включить в процесс планирования и наблюдения за осуществлением на каждом этапе процесса приватизации, чтобы программу можно было осуществлять целенаправленно и сосредоточенно. Ясность в определении задач помогает избежать необоснованных ожиданий и правильно сформулировать приоритеты.</p>
 <p>Для успеха приватизации требуется разработка функциональной стабильной и предсказуемой правовой и институциональной базы и политический климат, внушающий доверие. Реструктуризация требует твердой приверженности целям обеспечения такого политического климата для создания желаемой новой нормативно-правовой и институциональной базы и создания новой структуры отрасли.</p>	<p>Ни приватизация, ни сложные стратегии, ни крупные инвестиции не помогут в реструктуризации предприятий, если внешние условия не вынуждают, или, по меньшей мере, не делают привлекательным, осуществление стратегии повышения эффективности и использования инвестиций. Лежащая в основе этих перемен философия заключается в том, что должны быть в наличии верные сигналы со стороны рынка, источниками которых являются: устранение субсидий; открытие рынков для отечественных и иностранных конкурентов; установление цен через рыночные механизмы; и реальная угроза банкротства. Все это будет способствовать установлению более строгой финансовой дисциплины и будет содействовать организационным изменениям для повышения эффективности работы предприятий.</p>




ТЕМА А. РАЗВИТИЕ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ: ПРОЦЕССЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СОЗДАНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКОВ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКВИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Рассмотрение стратегических направлений развития энергетического сектора, которые определены для достижения цели(ей), следует проводить для каждой подотрасли (нефть, газ, уголь, электричество и т.д.). Разработка набора четких и недвусмысленных решений для осуществления функционального разделения, эффективного регулирования, прозрачности, автономности и подотчетности управления, участия частного капитала и роста конкуренции во всех секторах энергетической отрасли. В сетевых отраслях следует обеспечить пути достижения открытости рынка и разделения функций в интегрированных газовых и энергетических компаниях, в особенности в сфере передачи и распределения. Следует разработать методы и критерии оценки реализованных программ реструктуризации (включая приватизацию) с учетом имеющихся вариантов решений.</p>	<p>Не достаточно просто собрать и оценить знания и опыт в отношении программ реструктуризации и приватизации в энергетическом секторе для того, чтобы разработать успешный план действий. Четкое видение целей, правильное структурирование и контроль для программы также очень важны. Для различных подсекторов энергетического сектора характерны специфические особенности, которые необходимо принять во внимание. Другими словами, нет какого-либо единого универсального решения: программы надо разрабатывать для решения конкретных задач и в конкретные сроки, которые позволят наилучшим образом достичь поставленные конкретные цели.</p>
 <p>Следует рассматривать все возможные позитивные и негативные эффекты программ реструктуризации (включая приватизацию), например, влияние открытости рынка на качество общественных услуг, окружающую среду и надежность предложения. Следует определить меры решения проблем на различных стадиях либерализации энергетических рынков.</p>	<p>Как и другие нормативно-правовые действия, программы реструктуризации и приватизации энергетического сектора несут с собой не только выгоды, но и издержки. Различные группы обычно несут разные по величине издержки; более того, для различных групп характерны свои типы издержек. Издержки также могут быть неравномерно распределены во времени – они могут быть единовременными, быть неравномерно распределены по во времени или быть постоянными в каждый момент времени. В программах реструктуризации и приватизации следует избегать узкого взгляда только на выгоды, необходим целостный подход.</p>



ТЕМА А. РАЗВИТИЕ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ: ПРОЦЕССЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СОЗДАНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКОВ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>В отношении программ приватизации и реструктуризации заинтересованным сторонам, а также общественности должна быть предоставлена информация для обеспечения прозрачности программы приватизации. Программы приватизации и реструктуризации должны обеспечивать наличие четкой системы полномочий и средств для проверки результатов.</p>	<p>Неравномерное распределение затрат и выгод от программ реструктуризации и приватизации требует прозрачности и наличия методов предоставления точной и актуальной информации заинтересованным сторонам, чтобы избежать опасений в том, что отдельные группы не получат своей справедливой доли преимуществ или будут нести большую долю издержек. Общественность должна четко видеть, как работают программы и каковы их результаты.</p>
 <p>Следует обеспечить поэтапный подход на принципах участия заинтересованных сторон к программам реструктуризации (включая приватизацию), что обеспечит гибкость и достижение консенсуса посредством консультаций с заинтересованными сторонами различного уровня, например, политическими группами, группами потребителей, общественными группами, отраслевыми и промышленными ассоциациями, рабочими организациями и проч., если необходимо.</p>	<p>Программы реструктуризации и приватизации, которые не получают постоянной поддержки и участия со стороны ключевых заинтересованных сторон на всех уровнях и в течение всего процесса, несут большой риск неожиданных издержек или даже провала.</p>
 <p>Программы реструктуризации и приватизации должны создавать адекватные механизмы для обеспечения гарантии выполнения некоммерческих задач.</p>	<p>Наглядный пример того, как это осуществляется, содержится в Докладе Кыргызстана по реструктуризации, СЭХ (ноябрь 2000 года), стр. 5. Ряд детских садов, гостиница и база отдыха, являвшиеся неосновными функциями Кыргызэнерго, были переданы под управление местных органов власти в соответствии Постановлением Фонда государственного имущества № 72, принятым Правительством 23 мая 1997 года. Учреждения, осуществляющие неосновные функции исследований и геологической разведки, также были выведены из состава Кыргызэнерго в соответствии с тем же Постановлением с образованием отдельных организаций, контролируемых в основном Фондом государственного имущества, который владеет большинством акций</p>

ТЕМА А. РАЗВИТИЕ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ: ПРОЦЕССЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СОЗДАНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКОВ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Программы реструктуризации и приватизации должны создавать процессы, которые смогут обеспечить гладкий переход к рыночным ценам на энергетические продукты и услуги.</p>	<p>Цена является краеугольным камнем рыночной системы распределения благ. Она уравнивает спрос и предложение и является средством распределения ресурсов для максимального увеличения общего благосостояния. Рыночная система не работает, если цены не имеют действия. В странах, где имеются существенные проблемы неплатежей, цены теряют свою действенность, а ценообразование в значительной степени искажено. Таким образом, большая часть выгод от децентрализованной рыночной системы не реализуется. См. также <i>Документ Секретариата «Рекомендации по решению проблем неплатежей» (17 ноября 2000 года)</i>.</p>
 <p>Программы реструктуризации и приватизации должны обеспечивать дифференциацию цен в зависимости от местности (региона) и класса потребителей в соответствии с различным уровнем затрат, связанных со снабжением.</p>	<p>Недифференцированные цены затрудняют восприятие затрат всеми субъектами и на всех уровнях, создавая таким образом возможность для перекрестного субсидирования и рыночных сбоев что ведет к низкой эффективности.</p>



ТЕМА А. РАЗВИТИЕ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ: ПРОЦЕССЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СОЗДАНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКОВ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКВИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Программы реструктуризации и приватизации должны учитывать историю неплатежей и/или услуг, в отношении которых возникали ценовые проблемы. Программы должны быть разработаны таким образом, чтобы поддерживать платежную дисциплину в секторе. Введение процедур банкротства и поддержка права отключения предприятий-неплательщиков являются средством для снижения остроты проблем со сбором платежей в будущем. Там, где необходимо, необходимо решать проблемы населения путем создания системы защитных мер, на которые индивидуальные потребители могут рассчитывать в период временных трудностей во избежание остановки предоставления услуг.</p>	<p>Неплатежи ведут к накоплению задолженности на всех уровнях в цепочке энергоснабжения и часто в результате приводят к декапитализации в ключевых подсекторах, которые не могут поддерживать достаточный уровень потоков наличных денежных средств для поддержания необходимого уровня своих капитальных активов в долгосрочной перспективе. Неплатежи также влияют на способность операторов поддерживать необходимый уровень в отношении других ресурсов: рабочая сила, топливо и материалы. В конечном итоге неплатежи ведут к сбоям (например, ухудшение качества снабжения или полное отключение электричества), поскольку не имеющие наличных денежных средств операторы физически не могут поддерживать адекватный уровень использования ресурсов, требуемый для продолжения предоставления продукции и услуг. Четко видимая непосредственная угроза банкротства – один из наилучших путей решения проблемы неплатежей, особенно когда она подкреплена наличием системы защиты потребителя на случай временных трудностей.</p>


ТЕМА А. РАЗВИТИЕ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ: ПРОЦЕССЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СОЗДАНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКОВ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКВИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Индивидуальное измерение уровня потребления является обязательным для обеспечения справедливого начисления платежей и для того, чтобы предотвратить перенос ответственности между различными учетными подразделениями корпоративного потребителя. Точное измерение и начисление платы является существенным элементом для обеспечения возможности для потребителей контролировать свое энергопотребление и стиль жизни и проверять выставленные счета на предмет неправомерных сборов (обмана). Измерение таким образом является инструментом, который помогает повышать энергоэффективность и обеспечивает основу для защиты прав потребителей.</p>	<p>Хорошим свежим примером подхода к политике физического измерения является Армения после сентября 1998 года. См. также Доклад Армении по реструктуризации, СЭХ (июнь 2000 г.) стр. 7-8 и документ СЭХ «Рекомендации по решению проблемы неплатежей» (17 ноября 2000 г.) Поставщик должен иметь право отключать потребителей за неуплату и начислять штрафы за повторное подключение как в целях возмещения затрат (включая процент), связанных с этим, так и в качестве меры устрашения. См. документ СЭХ «Рекомендации по решению проблемы неплатежей» (17 ноября 2000 г.).</p>
 <p>Программы реструктуризации и приватизации должны избегать применения государственных субсидий насколько это возможно. Там, где это невозможно или нецелесообразно, программы должны определять критерии и суммы предоставления субсидий и, если возможно, определять пути постепенного прекращения субсидирования.</p>	<p>Латвия избрала такой подход. Существующие в настоящее время субсидии для малых производителей электроэнергии (гидро-, ветровые, солнечные электростанции и ТЭЦ) представляют собой попытку Латвии расширить альтернативные способы выработки электроэнергии. Источником этих субсидий является наценка, повышающая среднюю цену электроэнергии, вырабатываемой таким способом, на 50-90%. Правительство выработало график отмены этих субсидий до 2008 года, кроме субсидий для ТЭЦ. Однако планируется оговорить условия работы ТЭЦ, при соблюдении которых будут выплачиваться субсидии. Предлагаемые поправки к Закону об энергии предусматривают снижение порога мощности субсидируемых ГЭС до 1 МВт. Планируется не субсидировать ветровые и солнечные энергетические установки, поскольку для них нужны резервные мощности для использования при неблагоприятных метеорологических условиях.</p>

ТЕМА А. РАЗВИТИЕ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ: ПРОЦЕССЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СОЗДАНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКОВ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Энергетические налоги, пошлины, сборы и платежи должны иметь четкую правовую основу. Законы и положения по налогообложению должны быть легкодоступны и понятны и определять четкие критерии и процедуры их административного применения. Агрегированные предельные ставки налогов должны обеспечивать достаточные стимулы для инвестиций, развития и производства энергии.</p>	<p>Во многих странах на энергетический сектор приходится существенная, иногда преобладающая доля в общем объеме добавленной стоимости в экономике. Государство в результате часто стоит перед искушением использовать в отношении энергетического сектора иные методы, чем в отношении других секторов экономики, создавая таким образом возможность искажений в распределении ресурсов и неясность ситуации для инвесторов. «Удушение налогами», с другой стороны, путь, явно ведущий к потере стимулов к инвестированию в энергетический сектор. Такой подход в конечном итоге ведет к структурному дисбалансу и низкой эффективности, тормозит рост.</p>


ТЕМА В. СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Неправильный подход к структурированию рынка может привести к условиям конкуренции, несоответствующим требованиям, и к нехватке инфраструктуры, так как на либерализованных рынках с неправильной структурой инвесторы могут не получать требуемых сигналов, - в какой мере, где и когда инвестировать, а потребители могут не иметь достаточно стимулов переключаться от одного поставщика к другому. В секторе электроэнергетики, к примеру, это может привести к нехватке генерирующих мощностей или мощностей по передаче энергии, что сделает невозможным извлечение какого-либо положительного эффекта.</p>	<p>Во время энергетического кризиса в Калифорнии в 2000 г., например, регулятор штата Калифорнии постановил в отношении трех предприятий распределения энергии, чтобы они снабжались электричеством только от недавно созданной биржи электричества, после того, как эти фирмы уже продали все свои мощности по производству электричества. Это привело к ослаблению рыночных позиций фирм и создало предпосылки к согласованным действиям, похожим на картель, со стороны производителей электричества. В результате оптовая цена на электричество на бирже была подвержена большим колебаниям. Следствием явилось отсутствие стимулов для инвестиций в энергетическую инфраструктуру и финансовые позиции всех трех фирм серьезно пострадали. Во время недавних дебатов относительно либерализации электрического сектора в некоторых странах-членах ДЭХ, например в ЕС и Японии, уроки, извлеченные из калифорнийского опыта, были внимательно проанализированы, а затем отражены в подходах к структурированию рынка.</p>
 <p>На рынках, находящихся на ранних этапах своего развития, часто существует необходимость постепенного внедрения конкуренции, ввиду потребности обеспечения инвестиций в реконструкцию и расширение систем, а также улучшения качества окружающей среды. Организация рынка должна быть спланирована с должным учетом этих ограничивающих обстоятельств, не теряя, однако, из поля зрения конечную цель, т.е. создание конкуренции в секторах энергетики.</p>	<p>В принципе, не существует каких-либо априорных преимуществ, связанных с ускоренными темпами реструктурирования, либерализации и/или приватизации по сравнению с более медленными темпами реформ. Следует рассмотреть пути к обнаружению такого пути развития, ведущего к цели, при котором затраты были бы самыми низкими, а выгоды – самыми большими, с должным учетом конкретных обстоятельств.</p>


ТЕМА В. СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Следует выявлять случаи неправомерной рыночной силы, такой как монопольные и/или концентрированные рынки в энергетическом секторе, одновременно с выявлением источников этой силы, таких как, например, законы, гарантирующие эксклюзивность, или концессии.</p>	<p>Когда монополии получают полную монопольную ренту со своих рынков, у них нет стимулов для вертикальной интеграции. Однако если нормативно-правовыми актами предотвращается злоупотребление влиянием на рынок, монополии будут пытаться осуществлять свое влияние на рынок в нерегулируемых отраслях через дочерние компании, как по сырьевой составляющей, так и по составляющей готовой продукции. Это существенно повышает барьеры для выхода на нерегулируемые рынки для новых участников, оставляя открытыми возможности для злоупотребления влиянием на рынок</p>


ТЕМА В. СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Следует определить соответствующие степени вертикальной и горизонтальной интеграции для максимизации возможностей для конкуренции. Для сетевых отраслей, таких как системы трубопроводов, электроэнергии и системы централизованного теплоснабжения, следует определить меры для решения проблем, связанных с их специфическими характеристиками естественных монополий. Открытие рынков для конкуренции жизненно важно, но недостаточно для функционирования рынков, поскольку необходимо, чтобы все участники рынка получили справедливый доступ к передающим, распределяющим и вспомогательным сооружениям особенно в сетевых отраслях, и чтобы системы передачи и распределения, там где они обслуживаются вертикально интегрированными компаниями, были функционально отделены от прочих операций, в особенности от выработки/производства и снабжения.</p>	<p>Необходимо рассмотреть факторы, которые влияют на стоимость энергии, получаемой из различных источников, на всем пути - от добычи до ее использования («well-to-wheels»). Например, технология в энергетическом секторе развивалась таким образом, что в соответствии с методом наименьших затрат требовались системы крупных электростанций, высоковольтные линии электро-передачи и низковольтные распределительные электросети. Однако, общая энергетическая эффективность этой системы оставалась на одном уровне с середины 60-х годов XX века и составляла около 32%. Модель энергосистемы строилась на том, что при наименьших затратах электростанции, использующие ископаемые виды топлива, имели удельную мощность около 1000 МВт и могли достичь разумных показателей нагрузки только в составе крупных энергосистем. Тем временем прогресс в технологиях сделал возможным при сохранении такого же или более низкого уровня затрат вырабатывать энергию на ТЭЦ с мощностью в 50 МВт или путем распределенной выработки энергии на станциях с еще меньшей единичной мощностью. Аналогичные изменения происходили и в отношении трубопроводов, где теперь возможно использование газовых трубопроводов суперкласса (сверхвысокого давления) и в других подсекторах энергетики. Программы приватизации и реструктуризации должны основываться на изучении долгосрочных тенденций в структуре энергетического сектора с учетом различных факторов, например, технологии, интеграции, методов ведения бизнеса и гибко учитывать ожидаемые в будущем технологические и структурные изменения для обеспечения максимальной конкурентоспособности.</p>

ТЕМА В. СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ




Рекомендации	Комментарии
 <p>Там, где интегрированные компании должны разделить виды операций, также существенно важно, чтобы они разделили и соответствующие счета и обеспечили сохранение конфиденциальности коммерческой информации, касающейся различных “разделенных” операций в рамках вертикально интегрированной компании, путем запрета на обмен информацией, который может привести к получению несправедливых конкурентных преимуществ.³ Более того, также важно, чтобы оказание разделенных услуг производилось на основе стандартных и опубликованных тарифов, доступных для третьих сторон. Следует выработать меры, заставляющие разделенные подразделения обеспечивать недискриминационный доступ к системе и сооружениям и условия использования для существующих и новых участников рынка, и обеспечивать прозрачность условий доступа (включая тарифы).</p>	<p>Принципы бухгалтерского учета имеют важнейшее значение не только для контроля затрат и эффективной работы организации, но и являются важнейшей основой для информации, на основе которой может осуществляться внешняя оценка организации, например, регулирующими органами, кредиторами или потенциальными инвесторами.</p>

³ Проблема разделения счетов подразделений и филиалов вертикально интегрированных компаний и сохранение конфиденциальности важной информации, иногда решается через механизм создания т.н. «китайской стены» внутри фирмы. См., например, Коммюнике Комиссии Европейского сообщества для Совета и Европейского Парламента от 13 марта, 2001 г. [COM(2001) 125 final].

ТЕМА В. СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Разделение может быть осуществлено в разных формах, например, создание отдельных счетов для разных видов деятельности интегрированных фирм, юридическое разделение разных видов деятельности интегрированной фирмы в рамках холдинговой структуры, или же разделение собственности (в электроэнергетике, путем выделения из структуры интегрированной фирмы и продажи производства и распределения энергии). Улучшение конкуренции и эффективности в целом более легко достижимо путем разделения собственности по сравнению с юридическим разделением или разделением счетов. Выбранная форма разделения должна учитывать конкретные обстоятельства, например, размер системы и ее подсоединения к другим (под)системам.</p>	<p>Разделение собственности создает недвусмысленное разделение между деятельностью по транспорту и распределению и прочими видами деятельности газовых и энергетических фирм; если не будет картелизации (что почти повсеместно является незаконным), независимость разных видов деятельности будет обеспечена и конкуренция усилится. Аналогично, юридическое разделение имеет преимущества по отношению к разделению счетов. В последнем случае, поддержка «китайских стен» требует сложных современных систем управления данными и фирмений деятельностью и соответствующего уровня этичности, что во многих случаях, в частности на вновь возникающих рынках, может и не быть реальностью. Кроме того, такой метод разделения возлагает на регулятора тяжелую ношу ответственности за вскрытые и доказательство случаев дискриминации и неконкурентного поведения.</p>



ТЕМА В. СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Насколько это возможно, необходимо отменить контроль над ценами. Где это уместно, следует стимулировать конкуренцию на основе “того же вида топлива” (например, газ-газ) путем постепенной отмены практики установления цен на один вид топлива на основе цен на другие виды топлива (например, цены на природный газ, основывающиеся на ценах на нефть). Это позволит определять цены на основе действительного соотношения спроса и предложения по конкретным энергетическим продуктам. При том, что конкурентное ценообразование на основе соотношения спроса и предложения само по себе не гарантирует низких цен, это – единственный путь к обеспечению эффективности, к тому, что цены будут давать адекватные сигналы для заинтересованных сторон в энергетическом секторе, обеспечивая таким образом действительную конкуренцию между отдельными видами топлива.</p>	<p>Есть разные ступени конкуренции между одним видом топлива и между разными видами топлива в энергетическом секторе. В некотором смысле, энергетический рынок не является однородным объектом, а состоит из ряда частично перекрывающихся друг друга рынков. Исследования перекрестной эластичности цен на разные виды топлива подтверждает, что наибольшая конкуренция и наибольшее наложение между различными источниками энергии и энергетическими продуктами существует в сфере использования тепловой энергии и (в меньшей степени) в сфере выработки электроэнергии. В других сферах применения может быть почти невозможно или слишком дорого заменять один вид топлива другим, независимо от изменений в относительных ценах (т.е., нет конкуренции между видами топлива). Например, на транспорте, особенно в автомобильном, морском и воздушном, преобладает нефть (нефтепродукты), и в настоящий момент возможности для конкуренции в отрасли транспорта со стороны других энергоносителей сильно ограничены независимо от уровня цен (нет конкуренции между видами топлива), но есть действительно сильная конкуренция внутри одного вида топлива. Однако область наложения, где разные виды топлива конкурируют напрямую друг с другом («голова к голове»), расширяется и развитие технологии усиливает этот процесс. Сохранение ценообразования на основе формул, приводящие цены одного продукта к ценам на другие продукты влияет на конкуренцию как внутри одного вида топлива, так и между различными видами и в результате снижает стимулы к внедрению прогрессивных технологий и снижает эффективность.</p>



ТЕМА В. СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ



Рекомендации	Комментарии
<p> Должен быть обеспечен мониторинг эффективной конкуренции, как в случае, когда ожидается установление значительно как более высоких, так и значительно более низких цен, путем разработки и внедрения системы верификации конкурентоспособности цен. Следует обеспечить, чтобы более низкие цены на энергоносители, особенно на электроэнергию и газ, не приводили к негативным последствиям для энергоэффективности и внедрения экологически безопасных технологий и ВИЭ.</p>	<p>Возможность противоположного эффекта более сильной конкуренции на энергетическую эффективность и использование «зеленой энергии» является примером «сопутствующего эффекта» реструктуризации и приватизации, которого надо предвидеть и для ограничения воздействия которого необходимо разработать инструменты (обычно эти эффекты более действенные в кратко- и среднесрочной перспективе). Примером таких возможных негативных эффектов более сильной конкуренции является в конечном итоге увеличение использования ископаемых видов топлива, которое доступно по более низким ценам: одним из последствий будет рост загрязнения в кратко- и среднесрочной перспективе, а другим - рост цен в долгосрочной перспективе из-за чрезмерного использования ограниченных ресурсов.</p>
<p> Торговля существенно важна для конкуренции. Постепенно следует устранять барьеры на пути межрегиональной и международной торговли, вводить распределение и управление емкостью объединенных энергосистем на основе ясных и прозрачных правил, а программы реструктуризации (включая приватизацию) должны учитывать потребности в увеличении физической емкости объединенных энергосистем и устранении физических «узких мест» в энергетической инфраструктуре, где таковые имеются. В торговле необходимо базировать системы тарификации на принципах прозрачности, простоты, отражения затрат и устранения дискриминации, а также рассмотреть вопрос внедрения стандартных торговых механизмов.</p>	<p>Никакие стимулы к инвестициям не помогут, если выхода на рынок нет или он затруднен. Как и автомобильные дороги, торговые пути нуждаются в правилах движения, которые могут быть определяться на основе обычной практики или быть обязательными. Там, где это возможно и уместно, следует разработать набор рекомендуемых практических торговых методов включая в числе прочего, образцы контрактов, руководства по обычным условиям торговли, процедуры реализации контрактов, и т.п.</p>

ТЕМА В. СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>В системе межрегиональной и международной торговли некоторые географические районы являются чистыми экспортерами энергоносителей, что определяет физические потоки и возможный транзит. Где это необходимо в секторе электроэнергетики, правила тарификации должны основываться на физических потоках, а не на расстоянии между договаривающимися сторонами. Такой же подход будет применим для случаев, когда фактические транспортные затраты не отражают воображаемые контрактные пути, например, при своповой торговле газом. Более того, страны, через которые осуществляется транзит (если есть таковой), должны получать компенсацию за увеличение транзитных потоков, вызванных торговлей. Там, где это необходимо, следует разработать налоговые правила для учета разницы между контрактными и физическими потоками, если такая разница ведет к изменению платы операторам передающих систем, в целях стимулирования справедливой и неискаженной торговли.</p>	<p>Определение тарифов на основе контрактных потоков, а не на фактических, ведет к начислению завышенных сумм на одних путей и заниженных на других, искажая тем самым величину затрат и налоговую базу. В обоих случаях это может существенно снизить эффективность.</p>
 <p>В сетевых отраслях мощности должны распределяться посредством рыночных механизмов.</p>	<p>Распределение мощностей посредством рыночных механизмов требует передовых систем диспетчеризации и контроля, технически и экономически оправданных правил определения размеров свободных мощностей и прозрачности относительно размещения заказов, заключения договоров, их выполнения и ответственности за невыполнение. Такие системы как правило невозможны без наличия инфраструктуры типа СКАДА (Системы автоматического контроля, сбора и архивирования данных - прим. перев). Там, где это уместно, следует поощрять создание интегрированных систем баз данных, управления и учета, наряду с «воротами» между теми подсистемами, которые функционируют независимо в сетевых отраслях.</p>


ТЕМА В. СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>В сетевых отраслях необходимо обеспечивать наличие четкой и простой системы определений и критериев для оценки имеющихся мощностей на национальном и региональном уровнях (объединения сетей), а также ясные технические эксплуатационные стандарты.</p>	<p>Неспособность обеспечить четкое определение и прямые методы расчета свободных мощностей создают возможности для дискриминации и злоупотребления (квазимонопольной) властью.</p>
 <p>В сетевых отраслях функциональная независимость оператора передающей системы должна рассматриваться в качестве основного условия для обеспечения эффективного доступа и недискриминационного (ровного) «игрового поля».</p>	<p>Оператор системы, который зависит от какого-либо органа или учреждения, является объектом манипуляций и вмешательства в его деятельность, которые могут оказать влияние на его решения, в пользу конкретных потребителей или клиентов и в ущерб конкуренции.</p>
 <p>Там, где цели национальной политики имеют особую важность, необходимо обеспечить, чтобы инструменты, способствующие достижению этих целей, работали на основе юридических документов общего характера, а не были объектом прямого или «удаленного» контроля.</p>	<p>Довод в пользу важности национальных целей может использоваться для прикрытия менее благовидных попыток получить несправедливое преимущество для конкретной группы или групп интересов. Отсутствие юридической и финансовой связи между участниками поможет избежать такой ситуации.</p>
 <p>Бухгалтерский учет в отношении функций, активов и операций, которые относятся к разделенным компаниям, сформированным на основе ранее существовавшей единой компании, должен осуществляться отдельно, а аудит должен соответствовать стандартам, обеспечивающим своевременную, правдивую и достоверную информацию. Следует обеспечить в рамках бухгалтерского учета и аудита прозрачность финансовых результатов.</p>	<p>Даже всего лишь подозрения о неправильных бухгалтерских методах и переводе обязательств (часто с целью раздувания баланса и финансовых результатов), как правило, достаточно для того, чтобы отпугнуть инвесторов на долгое время. Деловая репутация и доверие являются основными предпосылками ведения бизнеса в любой сфере, и в особенности в энергетическом секторе, вследствие большой капиталоемкости сектора и длительными периодами окупаемости капиталовложений. Неправильный бухгалтерский учет ведет к появлению «связанных» активов. В обоих случаях, программы реструктуризации и приватизации могут затянуться или даже окончиться провалом вследствие потери инвесторами заинтересованности.</p>

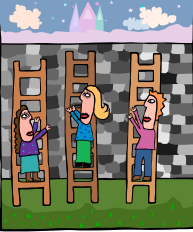
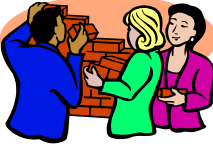
ТЕМА В. СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕКТОРЕ ЭНЕРГЕТИКИ




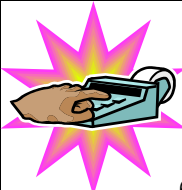
Рекомендации	Комментарии
 <p>Следует обеспечить отсутствие юридических и финансовых связей между правительственными организациями и чиновниками и управляющими и исполнительными органами в энергетическом секторе, во избежание конфликта интересов. Следует обеспечить, чтобы управляющие и исполнители в энергетическом секторе были свободны от ненужного государственного вмешательства и несли полную ответственность за свои решения в отношении ежедневных коммерческих операций и бизнес планирование.</p>	<p>Неудачи в построении «китайских стен» между правительственными органами и чиновниками и управляющими и исполнительными органами в энергетическом секторе могут привести к неуместному вмешательству в пользу отдельных заинтересованных групп, неоправданному расходованию средств и даже к коррупции. Это также ведет к распылению ответственности и неясности в вопросах подчиненности и отчетности.</p>
 <p>Следует постоянно изучать и выявлять правовые препятствия на пути конкуренции и постепенно создавать нормативно-правовую базу и полномочия для продвижения механизмов, способствующих большей конкуренции.</p>	<p>Даже при наибольшей степени открытости законы и нормативно-правовые документы должны постоянно пересматриваться и обновляться для отражения меняющихся условий, методов и средств работы в энергетическом секторе.</p>


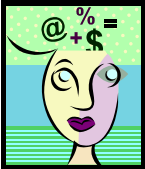
ТЕМА С: РЕГУЛИРОВАНИЕ


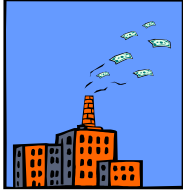


Рекомендации	Комментарии
 <p>Рекомендуется установить нормативно-регулирующую практику, гарантирующую доступ на рынок новых субъектов, надзор над остающимися видами монопольной деятельности, особенно в сетевых отраслях и их эффектах в их внешней среде («экстерналиях»). При разработке и установлении такой практики, регуляторы должны иметь полномочия вмешиваться в отношении на рынке на предварительном этапе, <i>ex-ante</i> (включая, например, установление тарифов), в то время как органы, занимающиеся вопросами конкуренции, обычно решают проблемы конкуренции после их возникновения, <i>ex-post</i>. Должны быть приняты меры, способствующие гармонизации деятельности отраслевого регулятора и органов, занимающихся вопросами конкуренции, чтобы избежать дублирования усилий по наблюдению и регулированию.</p>	<p>Даже в секторах, которые могут быть полностью открыты для конкуренции, например, в нефтяной отрасли (кроме магистральных трубопроводов), вероятно, понадобится некоторое регулирование по вопросам концессий, безопасности и условий труда, окружающей среды и проч. По мере того, как роль частных компаний в секторе будет возрастать, потребуется более четкое определение нормативно-правовых требований, независимость регулирования, процедур и форм апелляций.</p>
 <p>Должны быть оценены разные варианты обеспечения независимости регулятора, например, срок мандата и источники финансирования, и определены преимущества и недостатки каждого конкретного подхода. Во всех случаях, когда это возможно, следует создавать систему проверок и балансов и улучшать финансовую независимость регулятора, к примеру, используя систему мандатов на твердо определенный срок и финансирование за счет поступлений платы за лицензии.</p>	<p>Развитие регулятивной системы и рыночной структуры являются критически важными с точки зрения доверия инвесторов и темпов реструктурирования (приватизации). Существенно важными являются, среди прочего, решения, обеспечивающие независимость регулятора (вкл. финансовую), формат регулирования (напр. методы тарификации) и рыночные правила, принципы функционирования контрактных и/или пуловых решений и т.д. Практические детали осуществления регулирования часто имеют решающее значение для успеха или неуспеха введения конкуренции и эффективного регулирования.⁴</p>

⁴ См. ЕБРР, *op.cit.*

ТЕМА С: РЕГУЛИРОВАНИЕ		
Рекомендации	Комментарии	
 <p>Следует обеспечить нормативно-регулирующему органу (регулятору) и органу, занимающемуся вопросами конкуренции, полный доступ к бухгалтерской отчетности компаний, имеющих функции монополий, и других компаний, находящихся под нормативно-регулирующим надзором. Эта система регулирования и контроля за конкуренции должна включать в себя правила предоставления информации о деятельности компаний, обеспечивающие беспрепятственный и незамедлительный доступ ко всем соответствующим данным об издержках, и конкретно определять санкции за увод прибылей в другие субъекты. Следует предпринять шаги для снижения риска того, чтобы регулирующий орган оказался под внешним влиянием и был вынужден устанавливать такие цены и качество услуг, которые явно представляли бы собой осуществление монопольных прав; обеспечить систему контроля и баланса между регулятором и органом, занимающимся вопросами конкуренции. Их соответствующие сферы компетенции должны быть четко разграничены.</p>	<p>Как принципы предоставления полной информации о деятельности компании / легкости доступа к бухгалтерским документам компаний-монополистов регулятору и органу, занимающемуся вопросами конкуренции, так и принцип наличия системы контроля и баланса между регулятором и органом, занимающимся вопросами конкуренции, на сегодняшний день доказали себя с положительной стороны.</p>	


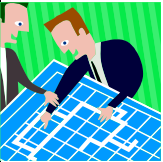
ТЕМА С: РЕГУЛИРОВАНИЕ		
Рекомендации	Комментарии	
 <p>Следует обеспечить, чтобы основа ценообразования и установления тарифов была четко и недвусмысленно определена, чтобы она периодически пересматривалась и была прозрачной для общественности в любой момент времени. Обеспечить, чтобы полномочия по установлению тарифов и цен или надзору осуществлялись независимо и чтобы предприятия могли обращаться с заявлениями в регулирующий орган и имели право обжаловать его решения в соответствии с четкими процедурными правилами.</p>	<p>Основную озабоченность вызывает вопрос гибкости и адаптивности механизма контроля над ценами. С одной стороны, этот механизм должен предусматривать стимулы для частных операторов для повышения производительности и внутренней эффективности. С другой стороны, этот механизм должен защищать интересы потребителей, позволяя им воспользоваться этими выгодами.</p>	


ТЕМА С: РЕГУЛИРОВАНИЕ 	
Рекомендации	Комментарии
 <p>Основа тарифного механизма должна учитывать необходимость возврата затрат и избежания перекрестного субсидирования разных групп потребителей. Однако, тариф, основанный на принципе "затраты плюс наценка" может поощрять существование неэффективной структуры затрат и их неоправданный уровень. В целом, регулирование тарифов, построенное на принципе максимальных цен, является предпочтительным выбором.⁵</p>	<p>Низкие тарифы не дают конечным пользователям стимулов экономить энергию и искажают распределение инвестиций на НИОКР в области энергосбережения, передачи технологий и осуществление проектов. Это ведет к продолжению использования энергоемких процессов и технологий, которые, как правило, не являются благоприятными для окружающей среды. Инвестициям в выработку и распределение энергии также не помогают тарифы, не отражающие издержки.</p> <p>Однако полнотарифные тарифы должны сопровождаться дифференциацией по классам потребителей и обеспечением механизмов защиты малоимущих бытовых потребителей. Такая защита может иметь форму «жизненно важных» тарифов, целевых субсидий или (предпочтительно) их сочетания. Еще одно предупреждение связано с применением потолка цен: установление потолка цен для конечных потребителей и не установление потолка для оптовых цен (или его установление на уровне, слишком высоком по сравнению с тарифами для конечных потребителей) может привести к частичным отключениям калифорнийского типа и накоплению долгов у коммунальных предприятий. В общем, установление потолка цен должно использоваться таким образом, чтобы не создавать ситуацию «недостаточного рынка». В отношении тарифов см., например, <i>Transition Report 2001</i>, ЕБРР</p>



⁵ Относительно тарифов, см. выводы ЕБРР в его публикации *Transition Report 2001*




ТЕМА С: РЕГУЛИРОВАНИЕ





Рекомендации	Комментарии
 <p>Следует предусмотреть достаточно полномочий для целей надзора за слияниями, приобретениями и усиливающими влияние на рынок совместными предприятиями.</p>	<p>Существование работоспособных нормативно-регулирующих и антитрестовских учреждений, способных действительно регулировать и поощрять конкуренцию в частных компаниях коммунального обслуживания, имеет фундаментальное значение для общей эффективности экономики и удовлетворения основных потребностей населения. Возникает вопрос, что предпочтительнее – иметь различные нормативно-регулирующие органы для разных секторов, или единый нормативно-регулирующий орган. Последний вариант может быть привлекательным в странах переходного периода с учетом острого дефицита высококвалифицированного персонала в этой области и финансовых ресурсов в государственном секторе. (См. Консультативная группа ОЭСР\КГСП по приватизации: "Приватизация коммунальных компаний и инфраструктуры: методы и ограничения", материалы восьмой сессии, октябрь 1995 г. (OECD/CCET Advisory Group on Privatisation, "Privatisation of Utilities and Infrastructure: Methods and Constraints", Proceedings of Eighth Meeting, October 1995.))</p>
 <p>Следует обеспечить полное установление специальных для конкретных секторов нормативно-регулирующих актов, а также обеспечить наличие достаточного количества работников, способных компетентно применять эти нормативы. При необходимости, следует внести изменения и дополнения в существующие нормативно-регулирующие документы, с тем чтобы они были адекватными и пригодными для содействия и поддержки появлению на рынке новых субъектов и существованию конкуренции, а также для осуществления контроля над деятельностью (приватизированных/демонополизированных</p>	<p>В общем и целом мандат этих учреждений имеет двоякую направленность:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) формулировать и осуществлять конкретную политику приватизации; и ii) обеспечивать достаточную защиту интересов государства и общества в целом с тем, чтобы этот процесс оставался политически приемлемым. <p>Проблема "независимости" регулирующего органа как от правительства, так и от субъектов их регулирования по-прежнему является критически важной. Например, в</p>

ТЕМА С: РЕГУЛИРОВАНИЕ	
	
Рекомендации	Комментарии
<p>х) компаний. Необходимо обеспечить свободу реализации таких полномочий от политического влияния и при необходимости создать независимый Регулирующий орган. Следует предусмотреть возможность подачи заявлений регулируемым предприятиями и обжалования в суде нормативно-регулирующих решений.</p>	<p>Докладе Европейской Комиссии от 1999 года о ходе присоединения Латвии к ЕС отмечены недостатки нормативно-регулирующих механизмов и органов, занимающихся вопросами естественных монополий в Латвии. Совет по регулированию энергетики не имеет независимого источника доходов и зависит от финансирования из государственного бюджета. На практике это также создало проблемы с наймом необходимого персонала, поскольку возникли сомнения относительно того, что Лицензионное бюро сможет привлечь и сохранить достаточно квалифицированных работников. В связи с этим Кабинет министров одобрил создание к 1 января 2001 года "единого профессионального и независимого учреждения" для регулирования всех тарифов и правил в отношении естественных монополий. Был разработан проект закона "О регулировании коммунального обслуживания", который в настоящее время ожидает одобрения Парламентом. Проект предусматривает, что единый регулирующий орган, называемый Комиссией по регулированию коммунального обслуживания, будет охватывать все секторы, регулируемые государством, включая энергетический сектор. Независимость РКО будет обеспечиваться механизмом финансирования. С учетом практики других стран, новая Комиссия будет финансироваться за счет платежей компаний коммунального обслуживания. План создания единого нормативно-регулирующего учреждения будет осуществляться в рамках Национальной программы интеграции в ЕС и на основе Соглашения со Всемирным банком о предоставлении кредита для структурных преобразований. С 1999 года в рамках Министерства</p>



ТЕМА С: РЕГУЛИРОВАНИЕ		
Рекомендации	Комментарии	
	<p>экономики была создана проектная группа, которой поручена разработка структуры нового учреждения, распределение функций сотрудников, составление сметы расходов, связанных с созданием учреждения и подготовкой кадров.</p>	
 <p>Следует обеспечить механизм и средства для того, чтобы все компании соблюдали обязательства по защите окружающей среды и защите прав потребителей и/или общие обязательства в отношении поставок. В целом, набор мер должен обеспечивать защиту незащищенных групп потребителей, баланс социальных и экономических вопросов, защиту окружающей среды и надежность поставок. Необходимо дифференцировать требования в отношении предоставления общественных услуг, окружающей среды и проблем безопасности на уровне подсекторов энергетического сектора. Например, на уровне выработки электроэнергии следует требовать соблюдения минимальных экологических стандартов и прочих целей по защите окружающей среды и, возможно, основных требований в отношении структуры использования топлива по видам для обеспечения надежности поставок; на уровне энергосистем необходимо рассмотреть вопрос соблюдения минимальных требований в отношении общественных услуг; на уровне поставок следует разработать минимальный набор требований для операторов, включая, например, эквивалентные тарифы для равноценных групп потребителей, защиту малообеспеченных групп потребителей, прозрачность контрактов и проч.</p>	<p>Одним из способов реализации этого может стать создание правительством квазинезависимого надзорного органа, главной функцией которого была бы защита потребителей во всех секторах. Например, Совет по защите потребителя в Эстонии. Этот орган поощряет также участие на самом низовом уровне на основе сотрудничества с неправительственными организациями, работающими в той же области, например Консультативный совет по защите потребителя и Союз защиты потребителя (добровольная организация, в которой состоит 300 индивидуальных членов). См. СЭХ: Доклад Эстонии по реструктуризации, (ноябрь 2000 г.), стр. 21.</p>	

ТЕМА С: РЕГУЛИРОВАНИЕ 	
Рекомендации	Комментарии
 <p>Необходимо оценить потребность в создании органа для управления и наблюдения за выполнением обязательств по контрактам, заключенным между государством и новым собственником, а также наделения его полномочиями добиваться выполнения таких контрактов, если они существуют.</p>	<p>Например, в 1996 году Латвийское агентство по приватизации создало Департамент контроля над контрактами (ДКК), отвечающий за надзор за выполнением приватизационных контрактов в течение 3-х лет после подписания этого соглашения со стратегическим инвестором. Стандартная процедура предусматривает рассмотрение следующих обязательств покупателей:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Надзор за платежами. Платежи обычно должны осуществляться частями в течение 3-5 лет. • Надзор за предоставленными гарантиями по инвестициям. Эти инвестиции обычно определяются на основе бизнес-плана, представленного покупателем приватизируемого объекта. • Рассмотрение финансового положения компании, если государство сохранило за собой меньшую часть акций. • Надзор за выполнением гарантий сохранения рабочих мест. <p>Помимо этого, ДКК может организовать изменение приватизационного контракта, если доказано, что невыполнение контрактных обязательств, сделавшее невозможным предотвращение банкротства, произошло не только по вине покупателя (например, если рыночные условия резко изменились). В серьезных случаях невыполнения обязательств ДКК может предпринять определенные шаги, например, штрафные санкции за несоблюдение, или даже отменить контракт на приватизацию.</p>
 <p>Следует обеспечить достаточную степень гибкости в отношении контрактов, чтобы избежать обязательного создания пулов или прочих шагов, которые могут привести к созданию олигополий.</p>	<p>Соблюдение принципа контрактной свободы и суверенитета сторон является ключевым моментом для развития рынка и конкуренции.</p>

ТЕМА С: РЕГУЛИРОВАНИЕ		
Рекомендации	Комментарии	
 <p>Необходимо рассмотреть влияние конкуренции на уровень занятости и методов решения проблем возможного снижения численности рабочей силы, которое может быть результатом, в числе прочего, технологического прогресса, снижения численности неосновного персонала и передачи выполнения некоторых функций субподрядчикам. Следует рассмотреть разработку программ, которые помогли бы решить проблемы такого воздействия на основе социального консенсуса, например, посредством переквалификации, схем добровольного раннего ухода на пенсию, переобучения и назначения на новую должность, снижения продолжительности рабочего времени и проч. Разработать стратегии, которые повысят уровень адаптивности и возможности найти работу, в противовес сохранению численности рабочей силы.</p>	<p>Вероятность ухудшения положения некоторых групп в результате реализации программ реструктуризации и приватизации будет существенно ниже если потенциальные негативные последствия для занятости будут известны заранее и будут разрабатываться программы смягчения таких последствий. Преодоление последствий снижения уровня занятости должно быть структурировано, эффективность таких мероприятий должна быть убедительной и наглядной.</p>	


ТЕМА D: ПОДГОТОВКА ПРЕДПРИЯТИЙ К ПРИВАТИЗАЦИИ И/ИЛИ КОНКУРЕНЦИИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Необходимо выявить и отделить основные задачи/функции, присущие субъектам, предназначенным для приватизации</p>	<p>Для решения этой задачи используются разные подходы. Чешская и Словацкая республики создали стратегические коммерческие подразделения из непрофильных видов деятельности на основе планов приватизации, составленных руководством компании и внешними организациями. В Румынии руководство может продавать целые подразделения предприятий до приватизации, а в Польше, для разработки предложений подразделению промышленных секторов на подразделения исходя из коммерческой целесообразности, привлекались консультанты.</p>
 <p>Необходимо детально определить распределение активов между субъектами приватизации или между ними и остающимся после приватизации государственным субъектом.</p>	<p>Наличие скрытой задолженности (обязательств) – наихудший момент для работы с инвесторами над программами реструктуризации и приватизации</p>



ТЕМА D: ПОДГОТОВКА ПРЕДПРИЯТИЙ К ПРИВАТИЗАЦИИ И/ИЛИ КОНКУРЕНЦИИ



Рекомендации	Комментарии
 <p>Следует рассмотреть меры по распределению накопленной задолженности соответствующих субъектов (где это уместно) как одного из неперенных элементов составления соответствующих балансов.</p>	<p>Большая часть этой задолженности обычно накапливалась в период централизованного планового хозяйства, когда долги обычно не нужно было возвращать, а большое бремя задолженности не сказывалось отрицательно на деятельности предприятия или на действиях руководителей. Для решения этой проблемы было предложено несколько новаторских решений: создание палат долговых расчетов (например, Эстонский национальный долговой фонд); создание банков для реструктуризации кредитов (например, Словенское агентство по восстановлению банков); преобразование задолженности в акционерный капитал для долгов одних компаний другим (в Литве); списание (в Румынии) и программы распоряжения безнадежными долгами в Польше и Чешской Республике. В Германии финансовая реструктуризация предприятий бывшей ГДР была осуществлена в форме предоставления предприятиям поэтапных кредитов для обеспечения оборотных средств. Использовались также единовременные вливания капиталов для создания жизнеспособной структуры баланса. Эти кредиты часто оформлялись на <i>Treuhandanstalt</i> (Немецкое приватизационное агентство) в качестве безвозмездной субсидии инвесторам. Долговое бремя, в том числе долги предприятий, накопленные до объединения, в настоящее время покрываются главным образом правительством Германии.</p>


ТЕМА D: ПОДГОТОВКА ПРЕДПРИЯТИЙ К ПРИВАТИЗАЦИИ И/ИЛИ КОНКУРЕНЦИИ








Рекомендации	Комментарии
 <p>Нужно принять необходимые меры для выяснения ответственности (если таковая имеется) за экологический ущерб в прошлом.</p>	<p>Экологические интересы часто представлены в соглашениях о покупке (или, если правительство сохраняет свое участие в приватизированной компании, в соглашении акционеров). Ниже приводится пример положения соглашения о покупке в отношении приватизации нефтеперерабатывающего и нефтехимического сектора Чехии: а) экологическое положение – в положении конкретно оговаривается, что стратегическому инвестору следует выработать программу капитальных расходов, которая также предусматривала бы выделение определенных сумм на расширение мощностей по производству более чистых видов топлива. В качестве перспективного подхода к решению проблем НИОКР чешское правительство также преобразовало научно-исследовательский институт и предусмотрело его бесперебойное финансирование наряду с процессом приватизации нефтехимии.</p>
 <p>Там, где это уместно, (главным образом в угольном секторе) следует передать значительные социальные обязательства учреждениям, не входящим в состав реструктурируемого субъекта.</p>	<p>Как правило, общая эффективность значительно повышается, если выполнение неосновных и социальных функций и обязательств переходит в ведение специализированных учреждений, а не остается обязанностью приватизируемого или реструктурируемого предприятия.</p>

ТЕМА D: ПОДГОТОВКА ПРЕДПРИЯТИЙ К ПРИВАТИЗАЦИИ И/ИЛИ КОНКУРЕНЦИИ




Рекомендации	Комментарии
 <p>Необходимо перспективно мыслить в рамках реальной ситуации: быть готовым отвечать на вопросы относительно прогнозного состояния конкретных рынков после приватизации/ либерализации, особенно в сетевых отраслях. Например, на вновь возникающих рынках правильное сочетание рынков, действующих на основании контрактов, и рынков, действующих на основании балансирующих пулов, может одновременно ответить требованиям инвесторов иметь некую степень уверенности и в то же время обеспечить некую степень конкуренции на рынке после его либерализации. Решение же, основанное полностью на пуле, может привести к возникновению неуправляемой неизвестности для инвесторов.</p>	<p>В общем, следует разрабатывать функциональные контрактные решения или/и решения по пуловым рынкам таким образом, который не нарушает схемы региональной торговли. В секторе электроэнергетики возможны ситуации, когда наименьшие затраты достигаются при значительных уровнях импорта, а не при создании новых мощностей для выработки электроэнергии.</p>


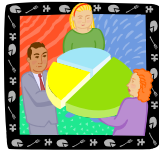

<p>ТЕМА Е: ПРОЦЕСС ПРИВАТИЗАЦИИ</p> 	
<p>Рекомендации</p>	<p>Комментарии</p>
 <p>Необходимо ясно определить, какие органы власти должны быть задействованы в реструктуризации и приватизации, как устанавливаются их мандаты (и будут ли осуществлять надзор над их деятельностью парламент или суды).</p>	<p>Учреждения по приватизации, сформированные в виде отдельных управлений (например, немецкое <i>Treuhandanstalt</i> (в настоящее время расформировано), Латвийское агентство по приватизации, венгерское СПА) обычно наделяются правами юридического лица, что подразумевает право заключать договоры и выступать в качестве одной из сторон в суде в контексте договорного спора со стратегическим инвестором. В отношении министерств юридическая ситуация не столь ясна: см. С.П. Нестор "Организационные основы процесса приватизации в Центральной и Восточной Европе" в публикации <u>Тенденции и политика в области приватизации</u> том 1, № 2, Центр ОЭСР по сотрудничеству со странами переходного периода, 1993 г. (S.P. Nestor <i>Institutional Aspects of the Privatisation Process in Central and Eastern Europe</i> in <u>Trends and Policies in Privatisation</u> Vol 1 No. 2 OECD Centre for Co-operation with Economies in Transition. 1993.)</p>

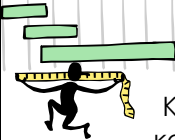
<p>ТЕМА Е: ПРОЦЕСС ПРИВАТИЗАЦИИ</p> 	
<p>Рекомендации</p>	<p>Комментарии</p>
 <p>Необходимо установить ясный круг обязанностей по управлению реструктуризацией и приватизацией.</p>	<p>К решению этой проблемы можно подходить разными способами:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) <i>Учреждение для приватизации</i> <ol style="list-style-type: none"> а) либо орган, организационно отделенный от министерства, но подчиняющийся ответственному министру (например, венгерское СПА, российский ГКИ); б) либо орган, который финансово и юридически независим (например, немецкое <i>Treuhandanstalt</i> (Немецкое приватизационное агентство), организованное на основах корпоративного управления); 2) <i>Ответственное министерство (министерства)</i>, например в Великобритании, Испании, Новой Зеландии. Однако даже если в стране есть квазинезависимое приватизационное агентство или специальный закон о приватизации, приватизация ГОЭ в энергетическом секторе часто считается настолько стратегически важной для государства, что часто осуществляется под прямым надзором правительства. <p>В Эстонии, например, в декабре 1998 г. решением министра приватизация энергетического сектора была передана из Эстонского приватизационного агентства под прямой контроль Министерства экономики. Подобная же передача контроля над приватизацией в энергетическом секторе произошла в Латвии в соответствии с поправками к Закону об энергии от августа 2000 г.</p>
 <p>Следует обеспечить оптимальные сроки осуществления процесса с учетом внутренних и внешних факторов.</p>	<p>Как и в любом сложном и долгосрочном проекте неправильно определенные сроки ведут к затягиванию процесса и более высоким, часто неожиданным издержкам.</p>




ТЕМА Е: ПРОЦЕСС ПРИВАТИЗАЦИИ 	
Рекомендации	Комментарии
 <p>Следует наладить ясный и хорошо спланированный процесс консультаций с назначенными экспертами.</p>	<p>В Республике Узбекистан, например, активное сотрудничество со Всемирным банком в области приватизации крупных предприятий в настоящее время осуществляется двумя способами. Во-первых, Банк предоставляет консультации в проведении международных тендеров или инвестиционных конкурсов. Во-вторых, опыт Банка используется в практическом процессе восстановления или реструктуризации, включая выработку рыночной стратегии, поиск партнеров и повышение качества производства до уровня мировых стандартов. СЭХ: Доклад Узбекистана по реструктуризации, (ноябрь 2000 г, проект.), с. 14.</p>
 <p>Необходимо создать механизмы формирования консенсуса в отношении задач процесса реструктуризации/приватизации между главными сторонами, затрагиваемыми этим процессом (т.е. между заинтересованными сторонами, например, целевым образом выбранными компаниями, потребителями и профсоюзами).</p>	<p>Для формирования консенсуса между сторонами, вовлеченными в приватизацию, важно учесть в этом процессе их интересы. Подробно и тщательно проработанный подход был избран в Эстонии в рамках Социальной программы реструктуризации нарвских электростанций и "Ээсти полевкиви" (сланцевой компании), где к 2005 году будет уволено примерно 700 человек. Для сглаживания социальных последствий этого Министерство экономики предусмотрело ряд вариантов:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) программы субсидирования досрочного выхода на пенсию; или 2) программу добровольной переподготовки; и 3) программу поддержки предпринимательства, в соответствии с которой отдельные сотрудники или группы сотрудников могут иметь право на получение специальных безвозмездных ссуд или кредитной помощи или начать новое деловое предприятие. (СЭХ: Доклад Эстонии по реструктуризации, (ноябрь 2000 г.), стр. 34.) <p>Политика Польши в отношении необходимых изменений в секторе добычи каменного угля была определена в программе правительства "Реформа в секторе добычи каменного угля в Польше в 1998-2002 гг." Эта Программа содействует тому, чтобы субъекты, действующие в этом</p>

<p>ТЕМА Е: ПРОЦЕСС ПРИВАТИЗАЦИИ</p> 	
<p>Рекомендации</p>	<p>Комментарии</p>
	<p>секторе, эффективно действовали в рыночных условиях, которые потребовали неизбежной реструктуризации активов, финансов и найма. И на ликвидируемых, и на действующих шахтах уровень занятости последовательно сокращался. Необходимые сокращения проводились таким образом, чтобы позволить шахтерам оставлять работу, пока они еще профессионально активны, чтобы остаться на рынке труда, а шахтеры-ветераны, имеющие минимальные шансы переподготовки, были обеспечены мерами социальной защиты для себя и своих семей.</p> <p>Для минимизации негативного социального воздействия полной или частичной ликвидации угольных шахт был разработан и внедрён "Социальный план для горнодобывающей промышленности" (<i>Górnicyz Pakiet Socjalny</i>) Согласно положениям этого документа сокращение уровня занятости проводилось с использованием как защитных мер (шахтерам, добровольно оставляющим работу, выплачивалась компенсация), так и инструментов, поощряющих работников искать новые возможности найма, таких как финансирование профессиональной переподготовки, организация курсов и профессионального обучения.</p> <p>В 1998-2001 гг. в результате осуществления реформы горнодобывающей промышленности удалось избежать принудительных увольнений, хотя занятость сократилась на 40%. Это было осуществлено без социальных потрясений (забастовок или протестов). Социальный план для горнодобывающей промышленности оказался чрезвычайно эффективным - до 66,5 тыс. человек использовали его инструменты, добровольно покинув работу на шахтах. В соответствии с Программой правительства, к концу 2002 года безработица была сокращена до уровня примерно 128 тыс. человек, т.е. около 53% от данных на начало 1998 года.</p>

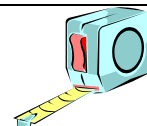
<p>ТЕМА Е: ПРОЦЕСС ПРИВАТИЗАЦИИ</p> 	
<p>Рекомендации</p>	<p>Комментарии</p>
 <p>Следует оценить стратегии, необходимые решения проблемы доприватизационных долгосрочных контрактов на поставку или долгосрочных обязательств по закупке.</p>	<p>Во многих случаях доприватизационные долгосрочные контракты на поставку или долгосрочные соглашения по закупке могут быть интегрированы и сосуществовать с соглашениями в развивающемся рыночном пространстве. При правильном управлении такие контракты могут способствовать стабильности в сфере энергетики на важных международных рынках.</p>
 <p>Следует ясно оценить выбранный подход к приватизации, его применение в соответствующем секторе, и если он основан на модели другой страны, оценить его пригодность к заимствованию, а также применимость к достижению различных целей. Необходимо выявить специфические факторы состояния энергетики страны, в силу которых может потребоваться использовать особый подход к приватизации.</p>	<p>Узбекистан, например, целенаправленно подошел к вопросу приватизации таким образом, что было принято решение сформулировать свой собственный подход к приватизации на основе осознанной оценки подходов других стран и учета специфики собственных условий. Специфическими чертами процесса приватизации в Узбекистане являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) отказ от ваучерной приватизации; b) обеспечение поэтапного подхода к приватизации; c) выработка социальных гарантий для населения для смягчения трудностей переходного периода; d) приватизация компаний путем параллельной юридической, организационной и оперативной реструктуризации. См. СЭХ: Проект Доклада Узбекистана по реструктуризации, (ноябрь 2000 года).
 <p>Необходимо оценить существующие "ноу-хау" и уровень компетентности руководства предприятия, а также необходимость возможного привлечения промышленных инвесторов для обеспечения необходимой компетентности в вопросах управления компании, сформированной в результате приватизации.</p>	<p>Сбалансированное сочетание опыта работы с данным предприятием, что часто дает глубокое знание технологий, процедур и проблем, и опыта в управлении частными компаниями в рыночных условиях может быть полезным для компании. Однако необходимо принять меры для обеспечения того, чтобы старые и новые специалисты были ориентированы на одни и те же цели и были готовы работать в команде над достижением этих целей.</p>


ТЕМА Е: ПРОЦЕСС ПРИВАТИЗАЦИИ 	
Рекомендации	Комментарии
 <p>Следует принять надлежащее законодательство о компаниях и правила корпоративного управления с целью обеспечения надлежащей защиты всех инвесторов и в особенности миноритарных акционеров. Правительство должно обозначить, по каким вопросам и при каких условиях оно может осуществлять свое право голоса.</p>	<p>Отсутствие надлежащего законодательства о компаниях, правил корпоративного управления и защиты миноритарных акционеров отпугивает инвесторов и делает капитал более дорогим или даже недоступным для компании. В долгосрочной перспективе это ведет к потере конкурентоспособности и компания может в конечном итоге быть вытеснена из бизнеса. Обширное и постоянное вмешательство государства часто имеет аналогичный эффект особенно, если такое вмешательство не регулируется четкими правилами.</p>
 <p>Необходимо наладить контроль над остающимися государственными субъектами в конкретном подсекторе для обеспечения того, чтобы они не осуществляли дискриминацию компаний частного сектора в пользу собственных дочерних предприятий.</p>	<p>Последствия неудачи в решении проблем дискриминации и перекрестного субсидирования в данном случае аналогичны тем, что были описаны выше.</p>

ТЕМА Е: ПРОЦЕСС ПРИВАТИЗАЦИИ 	
Рекомендации	Комментарии
 <p>Следует обеспечить адекватную прозрачность процесса приватизации. Критерии оценки конкурентных заявок на компании следует четко установить заранее.</p>	<p>Некоторые исследователи утверждают, что открытость является самой важной процедурной задачей процесса приватизации. (J. Arbess and J. Kiernan 'A Step by Step Guide to Going Private' <u>The Guide to World Energy Privatisation</u>, joint publication by Andersen Consulting and Co. and The Petroleum Economist). Программа, основанная на хорошо продуманных и широко опубликованных правилах и процедурах, будет также способствовать участию потенциальных инвесторов, и повышать эффективность и потенциальную стоимость приватизируемой компании. Полные комплекты информационных документов по конкурсам и стандартная документация должны быть доступны для того, чтобы иметь возможность участия в тендерах и переговорах. Комплект документов должен содержать</p> <ul style="list-style-type: none"> a) последнюю общую информацию об инвестировании в энергетический сектор соответствующей страны; b) подробное описание требуемых предложений; c) руководство для участников торгов относительно того, какую информацию они должны представлять; d) характеристику важности, придаваемой различным аспектам предложения; и e) ясное описание критериев оценки, которые будут применяться при оценке тендерных предложений. <p>Цена должна быть лишь одним из критериев. Стандартная типовая документация также выполняет полезную функцию обеспечения последовательности процедур и понимания того, к чему стремится энергетическая компания, и помогает создавать равные условия для оценки заявок участников тендера (то, в какой степени они предлагают изменить эти документы, может быть одним из критериев оценки).</p>

ТЕМА Е: ПРОЦЕСС ПРИВАТИЗАЦИИ 	
Рекомендации	Комментарии
 <p>Следует установить четкие административные процедуры проведения торгов и принятия решений по ним.</p>	<p>Неясность процедур торгов может вызвать судебные проблемы или прочие задержки, которые ведут к росту издержек программы приватизации и могут также подорвать доверие общественности и инвесторов.</p>
 <p>Следует предусмотреть средства и методы для того, чтобы все процедуры, используемые в рамках избранного метода приватизации, осуществлялись открыто.</p>	<p>Неадекватная и несвоевременная информация часто приводит к уменьшению общественной поддержки программ реструктуризации и приватизации, что в свою очередь может привести к задержкам и дополнительным затратам.</p>

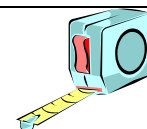
**ТЕМА F. КОНТРОЛЬ И ИНДИКАТОРЫ ПРОГРАММ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ
(ВКЛЮЧАЯ ПРИВАТИЗАЦИЮ)**




Рекомендации	Комментарии
 <p>Следует определить более широкие социальные, экологические и недискриминационные цели программы реструктуризации (приватизации), наряду с более узким набором экономических и рыночных индикаторов, и определить возможную природу и масштаб проблемы, особенно вероятность разрушительного хода событий и их последствий. Необходимо определить любые связи между лежащими в основе рыночными сбоями и проблемой⁶. Разработать простую графическую систему установления значений и отслеживания фактических результатов по сравнению с целями, например, система “стоп-сигнала”, предпочтительно в сочетании с установлением базовых индикаторов.</p>	<p>Следует заметить, что многие возможные результаты реструктуризации в энергетическом секторе будут проявляться и за его пределами и могут затронуть процесс распределения ресурсов (например, вероятные изменения в производстве, транспортировке и процедурах маркетинга, переход на альтернативные источники поставок), международную торговлю (и таким образом возможно торговый и платежный балансы), и проч.</p>

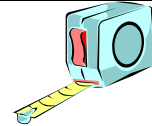
⁶ См., например, Guidelines for Commonwealth (Australia) Regulation Impact Statements, 1997 (новая редакция, ссылка на этот же документ распространяется на текст ниже).

**ТЕМА F. КОНТРОЛЬ И ИНДИКАТОРЫ ПРОГРАММ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ
(ВКЛЮЧАЯ ПРИВАТИЗАЦИЮ)**



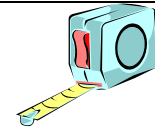
Рекомендации	Комментарии
 <p>Необходимо рассмотреть возможное влияние каждого варианта реструктуризации (вкл. приватизацию) и связанные с этим инструменты регулирования, режим мониторинга соблюдения установленных требований и режим санкций. Для каждого варианта следует оценить затраты и преимущества для сообщества в целом, для различных групп в сообществе и для заинтересованных сторон. При определении затронутых групп следует проводить различия между государством (центральный уровень, региональный и местный), коммерческими предприятиями (крупные, средние, малые, импортеры и экспортеры) и потребителями (по степени информированности, городскому/сельскому типу проживания, возрасту, уровню культуры, полу, характеристикам семейного статуса и дохода). Необходимо установить уровни индикаторов для подачи сигнала “тревоги” там, где можно ожидать негативный эффект, и определить пути и средства для решения проблем, связанных с такими негативными последствиями (если таковые есть).</p>	<p>В то время как эконометрические модели различной степени сложности могут быть полезны и должны разрабатываться, если требуется, необходимо дополнять такие модели разработкой сценариев и ясного представления о желаемых результатах. Реструктуризация в развитой рыночной экономике может использовать преимущества имеющихся методов и процедур прогнозирования и оценки эффекта; приватизация, которая включает системную реструктуризацию, часто приводит к меняющейся, движущейся цели, которую трудно отследить и предсказать. Важно прийти к пониманию того, что ясное представление о желаемой цели не менее важно, чем разработка формальных инструментов ее достижения.</p>




**ТЕМА F. КОНТРОЛЬ И ИНДИКАТОРЫ ПРОГРАММ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ
(ВКЛЮЧАЯ ПРИВАТИЗАЦИЮ)**



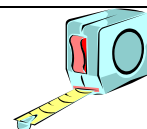
Рекомендации	Комментарии
 <p>Следует разработать системный подход к оценке и мониторингу затрат на реструктуризацию и приватизацию для каждой затронутой группы.</p> <p>Например, на уровне правительственных органов по проведению и контролю за реструктуризацией/приватизацией следует оценить численность и уровень квалификации их персонала, затраты на выплату заработной платы, затраты по прочим позициям (например, рекламные акции и информирование общественности, затраты на гостиницы, транспорт). По каждой позиции следует указать источник поступлений средств, из которых будет производиться оплата (например, бюджетные ассигнования или сборы) и, если возможно, указать уровень чистых издержек для правительства. Для предприятий возможный подход будет заключаться в оценке затрат на «бумажную работу» (затраты на отчетность и соблюдение требований), затраты на достижение и соблюдение стандартов, содержащихся в регулирующих документах, на лицензионные сборы, затраты, связанные с возможными изменениями в производстве, транспортировке и процедурах маркетинга, с переходом на альтернативные источники поставок и упущенные чистые прибыли в результате задержек с внедрением продуктов на рынок или нехватки продукции. Для потребителей следует оценить, например, возможные более высокие цены на товары и услуги, снижение качества и выбора, задержки с внедрением продуктов на рынок или нехватку продукции. Следует разработать аналогичные процедуры для оценки преимуществ и выгод и провести оценку затрат/выгод для сообщества в целом. Если количественная оценка невозможна, необходимо провести качественную оценку затрат и выгод.</p>	<p>Общественная поддержка программ реструктуризации и приватизации в большой степени зависит от понимания того, какие последствия будут иметь такие программы для конкретных групп в отношении издержек и выгод.</p> <p>Приватизация, в частности, прямо ведет к возникновению потоков наличных денежных средств, которые в ином случае отсутствовали, но она также влечет за собой и большие затраты, особенно на стадии планирования приватизации, подготовки предприятий к проведению приватизации, разработки процедур, и т.п.</p> <p>Реструктуризация и приватизация таким образом требуют наличия процедур тщательного составления бюджета и детальной количественной оценки возникающих издержек. Издержки затем сравниваются с выгодами, проводится их тщательная и всесторонняя оценка. Также важно помнить, что временной фактор в отношении затрат не менее важен, чем размер и тип затрат.</p>


ТЕМА F. КОНТРОЛЬ И ИНДИКАТОРЫ ПРОГРАММ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ (ВКЛЮЧАЯ ПРИВАТИЗАЦИЮ)



Рекомендации	Комментарии
 <p>Необходимо оценить выгоды и определить их целевые уровни на конкретные моменты времени ("траектория выгод"). Например, выгоды (не все из них могут быть выражены количественно) могут быть получены из экономии при расширении масштаба деятельности, снижении затрат, связанных с отчетностью и административных затрат, снижении цен и затрат вследствие возросшей конкуренции, повышении качества продуктов и услуг, расширении выбора продуктов и услуг, повышении качества окружающей среды и повышении уровня информированности всех групп.</p>	<p>Как и в случае с затратами, выгоды имеют тенденцию выходить за пределы энергетического сектора и неравномерно распределяться по отраслям экономики и в отношении заинтересованных групп. Программы реструктуризации (включая приватизацию) должны четко определять ожидаемые выгоды, вероятный момент времени, когда эти выгоды могут быть получены, будут ли они носить долгосрочный или единовременный характер и какие группы с наибольшей вероятностью получат эти выгоды в кратко- и долгосрочной перспективе.</p>
 <p>Следует проводить мониторинг результатов на основе траектории затрат и выгод и разрабатывать корректирующие меры для достижения желаемых целей в отношении затрат/выгод, если такие меры требуются.</p>	<p>Реструктуризация – это длительный процесс поиска лучших решений. Структура энергетической отрасли все время меняется, отражая развитие технологий, изменение структуры затрат и рынка, спроса на энергоносители и прочие факторы, имеющие отношение к отрасли, и ряд внешних факторов. В некотором смысле приватизация может рассматриваться как сокращенный вариант постоянной задачи реструктуризации. И приватизация и реструктуризация требуют мониторинга для установления степени достижения целей и принятия корректирующих мер.</p>
 <p>Следует обеспечить процесс постоянных консультаций и урегулирования между государственными органами, предприятиями, потребителями, профсоюзами, экологическими организациями и прочими заинтересованными сторонами, интересы которых могут быть затронуты в процессе реструктуризации и/или приватизации. Необходимо разработать четкий набор критериев для оценки обоснованности заявленных в жалобах недостатков и предлагаемых решений и процедуру исправления ситуации, которая привела к возникновению недовольства в какой-то из групп.</p>	<p>Вероятность того, что конкретная группа будет жаловаться на воображаемое или реальное ухудшение своего положения в процессе реструктуризации и приватизации, очень высока. В программе реструктуризации и приватизации, которая не рассчитана на решение такой проблемы, не хватает важного инструмента, который может помочь удерживать программу в рамках намеченного графика и бюджета.</p>

**ТЕМА F. КОНТРОЛЬ И ИНДИКАТОРЫ ПРОГРАММ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ
(ВКЛЮЧАЯ ПРИВАТИЗАЦИЮ)**



Рекомендации	Комментарии
 <p>В отношении реализации, следует предусмотреть конкретный срок прекращения действия (оговорка «заката»), методы проведения регулярных проверок и установления базовых индикаторов и периодической отчетности перед общественностью.</p>	<p>Различные элементы программы реструктуризации и приватизации, как правило, будут отличаться разным по продолжительности "жизненным циклом". Полезно иметь методы для периодической оценки их соответствия моменту, постепенного вывода элементов, выполнивших свою роль, или их замещения на другие методы и средства, которые лучше отвечают изменившимся условиям.</p>