



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.3/11
22 September 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Специальная рабочая группа по
сравнительному анализу опыта
в области приватизации
Третья сессия
Женева, 29 ноября 1993 года
Пункт 4 предварительной повестки дня

УГЛУБЛЕННОЕ РАССМОТРЕНИЕ:

- i) КОНКУРЕНЦИИ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИВАТИЗИРОВАННЫХ МОНОПОЛИЙ
- ii) СОЦИАЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ И МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Проблемный документ, подготовленный секретариатом ЮНКТАД

Введение

1. На своей третьей сессии Специальная рабочая группа подробно рассмотрит следующие две темы: i) конкуренция и регулирование приватизированных монополий; и ii) социальные последствия и меры социальной поддержки. В настоящей записке содержится обзор основных проблем по этим двум темам и ставятся некоторые вопросы для обсуждения. Поскольку в настоящей записке затрагиваются также аспекты конкурентной политики, следует помнить, что вопросами ограничительной деловой практики более подробно занимается Межправительственная группа экспертов по ограничительной деловой практике.

2. Что касается пунктов 15-17 ниже, следует отметить, что общие вопросы, касающиеся методов проведения и финансирования приватизации, углубленно рассматривались на второй сессии Специальной рабочей группы. Однако коммунальные предприятия имеют определенную специфику, которая, возможно,

заслуживает особого внимания. Например, по сравнению с торговым предприятием перестройка железных дорог может принять совершенно иные масштабы. Практика развития инфраструктуры частным сектором, например на основе программ строительства/эксплуатации/передачи в собственность предприятий, конкретно применяется в сфере коммунального хозяйства, так же, как и выпуск на рынки ценных бумаг во многих странах крупных пакетов акций.

Конкуренция и регулирование приватизированных монополий

3. Активизация конкуренции, являющаяся необходимым условием повышения эффективности производства, представляет собой одну из важнейших целей приватизации. Действительно, один из основных уроков, вынесенных из опыта проведения приватизации, свидетельствует о том, что очень часто вопросы конкуренции имеют более важное значение, чем отношения собственности. Таким образом, вопросы конкуренции занимают центральное место в процессе приватизации.

4. Подход к вопросу о конкуренции зависит от характера рынка, на котором будет функционировать приватизируемое государственное предприятие, т.е. от того, является ли рынок конкурентным или нет. Если рынок является конкурентным, т.е. когда барьеры для доступа на него отсутствуют, стимулированию или активизации конкуренции может способствовать соответствующая конкурентная политика, в том числе законодательство о добросовестной торговой практике или антиконкурентное законодательство, а также такой климат, в том числе его макроэкономические аспекты, который бы благоприятствовал развитию предпринимательства и предприятий, включая мелкие и средние фирмы.

5. В тех случаях, когда рынок является неконкурентным или монополистическим, т.е. когда одна фирма может выпускать совокупный объем продукции отрасли с большей эффективностью, чем несколько фирм, данный вопрос является гораздо более сложным. Подобное положение может возникнуть в результате того, что спрос и структура издержек производства/технические условия или небольшая емкость рынка служат действенными барьерами для проникновения на него. В условиях такой "естественной монополии" может возникнуть противоречие между рентабельностью и конкуренцией; хотя функционирование на рынке большего числа фирм и стимулирует ценовую конкуренцию, следствием увеличения числа фирм может стать повышение удельных издержек производства и, следовательно, снижение рентабельности. Таким образом, в ходе приватизации "естественной монополии" следует помнить о таком противоречии между целями конкуренции и повышения рентабельности производства. В то же время элемент состязательности можно привнести путем либерализации доступа на рынок, в том числе в результате отмены нормативных ограничений, и открытия его для зарубежных конкурентов. Иногда сама угроза проникновения на рынок новых компаний может служить довольно действенным инструментом конкурентного давления. Тем не менее в зависимости от характера рынка или предприятия необходим период адаптации, в течение которого можно провести корпоратизацию предприятия и укрепить его финансовое положение, прежде чем оно полностью окунется в стихию конкуренции. Действительно, открытие экономики для конкуренции со стороны зарубежных фирм может привести к такой ситуации, когда условия международной конкуренции могут потребовать создания единого предприятия для конкуренции с иностранными компаниями, в то время как целям расширения внутренней конкуренции отвечало бы существование большего числа фирм. В каких бы условиях ни формировался рынок, элемент состязательности или угроза конкуренции должны постоянно присутствовать.

6. Коммунальное хозяйство может относиться к категории как "естественных монополий", так и к конкурентных секторов. "Транспортные сети" коммунальных предприятий, т.е. линии электропередачи, газо- и водопроводы, сети электросвязи или железных дорог являются "естественными монополиями" в том смысле, что прошлые крупные капиталовложения в них или фактор экономии за счет масштабов производства фактически закрывают доступ на рынок. Однако другие секторы коммунального хозяйства могут быть открыты для конкуренции путем подключения к существующим сетям. Если говорить об электроэнергоснабжении, то в сфере выработки и розничной продажи электроэнергии существует элемент состязательности. В секторе электросвязи конкуренция может возникать не только за счет подключения к существующим сетям, но и в результате создания новых сетей, в том числе мобильных и стационарных сетей, поставки оборудования пользователям, оказания услуг, создающих добавленную стоимость и т.д. Как и в случае других "сетей" коммунальных предприятий, конкуренция определяется также конкретными характеристиками отрасли, в том числе эффектом плотности. Кроме того, новые сети электросвязи могут создаваться с использованием сетей, относящихся к другим отраслям, в частности сетей электроэнергоснабжения, железных дорог и кабельного телевидения; в то же время компании электросвязи могут использовать свою собственную сеть для проникновения на рынок кабельного телевидения. В сфере железнодорожных перевозок для создания конкурентных условий (в отношении основных тарифов или сравнительной конкуренции) или развития состязательности может использоваться региональный принцип оказания услуг. В этих же целях функция управления инфраструктурой может быть отделена от оперативной деятельности; в свою очередь оперативная деятельность может подразделяться на перевозки пассажиров и грузов, которые будут конкурировать с другими видами транспорта. Однако здесь следует сделать оговорку. Там, где региональные рынки услуг являются небольшими или где важную роль играет фактор экономии за счет масштабов производства, дробление оперативной деятельности по региональному принципу, хотя это и стимулирует конкуренцию, может отрицательно сказаться на рентабельности. В этих случаях для того, чтобы привнести элемент состязательности, могут потребоваться иные способы. Например, в сфере железнодорожных перевозок этому может способствовать предоставление частным компаниям права доступа к железнодорожной сети, для того чтобы они могли конкурировать с государственной компанией.

7. В тех случаях, когда состязательность не ведет к снижению рентабельности, конкуренция коммунальных предприятий может стимулироваться путем регулирования условий доступа на рынок, в том числе условий подключения к существующим сетям. В тех конкретных секторах коммунального хозяйства, где состязательность получила сильное развитие, как, например, в сфере оказания услуг, создающих добавленную стоимость, или снабжения потребителей оборудованием электросвязи, наилучшим инструментом регулирования является конкуренция; однако для защиты конкуренции от опасности несрабатывания рыночных механизмов необходима соответствующая конкурентная политика. Она может потребоваться и в качестве дополнения к деятельности органов, регулирующих работу государственных коммунальных предприятий, с тем чтобы исправлять возможные недостатки. Таким образом, в зависимости от сложившегося положения и конкретных секторов коммунального хозяйства, конкуренция, конкурентная политика и хозяйственное регулирование могут играть свою роль в интересах повышения эффективности работы отрасли.

8. Во всяком случае стимулирование конкуренции представляет собой важное направление стратегии регулирования деятельности коммунальных предприятий, а ее различные аспекты, включая создание благоприятных условий для развития предприятий и предпринимательства, являются важными составляющими процесса

приватизации государственных коммунальных предприятий. Таким образом, вопрос о связи конкуренции с процессом приватизации охватывает не только проблемы конкурентной политики, но и развития предприятий, в том числе мелких и средних компаний, играющих важную роль в деле стимулирования конкуренции (а также в создании рабочих мест) и тем самым в обеспечении успеха процесса приватизации как на подготовительном, так и на последующих этапах.

9. Регулирование деятельности коммунального хозяйства может преследовать целый ряд задач: экономических, технических, экологических, а также охватывать иные аспекты государственной политики. Цель хозяйственного регулирования заключается в защите благосостояния потребителей в плане цен, надежности и качества обслуживания, а также в повышении эффективности, в том числе путем стимулирования конкуренции, там где это возможно, а также новаторства и повышения производительности труда. Технические нормативы обеспечивают соблюдение технических, медицинских и санитарных стандартов, в частности медицинских норм на питьевую воду. Утверждение подобных технических нормативов может являться составной частью процесса управления качеством. В случае электроэнерго- и водоснабжения хозяйственное регулирование тесно связано с охраной окружающей среды, в том числе с контролем степени загрязнения окружающей среды, например при выработке электроэнергии или удалении отходов. Однако технические и экологические нормы регулирования касаются не только коммунального хозяйства. Регулирование деятельности коммунальных предприятий может включать в себя и другие аспекты государственной политики, в частности касающиеся социальных задач или характера распределения, например субсидирования (прямого или косвенного) тех видов услуг, которые представляют жизненно важное значение для определенных социальных групп.

10. Для поддержания благосостояния потребителей наиболее часто используется такая форма хозяйственного регулирования, как регулирование цен или их потолка, предполагающее установление на тот или иной срок с учетом уровня инфляции предельного уровня цен, которые предприятие или отрасль может взимать за "корзину" услуг. Другой формой является регулирование нормы прибыли или ее потолка, определяющего нормальный уровень отдачи на вложенный предприятием капитал. В этой связи основная трудность заключается в том, чтобы определить такое соотношение между ценами и издержками, в том числе в ходе прямых переговоров между правительством/органом регулирования и подчиняющимся ему предприятием, которое бы защищало благосостояние потребителей и в то же время стимулировало инвестиции в долгосрочный рост. Можно обсудить и такие вопросы, как сравнительные достоинства, последствия и издержки различных формул применительно к целям хозяйственного регулирования. Встает вопрос и о том, что внешние экологические факторы должны иметь экономическое выражение.

11. У успешного хозяйственного регулирования имеются некоторые предпосылки, в том числе адекватные учетные процедуры и стандарты, а также наличие у органов регулирования опыта работы с конкретными отраслями, поскольку зачастую органы регулирования и подотчетные им субъекты располагают различной информацией о тех или иных отраслях. К числу тех вопросов, на которые, возможно, следует обратить внимание, относятся учетные и информационные потребности органов регулирования, позволяющие им заниматься такими аспектами, как "перекрестное субсидирование" (например, нерегулируемых секторов регулируемыми), роль средств массовой информации и организованных групп потребителей, а также потребности в построении партнерских отношений на основе доверия между органами регулирования и подотчетными субъектами (что отвечает общим интересам).

12. К числу других вопросов, которые следует рассмотреть применительно к органам регулирования работы коммунального хозяйства, относятся, в частности, их полномочия и независимость, опасность их превращения в заложников собственной нормотворческой деятельности и разделение управленческих и директивных функций. Встает вопрос о допустимости объединения органов регулирования коммунальных предприятий, относящихся к различным отраслям, например в сфере энергетики или транспорта, а также о том, могут ли они образовывать единую институциональную структуру вместе с органом по контролю за конкуренцией. Какие последствия сопряжены с подобным подходом и какая потребуется система контроля, особенно в тех случаях, когда средства массовой информации являются довольно слабыми, а организованные группы потребителей отсутствуют.

13. Вопрос о типах и числе необходимых органов регулирования и об их институциональном оформлении особенно важен для развивающихся стран и стран, находящихся на переходном этапе. Ответы на эти вопросы зависят от стоящих задач, управленческого потенциала страны, имеющихся ресурсов, а также масштабов и уровня развития экономики, в том числе частного сектора. Хотя многие развитые страны и обладают законодательными инструментами и органами, необходимыми для стимулирования конкуренции и регулирования деятельности коммунального хозяйства (органы по вопросам добросовестной торговой практики, контроля за соблюдением антитрестовского законодательства и регулирования деятельности коммунальных предприятий), и имеют возможности привлекать капиталовложения или технологию, необходимые для расширения конкуренции в таких сферах коммунальных услуг, как электросвязь, этого никак нельзя сказать о многих развивающихся странах или странах, находящихся на переходном этапе. Таким странам, возможно, потребуется искать особые варианты в соответствии со своими условиями, потребностями и ресурсами. Однако какие бы варианты ни были выбраны, им потребуется создать адекватный управленческий потенциал, включая законодательство и институты для стимулирования конкуренции и регулирования деятельности коммунальных предприятий. Подобный потенциал необходим даже в тех случаях, если эти страны планируют пойти по пути корпоратизации своего коммунального сектора или передачи его в управление частным субъектам на договорной основе.

14. Помимо аспектов конкуренции и регулирования, в связи с приватизацией коммунальных предприятий, в силу их размера и значения для экономики, встают и другие важные вопросы. Во многих странах эти предприятия рассматриваются в качестве "стратегических" объектов, оказывающих жизненно важные хозяйственные и общественные услуги. В ряде стран для приватизации некоторых государственных коммунальных предприятий, например предприятий электросвязи, потребуется внести изменения в национальную конституцию. Таким образом, передача всего или контрольного пакета акций этих предприятий частному сектору, возможно, является и не таким простым делом. В то же время существуют и другие варианты, в том числе передача в частную собственность небольшого пакета акций, корпоратизация, заключение договоров на управление и создание совместных предприятий. В тех случаях, когда коммунальный сектор субсидируется, встает также вопрос об этих субсидиях. Хотя концепция эффективного распределения не позволяет оправдать практику общего субсидирования, выплату субсидий на конкретные цели, например для компенсации тех потерь, которые возникают в связи с низкой рентабельностью оказания услуг в малонаселенных сельских районах, можно обосновать по социальным мотивам. Если эти потери не компенсируются поступлениями от высокорентабельной деятельности в густо застроенных районах, может возникнуть необходимость в их прямой компенсации.

15. В связи с приватизацией коммунальных предприятий встает целый ряд важных финансовых вопросов; они касаются как непосредственной продажи государственных коммунальных предприятий, так и развития их инфраструктуры в рамках частного сектора. Поскольку эти предприятия как правило являются довольно крупными, продажа даже части их капитала предполагает выпуск крупного пакета акций и требует от частного сектора крупных финансовых затрат. Таким образом, необходимо обращать внимание на такие важные аспекты, как размер и время эмиссии акций как на национальных, так и зарубежных рынках капитала, а также доля зарубежного участия, которая не ущемляла бы национальных интересов. Например, необходимо избежать дестабилизации национального рынка капитала в результате задействования имеющихся средств в ущерб другим инвестиционным потребностям, что привело бы к повышению стоимости финансовых ресурсов в долгосрочном плане. Кроме того, в силу больших масштабов операций по отношению к размеру национального рынка капитала или внутренних сбережений некоторые страны, возможно, будут не в состоянии приватизировать свое коммунальное хозяйство путем объявления открытой подписки на акции, и им придется изыскивать другие варианты, например создавать совместные предприятия с участием иностранных инвесторов. Другая возможность видится в предоставлении контрактов на управление предприятиями частному сектору; в тех странах, где проводятся поистине конкурентные торги за получение контрактов на управление предприятиями, подобная процедура периодически создает в соответствующих отраслях условия конкуренции. Другим непосредственно не связанным с приватизацией вариантом, который может служить также подготовительным этапом к распродаже отдельных подразделений предприятий, является корпоратизация; этот вариант эффективно использовался в некоторых развитых и развивающихся странах в целях подготовки государственных коммунальных предприятий к последующей успешной передаче в частную собственность.

16. В связи с развитием коммунального хозяйства в рамках частного сектора возникает целый ряд других вопросов, в частности касающихся сравнительных достоинств и осуществимости различных вариантов, в том числе проектов строительства/эксплуатации/передачи в собственность, совместных предприятий и совместных проектов с участием ряда соседних стран, а также характера государственных стимулов и гарантий, необходимых для привлечения частного сектора и конкретных отраслей, которым может потребоваться такая государственная поддержка. Может возникнуть потребность и в соответствующей нормативной структуре, поскольку она может помочь потенциальным инвесторам в разработке их инвестиционных и коммерческих планов.

17. В связи с масштабами и значением коммунального хозяйства для национальной экономики его приватизация является гораздо более сложным и дорогостоящим делом, чем, например, приватизация торговой компании. Приобретают большое значение и требуют особого внимания такие вопросы, как оценка стоимости предприятий, их перестройка и сегментация отрасли в целях стимулирования конкуренции, методы, время и транспарентность процедуры продажи, подписка на акции, участие зарубежных и "стратегических" инвесторов, защитные меры (например, путем выпуска "золотых акций") от таких нежелательных операций, как "враждебные" поглощения, а также заботы и интересы конкретных социальных групп (например, сельского населения). Кроме того, могут существовать и экологические факторы, на которые также следует обращать внимание. Например, частное строительство объездной автомагистрали около крупного города может привести к уменьшению плотности автомобильного движения в городе и благоприятно сказаться на состоянии воздуха и потреблении топлива. В то же время эти положительные результаты следует сопоставлять с такими

последствиями, как обезображивание ландшафта. В то же время в связи с особой ролью этих предприятий в национальной экономике и крайней важностью тех социально-экономических услуг, которые они производят, их приватизация должна давать гораздо большую отдачу, чем приватизация коммерческих предприятий, что должно находить отражение в расширении предложения и повышении качества услуг, ценах и экономических результатах (это, например, касается расходов на связь и других издержек предприятий и тем самым конкурентоспособности промышленных и торговых фирм).

Социальные последствия и меры социальной поддержки

18. Этот емкий и сложный вопрос касается не только вопросов занятости, но и в целом "социального баланса" приватизации в плане ее последствий для положения в области занятости, социальной инфраструктуры или услуг, а также общественных благ и издержек, возникающих в процессе деятельности коммунального хозяйства.

19. Что касается занятости, приватизация может давать как положительные, так и отрицательные результаты. В краткосрочном плане к положительным результатам относятся улучшение условий труда управленческих и других кадров, продолжающих работать на приватизированных предприятиях; и доступ, иногда бесплатный, к доле акционерного капитала приватизированных компаний (во многих странах это является аксиомой политики приватизации). В долгосрочном плане расширение инвестиционной деятельности и рост таких компаний могут стимулировать создание новых рабочих мест.

20. Следует отметить, что в некоторых странах приватизационные проекты предполагают принятие мер для сохранения рабочих мест на частных предприятиях на протяжении конкретного периода после завершения приватизации, продолжительность которого обычно не превышает пяти лет. Кроме того, благоприятные макроэкономические условия, порождающие климат доверия для осуществления инвестиционной деятельности и открывающие дополнительные возможности для трудоустройства, могут помочь урегулировать те аспекты процесса приватизации, которые касаются трудоустройства населения.

21. Важнейшим отрицательным фактором является сокращение рабочей силы, что имело место в ряде стран, проводивших в жизнь программы приватизации. Однако подобные отрицательные последствия в дальнейшем могут компенсироваться за счет увеличения числа рабочих мест в результате роста приватизированных компаний или других предприятий, для деятельности которых процесс приватизации явился своего рода катализатором. В течение переходного периода эти отрицательные последствия могут смягчаться за счет социальных мер поддержки, непосредственно связанных с процессом приватизации, цель которых заключается в сглаживании негативных общественных проявлений приватизации. К числу таких мер могут относиться выплаты компенсационных или выходных пособий уволенным работникам, схемы добровольного досрочного выхода на пенсию, переподготовка или профессиональное обучение, механизмы консультативных услуг и поддержки развития предпринимательской деятельности, стимулирование роста производительности труда и развитие микро-, малых и средних предприятий. К числу других мер относятся программы общественных работ, трудоустройство для работы неполный рабочий день или по укороченному графику.

22. В этой связи некоторыми из важнейших вопросов являются разработка или расширение подобных мер поддержки и их финансирование. Не принося значимости программ социальной компенсации и защиты, необходимо обращать особое внимание на те меры, которые позволяют повысить профессиональное мастерство,

мобильность и перспективы трудоустройства работников, включая оказание консультационных услуг, профессиональную подготовку или совершенствование профессиональных навыков. Особую важность приобретает задача создания рабочих мест, в том числе стимулирования предпринимательства и развития микро-, малых и средних предприятий.

23. В связи с финансированием таких мер встает вопрос об использовании средств, вырученных в ходе приватизации; например, в какой степени следует использовать их на эти цели и какие дополнительные средства могут потребоваться и где их можно получить в случае недостатка выделенных ресурсов. С этим связан и вопрос о том, следует ли инвестировать часть поступлений от приватизации в те активы, которые обеспечат рост производительности в долгосрочном плане, например в развитие инфраструктуры и людских ресурсов.

Заключительные замечания

24. Помимо вопросов конкуренции и регулирования, вставших в связи с приватизацией коммунального хозяйства, и социальных факторов, было бы, по всей видимости, полезно остановиться на таком важном факторе процесса приватизации, как развитие микро-, малых и средних предприятий с учетом их роли в деле стимулирования конкуренции и поддержки данного процесса. В этой связи можно сосредоточить внимание на связанных с приватизацией мерах содействия созданию рабочих мест и развитию этих предприятий с учетом таких вопросов, как их доступ к финансовым средствам, технологии, государственным закупкам, каналам сбыта и распределения, информации, а также программам подготовки кадров и консультативных услуг. Большое значение приобретают вопросы, касающиеся реформы системы регулирования и налогообложения в целях расширения их доступа к ресурсам и рынкам, а также финансового посредничества, как официального, так и неофициального, в интересах этих предприятий.
