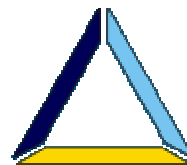


**ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ
КОНСУЛЬТАЦІЙ В УКРАЇНІ**



Наукові матеріали № 8

Борис Додонов, Петра Опітц, Павло Суголов та Крістіан фон
Хіршхаузен

Моніторинг інфраструктури України (МІУ)

Червень 2001

**Рейтарська 8/5-А, 01034 Київ,
Тел.: + 38 044 228-63-42,
+ 38 044 228-63-60,
Факс: + 38 044 228-63-30
E-mail: institute@ier.kiev.ua
<http://www.ier.kiev.ua>**

Наукові матеріали № 8

Борис Додонов, Петра Опітц, Павло Суголов та
Крістіан фон Хіршхаузен

Моніторинг інфраструктури України (МІУ)

червень 2001

Борис Додонов, Магістр Економіки: науковий співробітник Інституту Економічних Досліджень та Політичних Консультацій. Дослідницькі інтереси у сфері функціонування паливно-енергетичного комплексу України.

Петра Опітц, Dr. rer. oec.: науковий співробітник Німецького інституту економічних досліджень (DIW), Берлін, та член Німецької консультативної групи при Уряді України в Києві. Спеціалізується у структурній та конкурентній політиці, а також у перебудові корпоративного сектору.

Павло Суголов, Магістр Економіки: науковий співробітник Інституту Економічних Досліджень та Політичних Консультацій. Дослідницькі інтереси у сфері реформування та регулювання інфраструктури, зокрема реформування системи тарифів, розвиток регуляторних інституцій, вивчення зв'язку між державною політикою в галузі інфраструктури та економічним зростанням.

Крістіан фон Хіршхаузен, Dr. rer. oec.: науковий співробітник Німецького інституту економічних досліджень, (DIW), Берлін, та член Німецької консультативної групи при Уряді України у Києві. Спеціалізується на питаннях структурної і конкурентної політики та реформуванні підприємств.



Моніторинг інфраструктури України (МІУ)

**Борис Додонов, Петра Опітц, Павло Суголов,
Крістіан фон Хіршхаузен**

Зміст

Резюме	2
1. Ідея та мета	4
2. Критерії оцінки	4
3. Політика в галузі інфраструктури в Україні, 2000-2001	6
3.1. Телекомунікації	6
3.2. Залізні дороги	7
3.3. Автомобільний транспорт	8
3.4. Електроенергетика	10
3.5. Газовий сектор	12
3.6. Водопостачання та водовідведення	14
4. Порівняння індикаторів	16
5. Бібліографія	17
6. Додатки	18



Резюме

1. Політика в секторі інфраструктури є одним з основних елементів реформування української економіки. В той час, як більшість дискусій точиться навколо кількісних показників, наприклад, обсягу державних інвестицій, якісна сторона політики в секторі є не менш важливою: комерціалізація, тарифна політика, державне регулювання. Кінцевою метою реформ у секторі інфраструктури є надання послуг ефективними, і, в основному, приватними компаніями за тарифами, близькими до гіпотетичного ринкового рівня (тобто, відповідно до довготермінових граничних витрат з елементами ціноутворення відповідно до часу користування), які були б об'єктом неупередженого прозорого регулятивного процесу. Україна поки що знаходиться далеко від цього ідеального світу, так само як і велике число країн колишнього Радянського Союзу.
2. Метою цього моніторингу інфраструктури, розробленого відповідно до індикаторів інфраструктури ЄБРР, є надання регулярного глибокого аналізу процесу реформування шести ключових секторів інфраструктури: електроенергетики, газу, водопостачання, телекомунікацій, залізничного транспорту, автомобільних доріг. Моніторинг інфраструктури, який готується Інститутом Економічних Досліджень та Політичних Консультацій (ІЕДПК), оцінює стан та динаміку процесу реформ.
3. При оцінці інфраструктурної політики в Україні до уваги бралися такі фактори: 1) комерціалізація та приватизація (власність, управління природною монополією, організаційна структура галузі); 2) тарифна реформа (структура тарифів, взаємна заборгованість, обсяги бюджетного фінансування); 3) регулятивна та інституційна реформи (ефективний регулюючий орган, регулювання доступу до мережі). Необхідно зазначити, що ІЕДПК застосовував до всіх галузей універсальні критерії, в той час, як критерії ЄБРР були індивідуальними. Оцінка проводилася відповідно до шкали, що змінювалася від 1 (реформи повністю відсутні) до 4 (ринково-орієнтовані реформи майже завершено); шкала розроблена згідно з практикою ЄБРР, хоча і є більш наближеною до американської системи оцінювання середнього балу (GPA) (4~A, 3.7~A-, 3.3~B+, etc., 1~D).
4. ІЕДПК слідує методології розрахунків індикаторів ЄБРР задля забезпечення порівнюваності, проте ми розширюємо методологію, по-перше, через дезагрегацію індикаторів, по-друге, через врахування факторів виконання законодавства та врахування основних показників діяльності, наприклад: взаємні заборгованості та взаємозаліки. Дезагрегування індикаторів та проведення оцінки окремих аспектів процесу реформ має своїм недоліком зміщеність оцінок, яка пов'язана з вибором індивідуальних індикаторів. Проте зміщеність оцінки індикаторами ЄБРР, що пов'язана з процедурою оцінки, може бути навіть вищою.
5. У 2001 році було прискорено реформування галузей електроенергетики та телекомунікацій, а також започатковано реформи в галузях залізних доріг та газу. Уряд досягнув певного

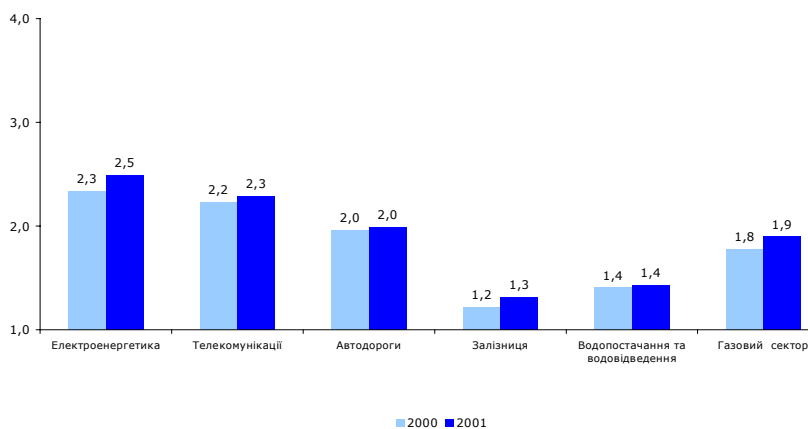


успіху в боротьбі з проблемою неплатежів у галузі електроенергетики через запровадження розподільчих рахунків. У квітні 2001 року було приватизовано 6 розподільчих компаній. Також досягла успіху боротьба з проблемою неплатежів у газовому секторі; була продовжена корпоратизація сектору. Підготовча робота до приватизації 25% акцій головного оператора телефонної мережі була затверджена у 2000 році і на даному етапі здійснюється через консолідацію активів оператора. У 2000 році була започаткована реструктуризація галузі залізничного транспорту через відділення та приватизацію допоміжних підприємств. Фінансування автошляхів у 2000 та 2001 роках передано до державного бюджету і є сильно обмеженим; альтернативне приватне будівництво та утримання доріг обмежено малими транспортними потоками, і, відповідно, фінансовою життєздатністю проектів. Політика відносно водопостачання та водовідведення у 2000-2001 роках суттєво не змінилася: тарифи все ще знаходяться на рівнях, які не покривають витрат, високими залишаються втрати у мережі, не змінилася платіжна дисципліна.

6. Індикатори розраховані ІЕДПК виявилися нижчими за індикатори ЄБРР в усіх секторах та суттєво відрізнялися від показників ЄБРР у галузях електроенергетики та залізних доріг. Це може бути пояснено різницею у методології оцінки, а також врахуванням ІЕДПК основних індикаторів діяльності галузей та виконання законодавства. Більша дискретність індикаторів ІЕДПК дозволяє помітити, що індикатори ЄБРР переоцінюють темпи реформ. Ми приходимо до висновку, що індикатори ЄБРР переоцінюють реформи інфраструктури в Україні. У зв'язку з цим виникає ряд питань щодо достовірності оцінки реформ у галузі інфраструктури в інших країнах, а також стають зрозумілими шляхи покращення самої методології оцінки.
7. Наступний графік підсумовує індикатори реформування інфраструктури для України в 2000 та 2001 роках (перші п'ять місяців).

Рисунок 1.

Індикатори інфраструктури для України



Джерело: власні розрахунки



1. Ідея та мета

Модернізація та розвиток інфраструктури є надзвичайно важливими факторами довготермінового росту в Україні. Хоча поки що прогрес у реформуванні був дуже незначним. Інвестиції в інфраструктуру, включаючи іноземні, обмежувалися лише окремими проектами, які не вплинули на підвищення ефективності сектору інфраструктури в цілому. Традиція державної власності разом з можливим теоретичним обґрунтуванням державного втручання зробили сектор одним з аутсайдерів реформ, який є переобтяженим неповоротким управлінням.

Реструктуризація сектору, ефективне надання послуг інфраструктури, створення середовища сприятливого для залучення приватних інвестицій – це є цілями, які має переслідувати державна політика. Моніторинг інфраструктури України (МІУ) розроблено як інструмент дослідження політики у ключових секторах інфраструктури, що таким чином має підтримати процес реформ.

Індикатори ІЕДПК розроблено відповідно до підходу ЄБРР, який використано при оцінці індикаторів інфраструктури для всіх 26 країн з перехідною економікою. Індикатори ЄБРР з 1998 року публікуються у річному звіті ЄБРР "Звіт про перехідні економіки".¹ МІУ слідує підходу ЄБРР з метою забезпечення порівнюваності результатів, проте ми дезагрегуємо індикатори, і, таким чином розширюємо методологію моніторингу інфраструктури. Необхідність розширення методології викликана тим, що, по-перше, неможливо зробити об'єктивний висновок на запропонованому рівні узагальнення, по-друге, існуючі індикатори не враховують таких показників реформи інфраструктури, як недостатнє виконання законодавства, та таких основних показників діяльності галузі, як заборгованості та взаємозаліки. Дезагрегування індикаторів та оцінка окремих аспектів реформ має проблему зміщеності в оцінках, яка пов'язана з відбором індикаторів. Проте зміщеність оцінок індикаторів ЄБРР, яка пов'язана з самою процедурою оцінювання, може бути ще вищою.

МІУ розробляється Інститутом Економічних Досліджень та Політичних Консультацій - незалежною дослідницькою інституцією, яка співпрацює з українськими підприємствами та урядом. Метою МІУ є надання глибокого аналізу інфраструктури України кожні півроку (травень-листопад). Індикатори розроблені ІЕДПК планується використовувати для моніторингу державної політики у галузі інфраструктури та для цілей економічних досліджень.

2. Критерії оцінки

Теоретичне обґрунтування критеріїв оцінки інфраструктури докладно представлено у виданні ЄБРР "Звіт про перехідні економіки 1996".²

¹ Пер. з англ. 'Transition Report'.

² ЄБРР. Звіт про перехідні економіки 1996. - Лондон, 1996, сс. 34-76. (EBRD (1996). *Transition Report 1996*, London, pp. 34-76).



Основна ідея МІУ – відстеження змін у структурі власності, структурі ринків та процедурі регулюванні галузей з метою дослідження зв'язку між цими процесами та підвищенням виробничої ефективності підприємств.³ Важливою різницею між підходами ЄБРР та ІЕДПК є те, що ІЕДПК використовував універсальні критерії для оцінки всіх галузей інфраструктури, тоді як ЄБРР слідує індивідуальним критеріям.

Індикатори МІУ вслід за підходом ЄБРР зосереджуються на трьох основних сферах реформ: комерціалізації та приватизації, тарифній реформі, регуляторній та інституційній реформі.⁴ Кожна з цих широких сфер реформ описує успіх країни в процесі реформ середнім арифметичним трьох більш вузьких аспектів, які, в свою чергу, є середніми значеннями індивідуальних індикаторів, які відбивають особливості реформування галузі. В цілому всі галузі інфраструктури оцінюються 21 індикатором, які є однаковими для цих галузей. Більш детально індикатори описано в Додатках 2 та 3, там же надано критерії присвоєння їм того чи іншого значення. Індикатори оцінюються по тій же самій шкалі, що і індикатори ЄБРР (від 1 до 4), проте додатково використовувалися також оцінки плюс та мінус. Наприклад, 1+ дорівнює 1,3, 2- дорівнює 1,7 і так далі.

Комерціалізація та приватизація оцінена в таких трьох аспектах:

- зміна форми власності на природну монополію, потенційно конкуруючі підприємства та допоміжні підприємства;
- управління природною монополією, потенційно конкуруючими підприємствами та допоміжними підприємствами;
- прогрес організаційного відокремлення потенційно конкуруючих підприємств та допоміжних підприємств від інфраструктури, рівень децентралізації природної монополії.

Реформа тарифної політики, оцінена в таких аспектах як:

- структура тарифів, включаючи процедуру встановлення тарифів, ступінь покриття витрат за рахунок тарифів природної монополії, вільні ціни на ринках потенційно конкуруючих підприємств;
- платежі між та всередині підприємств інфраструктури та потенційно конкуруючими підприємствами, рівень оплати за спожиті послуги кінцевими споживачами, заборгованості державного бюджету за зобов'язаннями компенсувати видатки;
- рівень та процедура надання бюджетних субсидій.

Регуляторний та інституційний розвиток оцінюється в таких аспектах як:

- створення незалежного ефективного регулюючого органу, процедура вибору правління потенційно конкуруючих компаній, прозорість процедур регулювання;

³ Обґрунтування такого підходу можна знайти в ЄБРР. Звіт проперехідні економіки 1996. - Лондон, 1996, с. 50.

⁴ ЄБРР. Звіт проперехідні економіки 2000. - Лондон, 2000, с. 41. (EBRD (2000). *Transition Report 2000*, London, p. 41).



- регулювання доступу до мережі, що включає як спосіб регулювання, так і рівень цін доступу до мережі.

3. Політика в галузі інфраструктури в Україні, 2000-2001

В Україні у 2000-2001 в більшості галузей інфраструктури реформи було значно прискорено. Це може бути пов'язано з діяльністю нового реформаторського уряду. До приходу цього уряду прогрес у реформуванні інфраструктури та її модернізації був дуже обмеженим. Державна власність та управління інфраструктурою, за відсутності ринкових стимулів, створювали умови для корупції серед відповідних органів управління. Діяльність галузей інфраструктури була непрозорою через взаємні заборгованості, бартер та взаємозаліки.

Після розпаду СРСР Україна залишилася з надлишковими потужностями в більшості галузей і могла деякий час існувати не проводячи політики, яка б забезпечувала довготермінове зростання. Найбільш прибутковою для органів управління галузей інфраструктури була політика виведення активів із обороту. До кінця 90-х років така політика підійшла до своєї межі й було розроблено декілька програм реструктуризації різних галузей інфраструктури, але лише незначна частина запланованих заходів була запроваджена.

Досягненнями нового уряду були не тільки прискорення реформ у таких галузях як електроенергетика та телекомунікації, але й розблокування реформ у таких галузях як постачання газу, залізні дороги та автомобільний транспорт, в той же час зміни у галузі водопостачання були непомітними. Боротьба з неплатежами була одним з пріоритетів урядової політики у 2000 році й уряд досягнув певного успіху. Закон України "Про державний бюджет на 2001 рік" заборонив всі взаємозаліки бюджетних організацій.

3.1. Телекомунікації

3.1.1. Ситуація на початок 2000 року

До початку 2000 року галузь телекомунікацій вже досягнула значного прогресу в дерегулюванні, але лібералізація галузі була все ще попереду. Телефонні лінії перебували у державній власності й управлялися корпоративною компанією Укртелеком, яка перебувала у 100% державній власності. Укртелеком також був єдиним оператором місцевого телефонного зв'язку, мав 51% акцій компанії-оператора міжнародного зв'язку Утел та 51% акцій найбільшого оператора мобільного зв'язку в Україні – компанії Український мобільний зв'язок (близько 50% ринку). Якщо говорити про ринок мобільних телекомунікацій, то його можна оцінити як конкурентний, де конкурувало п'ять основних операторів.



3.1.2. Реформи у 2000-2001 роках

Прийняття Закону України "Про особливості приватизації ВАТ "Укртелеком" у липні 2000 року розпочало процес лібералізації сектора.⁵ 25% акцій мають бути приватизованими на відкритих торгах до кінця 2001 року, мінімум 50%+1 акцій буде залишено у державній власності, частину акцій буде продано на пільгових умовах керівникам та працівникам підприємств.⁶

До квітня 2001 року, як було намічено планом приватизації, Укртелекомом було викуплено до 90% акцій Утел, решта 10% акцій буде викуплено до початку 2002 року. Також планується, що держава продасть свою 51% частку в компанії УМЗ і кошти, що надійдуть, стануть частиною статутного фонду Укртелекому. На даний час закінчується процес відбору радника з питань приватизації пакету акій Укртелекому.

3.1.3. Перспективи

Приватизація Укртелекому відбувається до прийняття закону про телекомунікації, згідно якого було би створено незалежний регулюючий орган та визначено процедуру регулювання. Більш того, до цього часу законодавчо не визначено незалежного державного органу, який би управляв державною часткою акцій Укртелекому. Ці додаткові заходи необхідно здійснити, щоб завершити формування структури регулюючих органів та гарантувати безперебійну діяльність Укртелекому.

3.2. Залізні дороги

3.2.1. Ситуація на початок 2000 року

До 2000 залізні дороги все ще управлялися як департамент українського уряду. Залізнична інфраструктура, вантажні перевезення та пасажирські перевезення були повністю інтегрованими. Українська залізниця також включала у себе допоміжні підприємства та досить розгалужену соціальну інфраструктуру. Хоча програму реструктуризації українських залізничних доріг було розроблено та затверджено у 1998 році, фактично вона не запроваджувалася. Отримавши у спадок величезну інфраструктуру та рухомий склад, українські залізниці не здійснювали достатніх інвестицій в їх утримання й до 1998 року отримали 49% повністю зношеного обладнання.⁷ У 90-х роках тарифи на залізничні перевезення встановлювалися адміністративно, що не відображало вартості перевезень та підтримувало перехресне субсидювання. Галузь залізничного транспорту була пронизана бартерними операціями та втрачала капітал, в тому числі через

⁵ Закон України "Про особливості приватизації ВАТ Укртелеком" (13.07.2000), № 1869-14.

⁶ Закон України "Про особливості приватизації ВАТ Укртелеком" (13.07.2000), № 1869-14.

⁷ Державний комітет статистики, 1998.



допоміжні підприємства, які отримували замовлення на надзвичайно вигідних умовах.

3.2.2. Реформи у 2000-2001 роках

Навесні 2000 було проведено розслідування ситуації у галузі. По результатам розслідування президентським указом було започатковано реструктуризацію галузі.⁸ У липні 2000 було розпочато відділення соціальної інфраструктури, послуг, будівельних підприємств, заводів з ремонту рухомого складу, підприємств обслуговування інфраструктури від державних органів, що управляють інфраструктурою та рухомим складом. Окремі будівельні підприємства, ремонтні заводи та обслуговуючі підприємства були приватизовані. Управління вантажними перевезеннями було розділено на департаменти відповідно до їх спеціалізації. Соціальну інфраструктуру планується передати до місцевих бюджетів. Основними досягненнями галузі були зменшення взаємних заборгованостей та бартерних операцій, покращення фінансової ситуації у галузі (Укрзалізниця закінчила 2000 рік з 500 млн. гривень прибутку). Також було започатковано відкрите обговорення тарифів на залізничні перевезення. У квітні 2001 року уряд переглядає програми реструктуризації галузі та розробляє план подальших заходів.

3.2.3. Перспективи

Фактично реформи у галузі знаходяться лише на початковій стадії. Разом з продовженням розпочатих реформ необхідним є вжиття заходів по розділенню залізничної інфраструктури, пасажирських та вантажних перевезень, включаючи запровадження окремого обліку та здійснення оптимізації фіксованих витрат. Пасажирські перевезення все ще створюють дефіцит у розмірі 1 млрд. гривень, в той час як перевезення пільгових категорій пасажирів створюють дефіцит 500 млн. гривень.⁹ Цей дефіцит покривається за рахунок доходів від вантажних перевезень. Тому, запровадження обліку витрат необхідне ще й для усунення проблеми перекресного субсидювання.

3.3. Автомобільний транспорт

3.3.1. Ситуація на початок 2000 року

Інфраструктура доріг фінансувалася за рахунок системи дорожніх фондів. Фінансування фондів було відділеним від державного та місцевих бюджетів; основним джерелом доходів обласних фондів був податок на транспортні засоби, а основним джерелом державного фонду були надходження від податку на доходи підприємств. Державна корпорація Укравтодор, яка управляла інфраструктурою доріг, була

⁸ Указ президента "Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 20 квітня 2000 року "Про ситуацію в галузі залізничного транспорту України та заходи по забезпеченню її ефективного функціонування", (20.04.2000), № 603/2000.

⁹ Інформація Державної адміністрації залізничного транспорту України.



відокремленою (хоча і не корпоратизованою) державною компанією, яка управляла державним та обласними дорожними фондами. Будівельні підприємства були корпоратизованими та знаходилися у процесі приватизації; окремі будівельні роботи замовлялися у приватних компаній, хоча процедура розміщення замовлень не була відкритою. В кінці грудня 1999 року було здано у концесію 84,4-кілометровий часток дороги Краковець-Львів консорціуму "Концесійні транспортні шляхи" строком на 45 років на відкритому тендері. Ринок вантажних перевезень було лібералізовано. Приватні підприємства були залученими також і до пасажирських перевезень через надання ліцензій, проте тарифи були регульованими.

3.3.2. Реформи у 2000-2001 роках

У 2000 році мав вступити в силу новий закон, згідно якого податок на доходи підприємств мав би бути замінений акцизним податком на паливо для автомобілів. Проте, при затвердженні державного бюджету 2000 року всі доходи та видатки державного та обласних дорожніх фондів було передано до державного бюджету, що мало би зменшити проблему нецільового використання коштів. Такий самий порядок був продовжений і в 2001 році. Державна корпорація Укравтодор отримувала 490 млн. гривень з державного бюджету, коли надходження від податку на паливо для автомобілів оцінювалися як більше ніж 1 млрд. гривень.¹⁰ В результаті державна корпорація залишалася з дуже обмеженими коштами для здійснення інвестицій; обсяг коштів у розпорядженні державної корпорації впав удвічі за останні чотири роки.¹¹

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України, яка встановлювала список проектів дозволених до передачі у концесію, на дві дороги та сервісну інфраструктуру однієї дороги була оголошена концесія. Пропозиції отримання об'єктів у концесію приймаються до липня 2001 року. Концесія автомобільних шляхів може бути проблематичною через низьку фінансову привабливість проектів, яка пов'язана з малим потоком автомобілів по запропонованим дорогам.

3.3.3. Перспективи

Фінансування з державного дорожнього фонду залишається єдиним значимим джерелом коштів для дорожньої інфраструктури. Тому бюджетна дисципліна при здійсненні цього фінансування та введення в дію відповідних законів є ключовими факторами розвитку дорожньої інфраструктури. Платежі за користування дорогами, які базуються на податку з транспортних засобів та паливі для автомобілів відбиватимуть витрати користування дорогами. У сфері будівництва та утримання доріг необхідно запроваджувати відкриті тендери на отримання замовлень тими чи іншими компаніями. Вимагають подальшого дерегулювання тарифи на пасажирські перевезення, одночасно необхідно переглядати список привілейованих категорій пасажирів.

¹⁰ Інформація Міністерства економіки.

¹¹ Інформація державної корпорації Укравтодор.



3.4. Електроенергетика

3.4.1. Ситуація до 2000 року

До 2000 року функціонування українського енергетичного сектору було схоже до функціонування енергетичних секторів в інших країнах СНД. Неплатежі та немонетарні розрахунки були широкопоширеними та мало місце перехресне субсидіювання.

Україна розпочала реструктуризацію енергетичного сектору в 1994 році. Його функціонування регулюється Національною Комісією Регулювання Електроенергетики (НКРЕ) – формально незалежною організацією, що була створена згідно з указом Президента України в цьому році.¹² Метою реформи було реорганізувати український енергетичний сектор згідно з британською моделлю пулу, однак, його функціонування залишається дуже далеким від вимог зрілої ринкової економіки.

Було створено сім генеруючих компаній (дві гідроелектрокомпанії, одна атомна компанія та чотири компанії на основі теплоелектростанцій). Передача та постачання електроенергії здійснюються 27 регіональними розподільчими компаніями (обленерго), котрі купують електроенергію на оптовому ринку електроенергії.

Хоча генерація електроенергії з одного боку, та передача, розподіл та постачання, з іншого боку, були відокремлені вертикально, це відокремлення було здійснено формальним чином. Більшість створених компаній перебувало у державній власності. Тільки десять обленерго були повністю або частково приватизовані.

Спостерігалось постійне втручання в діяльність НКРЕ щодо встановлення тарифів для окремих груп споживачів та зміни правил розподілу коштів між генеруючими та розподільчими компаніями і т. д.

3.4.2. Реформи в 2000-2001 роках

Вирішення питання неплатежів в електроенергетиці, що супроводжувались надзвичайно низькими платежами в грошовій формі, стало ключовим елементом урядової політики в 2000-2001 роках. Уряд зміг досягнути певних успіхів в цьому питанні, особливо після набрання чинності змін до Закону України "Про електроенергетику" в липні 2000 року, що передбачали введення розподільчих рахунків. Після запровадження цього заходу, обленерго перерахували 100,7% за спожиту електроенергію до Енергоринку та 55,1% цих платежів було в грошовій формі в липні-грудні 2000 року (див. Рис. 2), в той час, як в січні-червні 2000 року відповідні цифри становили 55,0% та 14,8%.

Уряд приватизував 6 обленерго в кінці квітня 2001 року та додатково збирається приватизувати 12 обленерго до кінця грудня 2001 року або на початку 2002 року. Приватизація чотирьох генеруючих компаній, створених на основі теплоелектростанцій, запланована на 2002 рік.

¹² Указ Президента України № 738/94, від 8 грудня 1994 року.



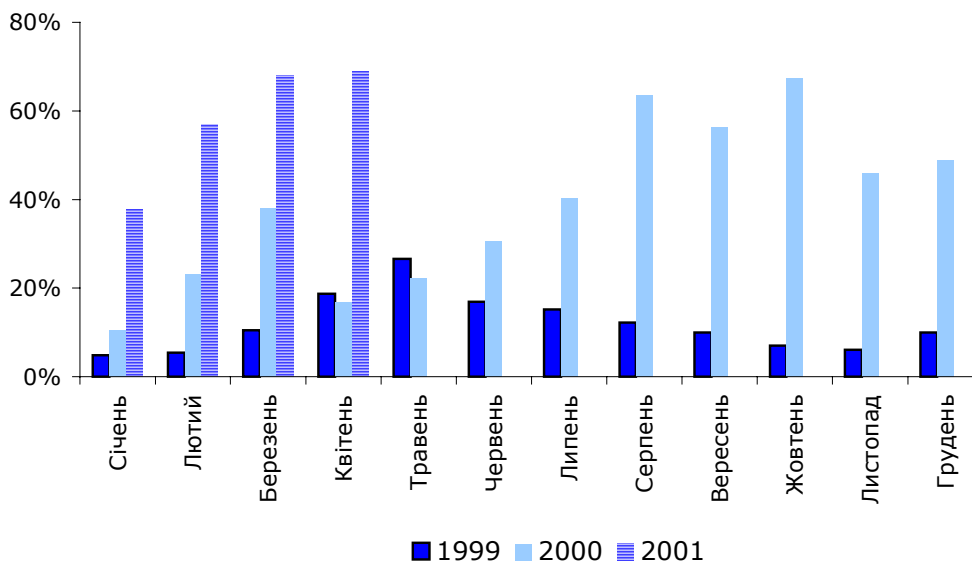
НКРЕ розробила та запровадила нову методологію встановлення тарифу на вимогу інвесторів, що приймали участь в приватизації обленерго. Ця методологія передбачає регулювання ставки прибутку, включаючи ставку прибутку на нові інвестиції, що є досить високими та включення частини комерційних втрат обленерго до тарифу. Запровадження нової методології не призвело до усунення перехресного субсидювання одних груп споживачів за рахунок інших.

3.4.3. Перспективи

Неплатежі та встановлення тарифу на рівні реальних витрат все ще є проблемами і для їх подолання уряд має підвищити незалежність НКРЕ шляхом прийняття закону про її діяльність. Ці проблеми мають бути вирішені, інакше комерціалізація сектора через приватизацію розподільчих компаній, запланована на 2001 рік та генеруючих компаній, запланована на 2001 рік, не дасть очікуваних результатів (100% платежів грошовими коштами за спожиту електроенергію та підвищення конкуренції в секторі електроенергетики).

Рисунок 2.

Платежі обленерго в грошовій формі (% від відпущеної електроенергії)¹³



Джерело: НКРЕ

¹³ Дані для квітня 2001 року є оперативними



3.5. Газовий сектор

3.5.1. Ситуація до 2000 року

Перед початком 2000 року функціонування газового сектора та пов'язані з цим проблеми нагадували функціонування та проблеми в електроенергетиці. Як написано в [Наступні 1000 днів]:

"Чому енергетичний сектор є таким важливим питанням для України? В більшості інших країн цей сектор нічим не відрізняється від інших. Але в українській економіці цей сектор сам диктує закони. Він становить джерело найбільших проблем, а саме: недостатності конкуренції (див. розділ I, заборгованостей між підприємствами (II), та бюджетних дефіцитів (IX та X). Доки з української економіки не буде знято цей тягар, здається, неможливо знайти вихід зі скрути."¹⁴

Після розвалу Радянського Союзу Україна отримала у спадок добре розвинену газову мережу, однак, через брак інвестицій в її ремонт та оновлення, існує загроза перебоїв в регулярному постачанні та зростанні числа аварій в найближчому майбутньому. Тарифи для домогосподарств та комунальних підприємств є значно нижчими, ніж для промисловості. Розукрупнення галузі є лише формальним; так, видобуток газу, транспортування та продаж здійснюється державними компаніями, що є частиною державної холдингової компанії НАК Нафтогаз України, що підпорядковується Президенту та уряду. Заходи щодо енергозбереження носили декларативний характер.

Україна продовжувала накопичувати борги за спожитий російський газ та безпека транзиту російського газу до Західної Європи знизилась через несанкціонований відбір українською стороною російського газу.

3.5.2. Реформи в 2000-2001 роках

Вирішення проблеми неплатежів та зниження рівня немонетарних розрахунків також було одним з ключових елементів державної політики в газовому секторі в 2000-2001 роках. Однак досягнення є досить скромними.

В січні-грудні 2000 року українські споживачі сплатили 69,1% за спожитий природний газ, однак, платежі в грошовій формі становили 40,6%. Отже, політика "жити за власними можливостями" залишається лише декларацією. Неплатежі за спожитий газ все ще не ведуть до негайного відключення від газопостачання. Промислові підприємства оплатили 64,5% спожитого природного газу, комунальні підприємства оплатили 61% спожитого газу та більшість з них все ще отримують газ через різні причини. Тому, погрози українських офіційних осіб відключити найбільших боржників серед промислових, комунальних підприємств та виробників сільгосппродукції не сприймаються ними серйозно. Слід також підкреслити, що російський газ, отриманий як

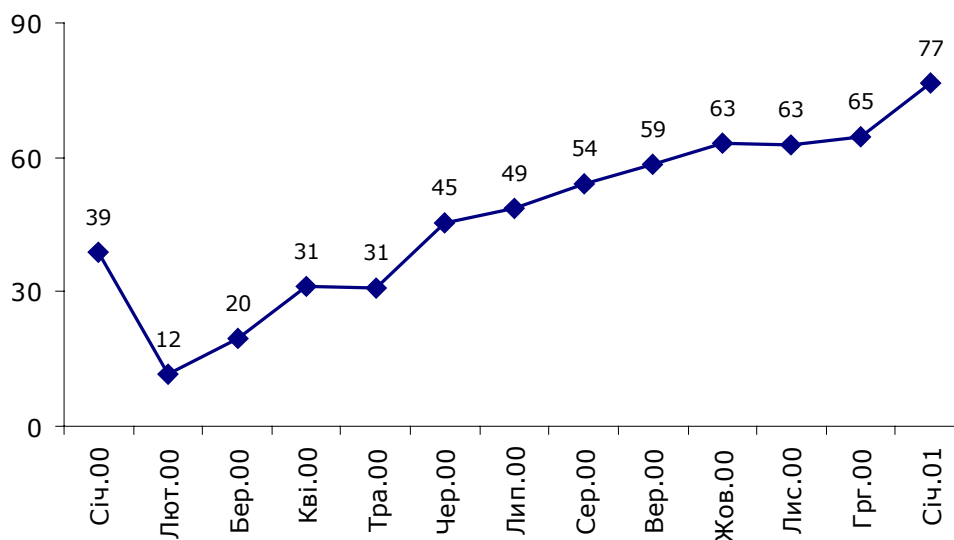
¹⁴ Німецька Консультативна Група з питань Економічних Реформ при Уряді України (листопад 1999). Наступні 1000 днів: Заходи економічної політики для України, Київ 1999.



плата за транзитні послуги, не продався на ринку. Як і в минулі часи він постачався домогосподарствам та комунальним підприємствам по цінам, нижчим за ринкові та рівень платежів цих споживачів залишався помітно нижчим за 100%.

Рисунок 3.

Платежі за газ в січні 2000-січні 2001 (%)



Джерело: Кабінет Міністрів України "Про виконання урядової програми "Реформи заради добробуту" в 2000 році, 5 березня 2001 року, № 18-633/4

Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку зареєструвала першу емісію акцій НАК Нафтогазу України вартістю 5 млрд. 564 млн. 714 тис. гривень. Вартість акції становила тисячу гривень. НАК Нафтогаз України випустив ці акції в процесі корпоратизації. Всі акції НАК Нафтогазу України перебувають в державній власності. Згідно з українським законодавством, приватизація газотранспортної мережі, що складає головну вартість НАК Нафтогазу України, заборонена.

3.5.3. Перспективи

Українські офіційні особи проголосили політику "жити за власними можливостями", що означає посилення бюджетних обмежень, однак, бажання та здатність її запровадження, враховуючі наступні парламентські вибори в березні 2002 року видається досить сумнівною. Подальша форма власності та організаційна структура НАК Нафтогазу України є предметом гострих дискусій, що навряд чи завершаться найближчим часом. Тому, очікування глибоких структурних реформ та реформ у функціонуванні сектора було б необґрунтованими.



3.6. Водопостачання та водовідведення

3.6.1. Ситуація перед 2000 роком

До 2000 року послуги з водопостачання та водовідведення надавались компаніями, що перебували в комунальній власності та перебували під керуванням муніципальних офіційних осіб. Відокремлення послуг з водопостачання та водовідведення мало місце лише в декількох містах. Функціонування галузі характеризувалось значними неплатежами за отримані послуги з водопостачання та водовідведення та як результат значними заборгованостями галузі. Так, борги домогосподарств становили 634 млн. гривень (див Рис. 4) та борги підприємств з водопостачання та водовідведення за спожиту електроенергію виросли у кінці 1999 року до 751 млн. гривень.¹⁵ Слід також підкреслити, що рахунки домогосподарств за комунальні послуги складаються з платежів за квартирну плату, тепlopостачання, газ, водопостачання та водовідведення й потім перераховується на рахунок комунального підприємства. Однак, комунальні підприємства перераховували менші кошти за водопостачання та водовідведення, ніж споживачі платили в середньому.

Тарифи на послуги були нижчими за рівень, що покривав витрати. Слід також підкреслити, що збитки компаній могли б бути значно зменшені за рахунок зменшення втрат у мережах, що є значними, навіть згідно з радянськими стандартами. Однак, стимули щодо мінімізації витрат практично відсутні, доки компанії мають змогу перекласти свої втрати на споживачів. Більшість домогосподарств не мають лічильників та змушені оплачувати свої рахунки згідно середніх норм споживання води домогосподарствами, які є значно завищеними.

Якість наданих послуг також була порівняно низькою. Через перераховані особливості функціонування сектора, водопостачання відсутнє 24 години на добу практично у всіх регіонах, крім столиці країни. Більш того, навіть в Києві гаряча вода відсутня протягом одного-двох місяців влітку. Зношеність обладнання також є досить високою, що спричинює загрозу довкіллю.

Набрав чинності Закон України "Про концесії"¹⁶, що створює законодавчу базу для передачі водопостачання та водовідведення у концесію. Однак, не спостерігалось спроб муніципальних офіційних осіб надати концесію на ці послуги.

3.6.2. Реформи в 2000-2001 роках

Функціонування сектора суттєво не змінилось в 2001 році. Не спостерігалось помітних спроб перебудувати структуру згідно з ринковими вимогами.

Тарифи є все ще нижчими за рівень, коли вони покривають витрати та інфляція враховується зі значним запізненням. Так, згідно з офіційною

¹⁵ Джерело: Міністерство Економіки України.

¹⁶ Джерело: Закон України "Про концесії" (16.07.99) №997-14.



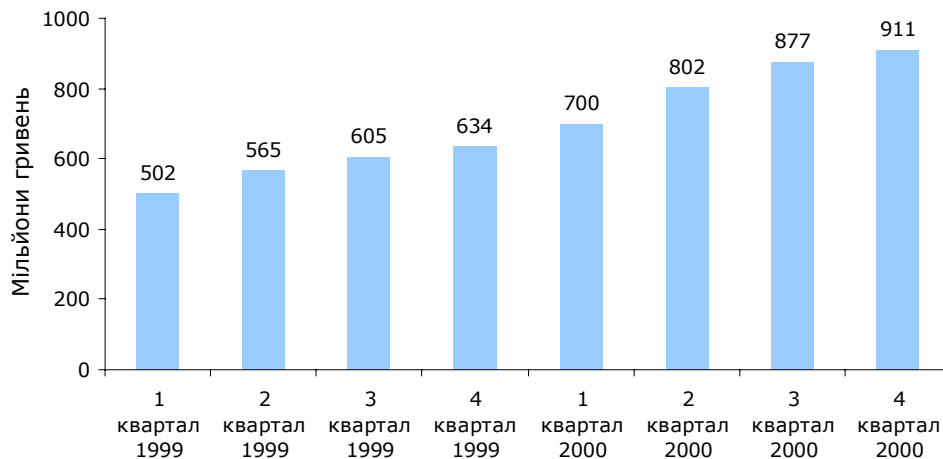
статистикою, тарифи водопостачання та водовідведення покривають витрати в 13 з 27 регіонів, в той час як в окремих регіонах вони не покривають навіть 50% витрат. Однак ці цифри мають бути проінтерпретовані досить обережно, доки методологія встановлення тарифу не є ні прозорою, ні однозначною.¹⁷ Рівень втрат у мережах залишався на тому самому рівні. Не спостерігалось серйозних змін в платіжній дисципліні домогосподарств – вони заплатили 1,01 млрд. гривень, в той час як отримали послуг на 1,37 млрд. гривень.¹⁸ Через неплатежі галузі Львівобленерго (приватна енергопостачальна компанія) мала намір відключити Львівводоканал (компанія, що надає послуги з водопостачання та водовідведення) від енергопостачання й не здійснило свої наміри лише через загрозу довікллю.

3.6.3. Перспективи

Існує нагальна необхідність в реструктуризації галузі водопостачання та водовідведення; інакше зростаюча неефективність сектора призведе до численних негативних соціальних наслідків, а також до створення загрози довікллю через численні аварії в мережах. Тим не менше, реструктуризація сектора разом з запровадженням непопулярних заходів таких як: підвищення тарифу та вимога оплати спожитих послуг в розмірі 100% є малоімовірними в найближчому майбутньому, враховуючи парламентські вибори на початку 2000 року.

Рисунок 4.

Борги домогосподарств за послуги з водопостачання та водовідведення



Джерело: Міністерство Економіки України

¹⁷ Припущення щодо середнього споживання на одну особу, що використовується в розрахунку тарифу значно відрізняється в залежності від регіону (5,4 м³ в Чернівецькій області та 12,1м³ в Харківській області). Навіть в регіонах, де тарифи покривають 100% офіційних витрат, тариф на одну особу змінюється від 1,65 гривні до 6,59 гривні.

¹⁸ Джерело: Міністерство Економіки України.



4. Порівняння індикаторів

Індикатори з Додатку 2 представлені на Рисунку 5. Як може бути видно з цього графіка індикатори ІЕДПК є нижчими за індикатори ЄБРР. Вищий рівень дискретності в індикаторах ІЕДПК дозволяє зробити висновок, що індикатори ЄБРР переоцінюють швидкість реформ. Ми схилиємося до висновку, що це скоріше є проблемою індикаторів ЄБРР, які переоцінюють швидкість реформ в Україні.

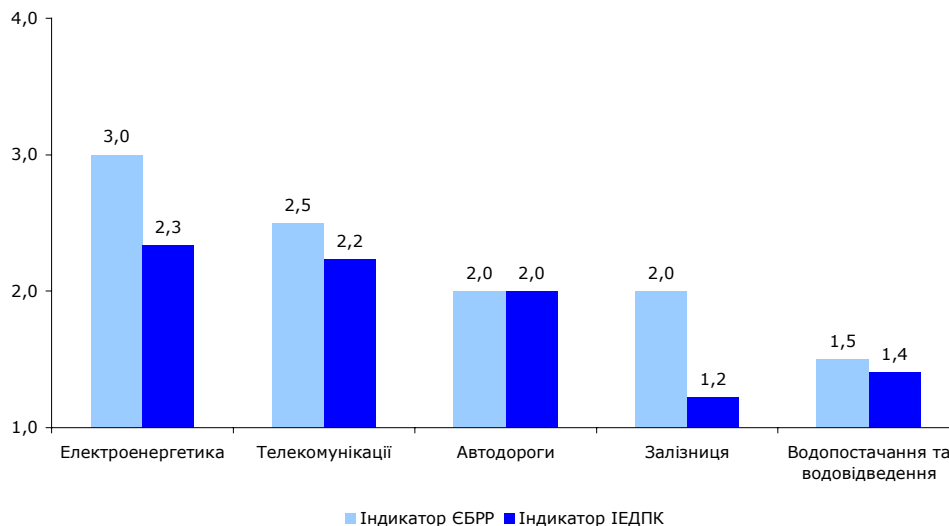
До отриманої відмінності в індикаторах необхідно ставитись з обережністю, оскільки методології мають відмінності:

1. Шкала оцінювання є різною: в методології ЄБРР 4~А, 3.5~В+, 3.0~В, і т.д., 1~D, в той час як методологія ІЕДПК повністю відповідає американській системі оцінювання середнього балу (GPA), де 4~А, 3.7~А-, 3.3~В+, і т.д., 1~D).
2. Індикатор ЄБРР є тільки однією експертною оцінкою, в той час як індикатор ІЕДПК є середнім арифметичним 21 індикатора.
3. В індикатор ІЕДПК включаються основні показники діяльності та показники впровадження законодавчої бази.
4. ІЕДПК застосовувало універсальні критерії для всіх секторів, в той час як ЄБРР застосовує різні критерії для різних секторів.

Переоцінка реформування української інфраструктури ставить під сумнів поточну методологію ЄБРР оцінки прогресу в реформуванні інфраструктурі, яка може бути покращена за умови врахування в ній таких показників як виконання чинного законодавства, заборгованостей, бартеру та взаємозаліків, а також вищого рівня дискретності в оцінках.

Рисунок 5.

Оцінка політики щодо інфраструктури в 2000 році



Джерело: EBRD Transition Report та власні розрахунки



Зміщеність оцінок індикаторів не можуть бути предметом занепокоєння, доки обидві множини оцінок є стійкими. Однак, проблеми з впровадженням законодавства та з заборгованостями в країнах Центральної Європи, особливо в країнах, які є кандидатами до вступу в ЄС, є набагато нижчими, що може означати переоцінку індикаторів інфраструктури та піднімає питання щодо стійкості індикаторів ЄБРР.

Ми вважаємо, що автори як індикаторів ЄБРР так і ми погодилися б з твердженням, що індикатори реформ інфраструктури для наукових потреб можуть бути покращеними. Основними покращеннями існуючих індикаторів інфраструктури ЄБРР мають бути: використання індикаторів, що відображають впровадження реформ, та індикаторів основних показників діяльності інфраструктури.

5. Бібліографія

EBRD (1996). Transition Report 1996, London.

EBRD (2000). Transition Report 2000, London.

Німецька Консультативна Група з питань Економічних Реформ при Уряді України (листопад 1999). Наступні 1000 днів: Заходи економічної політики для України, Київ 1999.

Harvard Institute for international Development (2000). Reforms for Ukraine: Ideas and Actions, Kyiv.

Міністерство Економіки України (2001). Місячний моніторинг, № 3, Київ

Б. Додонов, П. Опітц та В. Пфаффенбергер (2001): Наскільки підвищення тарифу на електроенергію в Україні погіршить добробут найбідніших. ІЕДПК, Наукові матеріали № 7, Київ, Україна.

Державний Комітет Статистики України (1998). Транспортування та Телекомунікації, Київ.



6. Додатки

Додаток 1.

Оцінка індикаторів щодо політики в області інфраструктури

Індикатор	Аспект	Телекомунікації			Залізні дороги			Автомобільні дороги			Електроенергетика			Газовий сектор			Водопос. та водовід.		
		1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Індикатор ЄБРР		2,5	2,5	2,3	1,5	2,0	1,3	1,5	2,0	2,0	2,5	3,0	2,5	3,0	1,8	1,9	1,5	1,5	1,4
Індикатор ІЕДПК		2,0	2,0	2,0	1,2	1,4	1,2	1,9	2,0	2,0	2,4	2,5	2,4	2,5	1,7	1,8	1,3	1,3	1,3
1	Кожерціалізація та приватизація																		
1.1	Власність	1,1	1,9	1,9	1,1	1,2	1,1	2,0	2,0	2,0	2,2	2,3	2,2	2,3	1,9	1,9	1,0	1,0	1,0
1.1.1	Природна монополія	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	3,0	3,3	3,0	3,3	1,7	1,7	1,0	1,0	1,0
1.1.2	Потенційно конкуруючі підприємства	1,2	2,7	2,7	1,0	1,0	1,0	2,7	2,7	2,7	2,3	2,3	2,3	2,3	2,7	2,7	1,0	1,0	1,0
1.1.3	Допоміжні підприємства	1,3	2,0	2,0	1,3	1,7	1,3	2,3	2,3	2,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,0	1,0	1,0
1.2	Управління	1,8	1,9	1,9	1,2	1,4	1,4	1,6	1,8	1,8	2,5	2,6	2,5	2,6	1,4	1,8	1,3	1,3	1,3
1.2.1	Природна монополія	1,2	1,7	2,0	1,3	1,3	1,3	1,3	1,7	1,7	3,0	3,3	3,0	3,3	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
1.2.2	Планування діяльності природно монополією та прийняття інвестиційних рішень	1,2	2,0	2,0	1,0	1,3	1,0	1,7	1,7	1,7	2,7	2,7	2,7	2,7	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0
1.2.3	Участь приватного сектора у виконанні замовлень	1,3	1,7	1,7	1,3	1,7	1,3	1,7	2,0	2,0	1,7	1,7	1,7	1,7	1,3	1,3	1,0	1,0	1,0
1.3	Організаційна структура	1,3	2,2	2,2	1,4	1,6	1,6	2,2	2,2	2,2	2,5	2,5	2,5	2,5	1,9	1,9	1,6	1,6	1,6
1.3.1	Відокремлення природної монополії та потенційно конкуруючих підприємств	1,3	2,3	2,3	1,0	1,0	1,0	3,3	3,3	3,3	3,7	3,7	3,7	3,7	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0
1.3.2	Відокремлення допоміжних підприємств	1,3	2,0	2,0	1,3	1,7	1,3	2,0	2,0	2,0	1,3	1,3	1,3	1,3	1,7	1,7	1,0	1,0	1,0
1.3.3	Децентралізація	1,3	2,3	2,3	2,0	2,0	2,0	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,7	1,7	2,7	2,7	2,7
2	Реформа тарифної політики	2,4	2,4	2,4	1,2	1,3	1,3	2,0	2,0	2,0	2,2	2,6	2,2	2,6	2,0	2,3	1,8	1,8	1,8
2.1	Структура тарифів	2,1	2,3	2,4	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,7	2,7	2,7	2,7	2,2	2,2	1,5	1,5	1,5
2.1.1	Політичні міркування чи регулюючий орган	2,1	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,7	1,7	1,7	3,0	3,0	3,0	3,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0
2.1.2	Цінова політика природної монополії	2,2	2,3	2,3	1,0	1,0	1,0	1,7	1,7	1,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,3	2,3	1,7	1,7	1,7
2.1.3	Цінова політика потенційно конкуруючих підприємств	2,3	2,7	3,0	1,0	1,0	1,0	2,7	2,7	2,7	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	1,7	1,7	1,7
2.2	Платежі	2,2	2,8	2,9	1,4	1,7	1,4	2,4	2,2	2,2	1,9	3,1	1,9	3,1	1,9	2,7	1,8	2,0	2,0
2.2.1	Внутрішньо галузевий рівень платежів	2,2	2,3	2,3	1,3	1,7	1,3	2,7	2,7	2,7	2,0	3,0	2,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
2.2.2	Рівень оплати послуг кінцевими споживачами	2,2	3,0	3,3	2,0	2,3	2,0	2,7	2,7	2,7	2,0	3,0	2,0	3,0	2,0	2,7	1,7	1,7	1,7
2.2.3	Бюджетна заборгованість	2,3	3,0	3,0	1,0	1,0	1,0	1,7	1,3	1,3	1,7	3,3	1,7	3,3	1,7	3,3	1,7	2,3	2,3
2.3	Бюджетне фінансування	2,3	2,0	2,0	1,3	1,3	1,3	1,7	1,7	1,7	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
2.3.1	Рівень субсидій	2,3	2,3	2,3	1,3	1,3	1,3	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
2.3.2	Процедура субсидювання	2,3	1,7	1,7	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
3	Регуляторний та інституційний розвиток	3,1	2,4	2,4	1,2	1,2	1,2	2,0	2,0	2,0	2,4	2,4	2,4	2,4	1,5	1,6	1,2	1,2	1,2
3.1	Ефективний регулюючий орган	3,1	2,4	2,6	1,3	1,4	1,4	1,9	2,0	2,0	2,6	2,6	2,6	2,6	1,8	1,9	1,3	1,3	1,3
3.1.1	Призначення органів управління на конкуруючих підприємствах	3,1	2,7	2,7	1,3	1,3	1,3	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
3.1.2	Незалежність регулюючого органу, включаючи політичні впливи	3,2	2,3	2,7	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,7	2,7	2,7	2,7	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0
3.1.3	Прозорість регулювання	3,3	2,3	2,3	1,7	2,0	1,7	2,0	2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	1,3	1,7	1,0	1,0	1,0
3.2	Регулювання доступу до мереж	3,2	2,3	2,3	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,3	2,3	2,3	2,3	1,3	1,3	1,0	1,0	1,0



Додаток 2. Опис індикаторів інфраструктури

В цьому додатку представлені критерії оцінки кожного індикатора.

1 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність

1.1.1 **Природна монополія.** Оцінка один означає, що природна монополія перебуває в державній власності; оцінка підвищується разом з дезінтеграцією, корпоратизацією та приватизацією природної монополії. Максимальна оцінка ставиться за умови, що природна монополія перебуває в приватній власності.

1.1.2 **Потенційно конкуруючі підприємства.** Як і для попереднього індикатора, одиниця означає, що бізнес є частиною природної монополії, що перебуває в державній власності, та оцінка підвищується разом з відокремленням, корпоратизацією та приватизацією. Максимальна оцінка ставиться, коли потенційно конкуруючі підприємства перебувають в приватній власності.

1.1.3 **Допоміжні підприємства.** Оцінка один означає, що бізнес перебуває в державній власності та далі оцінка підвищується разом з відокремленням та приватизацією.

1.2 Управління

1.2.1 **Природна монополія.** Оцінка один виставляється за умови, що природна монополія функціонує як державний департамент; оцінка підвищується разом з реорганізацією в окремий державний орган, доки не створені незалежні регулюючий та управляючий органи. Максимальна оцінка виставляється за умови, що природна монополія управляється приватною компанією і тільки незалежний регулюючий орган може втручатись в її діяльність, який діє згідно з законом про його діяльність.

1.2.2 **Планування діяльності природної монополії та прийняття інвестиційних рішень.** Оцінка один означає, що має місце політичне втручання в процес прийняття інвестиційних рішень; оцінка підвищується разом з підвищенням таких комерційних, цілей як прибутковість та ефективність функціонування. Оцінка є максимальною, якщо розширення мережі та нові інвестиційні проекти реалізуються тільки з міркувань прибутковості.

1.2.3 **Участь приватного сектора в виконанні замовлень.** Оцінка один означає відсутність приватного сектора серед будівельних, обслуговуючих, ремонтних підприємств і т.д.; оцінка підвищується разом з підвищенням участі приватного сектора в галузі.

1.3 Організаційна структура

1.3.1 **Відокремлення природної монополії та потенційно конкуруючих підприємств.** Оцінка один означає відсутність відокремлення різних частин бізнесу; оцінка зростає разом з розукрупненням галузі. Максимальна оцінка виставляється за



умови, що послуги надаються відокремленими приватними компаніями.

- 1.3.2 **Відокремлення допоміжних підприємств.** Оцінка один означає відсутність відокремлення допоміжних підприємств від природної монополії чи потенційно конкуруючих підприємств; оцінка підвищується разом з розукрупненням галузі. Максимальна оцінка виставляється за умови, що з одного боку природна монополія чи потенційно конкуруючі підприємства, а з іншого боку допоміжні підприємства є повністю відокремленими.
- 1.3.3 **Децентралізація.** Оцінка один передбачає нульовий або мінімальний рівень децентралізації та підвищується разом із збільшенням децентралізації. Децентралізація означає незалежність в прийнятті рішень щодо тарифів та інвестицій на регіональному рівні. Найвища оцінка виставляється, коли природна монополія поділена на конкуруючі регіональні монополії.

2 Реформа тарифної політики

2.1 Структура тарифів

- 2.1.1 **Політичні міркування чи регулюючий орган.** Оцінка один означає значне політичне втручання в процес встановлення тарифів; оцінка підвищується разом із зменшенням політичного втручання. Максимальна оцінка відповідає встановленню тарифу компанією, що регулюється незалежним регулюючим органом, на рівні, коли він покриває витрати
- 2.1.2 **Цінова політика природної монополії.** Оцінка один відповідає встановленню ціни нижче витрат, що також супроводжується перехресним субсидюванням. Оцінка підвищується разом з досягненням тарифом рівня, що покриває витрати та одночасним зменшенням перехресного субсидювання.
- 2.1.3 **Цінова політика потенційно конкуруючих підприємств.** Оцінка один означає недостатність величини тарифу для покриття витрат та зростає разом з встановленням тарифу згідно з принципами конкурентного ринку.

2.2 Платежі

- 2.2.1 **Внутрішньогалузевий рівень платежів.** Оцінка один характеризує постійно зростаючі заборгованості та здійснення трансакцій в негрошовій формі. Оцінка зростає за умови здійснення трансакцій в грошовій формі та зниженню рівня заборгованостей до нульового рівня.
- 2.2.2 **Рівень оплати послуг кінцевими споживачами.** Оцінка один означає низький рівень платежів кінцевих споживачів (домогосподарств та підприємств) за отриманні послуги; оцінка зростає, коли досягається прогрес в збиранні платежів та послуги оплачуються в повному об'ємі.
- 2.2.3 **Бюджетна заборгованість.** Оцінка один відповідає заборгованості бюджету за спожиті послуги, а також бюджетній заборгованості по виплаті компенсацій для пільгових споживачів.



Оцінка підвищується за умови, що заборгованість прямує до нульового рівня.

2.3 Бюджетне фінансування

2.3.1 **Рівень субсидій.** Оцінка один означає, що окремі споживачі отримують субсидії з бюджету в явній чи неявній формі. Так, уряд може проводити політику списання боргів або їх реструктуризації. Відмова від явних та неявних субсидій призводить до підвищення оцінки.

2.3.2 **Процедура субсидіювання.** Оцінка один виставляється за умови, що субсидії перераховуються постачальнику послуг та надаються непрозорим шляхом; оцінка покращується коли процес стає більш прозорим та цінову компенсацію замінює компенсація доходу .

3 Регіональний та інституційний розвиток

3.1 Ефективний регулюючий орган

3.1.1 **Призначення органів управління на конкуруючих підприємствах.** Оцінка один означає, що керівництво підприємства призначається державними посадовими особами; оцінка покращується, коли керівництво вибирається на зборах акціонерів та досягає максимуму, коли акціонерами є приватні компанії або окремі індивідууми.

3.1.2 **Незалежність регулюючого органу, включаючи політичні впливи.** Оцінка один виставляється галузі, що функціонує як державний департамент; оцінка покращується при створенні відокремленого державного органу; найвища оцінка виставляється за умови, що регулюючий орган є незалежним і діє згідно з законом про його діяльність.

3.1.3 **Прозорість регулювання.** Оцінка один означає відсутність необхідної законодавчої бази, що визначає правила регулювання діяльності підприємств разом з обов'язками державних органів. Оцінка покращується разом з розвитком законодавства та його впровадженням; прийняття рішень у спосіб відкритий для громадськості. Вона досягає максимуму за умови, що функціонування природної монополії в галузі регулюється виключно регуляторним органом відповідно до закону та всі рішення доводяться до громадськості.

3.1.4 **Регулювання доступу до мереж.** Оцінка один означає, що доступ визначається державними органами вибірково та зростає якщо доступ регулюється незалежним регуляторним органом, або визначається шляхом переговорів, або визначається на тендері.



Додаток 3. Оцінка індикаторів інфраструктурної політики, наведених у Додатку 1

Телекомунікації

1 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність

- 1.1.1 У 2000 та 2001 роках телефонні мережі перебували у 100% державній власності.
- 1.1.2 У 2000 та 2001 роках оператор місцевого телефонного зв'язку перебував у 100% державній власності, оператор міжнародного зв'язку був корпоратизованим та на 49% приватизованим, оператори мобільного зв'язку та Інтернет послуг в основному перебувають у приватній власності та конкурували між собою.
- 1.1.3 У 2000 та 2001 роках соціальна інфраструктура є відокремленою, будівництво та утримання мереж здійснюється підприємствами державної власності.

1.2 Управління

- 1.2.1 У 2001 році Державний комітет інформатизації та зв'язку активно залучений до процесу реструктуризації та регулювання галузі, включаючи підтримку позовів до суду проти оператора телефонних мереж за зловживання монопольним становищем.
- 1.2.2 У 2000 та 2001 роках управління мережами зв'язку є прибутковим, хоча єдиним пріоритетом діяльності є розширення мереж; будується мережа оптиковолоконних ліній.
- 1.2.3 У 2000 та 2001 роках будівництво та утримання мереж телефонного зв'язку здійснюється державним оператором телефонних ліній, хоча мережа мобільного зв'язку створюється приватними операторами.

1.3 Організаційна структура

- 1.3.1 У 2000 та 2001 управління мережою телефонного зв'язку та обслуговування користувачів є інтегрованими видами діяльності, надання послуг зв'язку та пошти управляється окремими державними органами.
- 1.3.2 У 2000 та 2001 роках соціальна інфраструктура є відокремленою; послуги по обслуговуванню мереж на недержавних підприємствах не розміщуються.
- 1.3.3 У 2000 та 2001 роках як міжміські так і міжнародні телефонні послуги є сильно централізованими; послуги мобільного зв'язку розділяються по областях відповідно до оцінки доцільності такого розподілу приватними операторами.

2 Реформа тарифної політики

2.1 Структура тарифів



- 2.1.1 У 2000 та 2001 роках тарифи на послуги зв'язку регулюються, але встановлюються оператором телефонної мережі.
- 2.1.2 У 2000 та 2001 роках продовжується перехресне субсидювання місцевих розмов за рахунок міжміських.
- 2.1.3 У 2001 році тарифи на телефонні розмови стали більш гнучкими, запроваджено похвилинний облік розмов, значно скоротилися тарифи на послуги мобільного зв'язку.

2.2 Платежі

- 2.2.1 У 2000 та 2001 роках платежі за послуги зв'язку здійснюються регулярно, скорочено обсяг бартерних операцій.
- 2.2.2 У 2001 році зменшилася заборгованість за телефонні розмови відповідно до покращення виконання законодавства.
- 2.2.3 У 2000 та 2001 роках рівень заборгованостей по виплатам з державного бюджету низький, проте продовжує існувати.

2.3 Бюджетне фінансування

- 2.3.1 У 2000 та 2001 роках, незважаючи на спроби зменшити число привілейованих категорій користувачів телефонів рівень субсидій залишається великим.
- 2.3.2 У 2000 та 2001 роках субсидії сплачуються оператору телефонного зв'язку.

3 Регуляторний та інституційний розвиток

3.1 Ефективний регулюючий орган

- 3.1.1 У 2000 та 2001 роках правління компаній обирається їх власниками, хоча у основних операторів, де частка державної власності є значною, втручання уряду є досить значним.
- 3.1.2 У 2001 ро Державний комітет інформатизації та зв'язку перетворюється на неалежний державний орган, що регулює галузь зв'язку.
- 3.1.3 У 2000 та 2001 роках тарифи та регулювання доступу до мереж не змінилося, рішення про зміну тарифів проходять процедуру відкритого обговорення.

- 3.2 Доступ до мереж у 2000 та 2001 роках** забезпечувався через тендери по розміщенню частотного ресурсу та ліцензування операторів.

Залізні дороги

1 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність

- 1.1.1 У 2000 та 2001 роках залізні колії перебувають у 100% державній власності.
- 1.1.2 У 2000 та 2001 роках перевезення пасажирів та вантажів перебувають у 100% державній власності.



1.1.3 У 2000 та 2001 роках на будівельних, ремонтних та обслуговуючих підприємствах розпочато приватизацію.

1.2 Управління

1.2.1 У 2000 та 2001 роках залізні дороги управляються Державною адміністрацією залізничного транспорту України, яка інтегрована до Міністерства транспорту.

1.2.2 У 2001 році розпочато оптимізацію структури основних фондів залізних доріг, було закрито декілька залізничних станцій.

1.2.3 У 2000 та 2001 роках будівництво залізничних ліній та ремонт залізничних вагонів забезпечувався підприємствами, серед яких розпочато процес приватизації.

1.3 Організаційна структура

1.3.1 У 2000 та 2001 роках залізнична інфраструктура, перевезення пасажирів та вантажів були інтегрованими.

1.3.2 У 2001 році, хоча і повільно, але розпочато відділення соціальної інфраструктури та розміщення замовлень на підприємствах недержавної власності.

1.3.3 У 2000 та 2001 роках залізні дороги залишаються розділеними на 6 залізниць, які мають повноваження по встановленню тарифів на місцеві перевезення. Місцеві органи влади можуть регулювати тарифи на залізничні перевезення пільгових категорій пасажирів через надання компенсацій з бюджетів відповідних рівнів.

2 Реформа тарифної політики

2.1 Структура тарифів

2.1.1 У 2000 та 2001 роках тарифи на послуги залізничного транспорту встановлювалися з політичних міркувань.

2.1.2 У 2000 та 2001 роках постійні витрати на транспортування не покриваються, відбувається перехресне субсидювання пасажирських перевезень за рахунок вантажних.

2.1.3 У 2001 році тарифи не відбивають вартості використання інфраструктури та рухомого складу, також вони не створюють стимулів для ефективного використання рухомого складу.

2.2 Платежі

2.2.1 У 2001 році зменшувалися обсяги взаємозаліків, заборгованості по платежам були на відносно невисокому рівні.

2.2.2 У 2001 році заборгованість кінцевих споживачів за послуги вантажних перевезень була високою, але зменшувалася.

2.2.3 У 2000 та 2001 роках заборгованість державного бюджету перед залізницею залишається великою.

2.3 Бюджетне фінансування

2.3.1 У 2000 та 2001 роках, незважаючи на спроби зменшити кількість привілейованих категорій пасажирів рівень, субсидій залишався значним.



2.3.2 У 2000 та 2001 роках субсидії виплачувались залізниці (постачальнику послуг).

3 Регуляторний та інституційний розвиток

3.1 Ефективний регулюючий орган

3.1.1 У 2000 та 2001 роках керівництво операторів галузі призначалося урядом, хоча управляючий залізницями орган є формально відокремленим.

3.1.2 У 2000 та 2001 роках регулюючий орган залізних доріг був частиною уряду та був інтегрованим з управляючим органом.

3.1.3 У 2000 та 2001 роках тарифи затверджено відповідними законодавчими актами, у 2001 зміни тарифів на вантажні перевезення обговорювалися з основними користувачами перевезень.

3.2 Доступ регулюється за допомогою за допомогою урядових дозволів.

Автомобільний транспорт

1 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність

1.1.1 У 2000 та 2001 роках дороги знаходилися у 100% державній власності.

1.1.2 У 2000 та 2001 роках підприємства вантажних перевезень у своїй більшості знаходяться у приватній власності, а підприємства пасажирських перевезень в основному знаходяться у приватній власності.

1.1.3 У 2000 та 2001 роках соціальна інфраструктура була в основному відокремленою, велика частина обслуговуючих та ремонтних підприємств була приватизованою, в той же час за рідким виключенням будівництво та ремонт доріг забезпечувався державними компаніями.

1.2 Управління

1.2.1 У 2000 та 2001 роках дороги управлялися державним органом, який ще не був повністю відокремленим від уряду, управління та регулювання автомобільними дорогами були інтегровані в рамках державної корпорації Укравтодор.

1.2.2 У 2000 та 2001 роках розширення мережі автомобільних шляхів залишалося єдиним пріоритетом державної політики, при цьому економічна ефективність до уваги не бралася.

1.2.3 У 2000 та 2001 роках будівництво та ремонт доріг забезпечувався компаніями, які вже знаходяться у стадії приватизації, хоча замовлення розміщувалися у непрозорий спосіб.

1.3 Організаційна структура



- 1.3.1 У 2000 та 2001 роках управління автомобільними шляхами було відокремленим від вантажних та пасажирських перевезень.
- 1.3.2 У 2000 та 2001 роках будівництво та ремонт доріг був відокремленим від транспортних послуг, окремі роботи були замовлені недержавним компаніям; ремонт вантажних автомобілів та автобусів був відокремленим від транспортування лише у невеликому числі випадків.
- 1.3.3 У 2000 та 2001 роках дороги фінансувалися та управлялися як на державному, так і на обласному рівнях. Місцеві органи влади могли приймати рішення про будівництво доріг, але фактично вони були дуже обмеженими у фінансових можливостях.

2 Реформа тарифної політики

2.1 Структура тарифів

- 2.1.1 У 2000 та 2001 роках тарифи на транспортування пасажирів встановлювалися урядом.
- 2.1.2 У 2001 році формально видатки на утримання доріг включалися до податку на автомобільне паливо, проте закон все ще не виконувався і податок був спрямований до державного бюджету, рівень перехресного субсидіювання був низьким.
- 2.1.3 У 2000 та 2001 роках ринки вантажних та пасажирських перевезень були конкурентними.

2.2 Платежі

- 2.2.1 У 2000 та 2001 роках взаємні заборгованості були на невисокому рівні, інвестиції у дороги здійснювалися на низькому рівні.
- 2.2.2 У 2000 та 2001 роках заборгованості кінцевих споживачів були низькими, хоча при міських перевезеннях постійно мали місце.
- 2.2.3 У 2001 заборгованість бюджету перед дорожніми фондами була високою і продовжувала зростати.

2.3 Бюджетне фінансування

- 2.3.1 У 2000 та 2001 роках незважаючи на спроби зменшити кількість привілейованих категорій пасажирів, рівень субсидій залишався високим.
- 2.3.2 У 2000 та 2001 роках субсидії спрямовувалися оператору доріг.

3 Регуляторний та інституційний розвиток

3.1 Ефективний регулюючий орган

- 3.1.1 У 2000 та 2001 роках урядом призначалися лише керівники державної корпорації Укравтодор.
- 3.1.2 У 2000 та 2001 роках Укравтодор, як оператор доріг, був організаційно відокремленим від уряду.
- 3.1.3 У 2001 принципи регулювання тарифів на автомобільні перевезення відкрито обговорювалися, але тільки при затвердженні державного бюджету.



3.2 Регулювання доступу до мережі у 2000 та 2001 роках здійснювалося через ліцензування перевезень, проте процедура ліцензування залишалася непрозорою.

Електроенергетика

1 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність

- 1.1.1 2000, контрольні пакети 7 обленерго були продані та 3 частково приватизовані (з 27); 2001, 6 обленерго були приватизовані в квітні. Було забезпечено прозорість процедури приватизації шляхом залучення іноземного приватизаційного радника.
- 1.1.2 2000 та 2001, АЕС, ГЕС та ТЕС були відокремлені в окремі компанії. Але 100% їх акцій перебуває в державній власності (процент електроенергії вироблений на приватних генеруючих підприємствах є несуттєвим)
- 1.1.3 2000 та 2001, соціальна інфраструктура, будівництво та ремонт мереж є частиною природної монополії

1.2 Управління

- 1.2.1 2000 та 2001, регіональні розподільчі компанії функціонують як відкриті акціонерні товариства, окремі з яких є приватними, їх діяльність регулюється НКРЕ, але число приватних компаній має вирости. Високовольтні мережі є частиною Укренерго.
- 1.2.2 2000 та 2001, все ще існує значне політичне втручання в процес прийняття рішень, хоча воно зменшилось в 2001 через вимоги приватних інвесторів щодо гарантованої прибутковості.
- 1.2.3 2000 та 2001, будівництво та ремонт мереж здійснюється обленерго.

1.3 Організаційна структура

- 1.3.1 2000 та 2001, генерація, передача та постачання є відокремленими.
- 1.3.2 2000 та 2001, мінімальний рівень відокремлення
- 1.3.3 Децентралізація не оцінювалася для цього сектора.

2 Реформа тарифної політики

2.1 Структура тарифів

- 2.1.1 2000 та 2001, все ще існує політичне втручання у встановлення тарифів для певних груп споживачів через вплив на регулюючий орган.
- 2.1.2 2000 та 2001, має місце перехресне субсидювання домогосподарств, сільгоспвиробників за рахунок промисловості, покриття витрат є спірним питанням.
- 2.1.3 2000 та 2001, функціонування оптового ринку електроенергії є далеким від вимог ринкової економіки.



2.2 Платежі

- 2.2.1 2000, обленерго розраховувались за спожиту електроенергії переважно в негрошовій формі. Ситуація значно покращилась в 2001 році, але окремі розрахунки все ще відбуваються в негрошовій формі.
- 2.2.2 2001, рівень збирання платежів значно виріс в 2001 році, особливо грошовими коштами, однак, все ще є нижчим за 100%
- 2.2.3 2001, державний бюджет передбачає 100% оплату спожитих послуг, в той час, як в 2000 році бюджетна заборгованість зростає.

2.3 Бюджетне фінансування

- 2.3.1 2000 та 2001, мали місце списання боргів та їх реструктуризація, найбільшій домогосподарства отримують субсидії.
- 2.3.2. 2000 та 2001, субсидії виплачуються постачальникам послуг - обленерго.

3 Регуляторний та інституційний розвиток

3.1 Ефективний регулюючий орган

- 3.1.1 2000 та 2001, керівництво призначається державою.
- 3.1.2 2000 та 2001, НКРЕ діє відповідно до постанов Президента та Кабінету Міністрів, не існує закону про її діяльність. В першій половині 2000 року вона була підпорядкована Міністерству палива та енергетики, потім перепідпорядкована Кабінету Міністрів, потім перепідпорядкована Президенту.
- 3.1.3 2000 та 2001, тарифи встановлюються відповідно до методології, однак існує значне політичне втручання в процес прийняття рішень.

- 3.2 Регулювання доступу до мереж.** 2000 та 2001, встановлюється НКРЕ. Однак законодавча база є недостатньою.

Газовий сектор

1 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність

- 1.1.1 2000 та 2001, магістральні та розподільчі газопроводи перебувають в державній власності, однак НАК Нафтогаз України було корпоратизовано.
- 1.1.2 Частка держави в видобутку газу є надзвичайно високою, хоча значний обсяг газового імпорту здійснюється приватними компаніями.
- 1.1.3 2000 та 2001, будівництво та ремонт мереж здійснює НАК Нафтогаз України.

1.2 Управління



- 1.2.1 2000 та 2001, НАК Нафтогаз України підпорядкований уряду та президенту. Однак має можливість діяти як приватна компанія.
- 1.2.2 Комерційні цілі є другорядними, однак ситуація змінилась в 2000 році, та накопичення боргу за спожитий російський газ було призупинено, включаючи його несанкціонований відбір.
- 1.2.3 2000 та 2001, будівництво та ремонт мереж здійснює НАК Нафтогаз України; приватний сектор залучено до постачання газу підприємствам.

1.3 Організаційна структура

- 1.3.1 2000 та 2001, видобуток, транспортування та продаж здійснюють окремі компаніями всередині НАК Нафтогаз України.
- 1.3.2 2000 та 2001, мінімальний рівень відокремлення
- 1.3.3 Децентралізація не оцінювалась для цього сектора.

2 Реформа тарифної політики

2.1 Структура тарифів

- 2.1.1 2000 та 2001, все ще існує втручання держави в процес встановлення тарифів.
- 2.1.2 2000 та 2001, промислові підприємства мають вибір, однак НАК Нафтогаз України встановлює ціну на транспортування для домогосподарств та комунальних підприємств, для яких тарифи є нижчими за витрати, і, як наслідок, має місце брак інвестицій в мережі.
- 2.1.3 2000 та 2001, значна частина імпорту здійснюється приватними компаніями.

2.2 Платежі

- 2.2.1 2000 та 2001, заборгованості, неплатежі та пов'язані з ними проблеми є значними.
- 2.2.2 2000 та 2001, рівень заборгованостей кінцевих споживачів за спожитий природний газ є значним, але в 2001 році рівень оплати підвищився та припинилось накопичення боргу за спожитий російський природний газ. Постачання комунальним підприємствам та окремим домогосподарствам до деякої міри було зумовлено їхніми платежами в 2001 році.
- 2.2.3 2000 та 2001, рівень бюджетної заборгованості є значним, але державний бюджет на 2001 рік передбачає 100% оплату споживання газу бюджетними організаціями.

2.3 Бюджетне фінансування

- 2.3.1 2000 та 2001, найбідніші домогосподарства отримують субсидії, списання боргів або їх реструктуризація також мають місце.
- 2.3.2. 2000 та 2001, субсидії виплачуються постачальнику послуг .

3 Регуляторний та інституційний розвиток

3.1 Ефективний регулюючий орган



- 3.1.1 2000 та 2001, керівництво призначається державою, хоча НАК Нафтогаз України формально відокремлено.
 - 3.1.2 2000 та 2001, НАК Нафтогаз України підпорядковано уряду
 - 3.1.3 2000 та 2001, промислові підприємства мають можливість купувати газ на аукціонах. Розподілення та встановлення ціни на російський газ, отриманий за транзитні послуги, є непрозорими.
- 3.2 Регулювання доступу до мереж.** 2000 та 2001, доступ регулюється на основі дозволу НАК Нафтогаз України.

Водопостачання та водовідведення

1 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність

- 1.1.1 2000 та 2001, природна монополія (водопостачання та дренажна система) перебуває в державній власності
- 1.1.2 2000 та 2001, потенційно конкуруючі підприємства (водопостачання та очистка води в колекторі) перебуває в державній власності.
- 1.1.3 2000 та 2001, будівництво та ремонт мереж є частиною природної монополії.

1.2 Управління

- 1.2.1 2000 та 2001, водопостачання та водовідведення здійснюються однією компанією.
- 1.2.2 2000 та 2001, все ще існує значне втручання держави в процес прийняття рішень.
- 1.2.3 2000 та 2001, практично не існує приватного сектору в галузі.

1.3 Організаційна структура

- 1.3.1 2000 та 2001, відокремлення відсутнє.
- 1.3.2 2000 та 2001, відокремлення відсутнє.
- 1.3.3 2000 та 2001, компанії підпорядковані місцевим органам влади. Однак, часто має місце втручання обласних органів влади.

2 Реформа тарифної політики

2.1 Структура тарифів

- 2.1.1 2000 та 2001, тарифи встановлюються місцевими органами влади часто з політичних міркувань.
- 2.1.2 2000 та 2001, тарифи є нижчими за рівень, що покриває витрати, природна монополія намагається перекласти всі витрати на споживачів та не має стимулів для мінімізації витрат.
- 2.1.3 2000 та 2001, потенційно конкурентний бізнес є частиною природної монополії та природна монополія встановлює ціну на всю послугу.

2.2 Платежі



- 2.2.1 2000 та 2001, заборгованості є значними через низький рівень збирання платежів.
- 2.2.2 2000 та 2001, рівень збирання платежів залишався на низькому рівні.
- 2.2.3 2001, державний бюджет передбачає 100% оплату послуг бюджетними організаціями. В той час, як в 2000 році рівень бюджетної заборгованості збільшувався.

2.3 Бюджетне фінансування

- 2.3.1 2000 та 2001, має місце списання та реструктуризація боргів.
- 2.3.2 2000 та 2001, субсидії виплачуються компаніям, що надають послуги з водопостачання та водовідведення.

3 Регуляторний та інституційний розвиток

3.1 Ефективний регулюючий орган

- 3.1.1 2000 та 2001, керівництво призначається державою.
- 3.1.2 2000 та 2001, регулюючий орган відсутній.
- 3.1.3 2000 та 2001, тарифи встановлюються вибірково.

- 3.2 **Регулювання доступу до мереж** 2000 та 2001, не існує правил для доступу до мереж.