

Моніторинг інфраструктури України (МІУ)

№4/2002

Борис Додонов, Іван Полтавець, Крістіан фон Хіршхаузен, Павло Суголов та Олександр Щербаков

Грудень 2002

Борис Додонов, Магістр економіки: науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Дослідницькі інтереси у сфері структурної та конкурентної політики в паливно-енергетичному комплексі у перехідних економіках та Європейському Союзі.

Іван Полтавець, Магістр економіки: науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Дослідницькі інтереси у сфері реформування та регулювання інфраструктури.

Павло Суголов, Магістр економіки: науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Дослідницькі інтереси у сфері реформування та регулювання інфраструктури, зокрема, тарифної реформи та розвитку регуляторних інституцій.

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

Олександр Щербаков, Магістр економіки: науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Дослідницькі інтереси у сфері конкурентної політики та реструктуризації середніх і великих підприємств.



Моніторинг інфраструктури України (МІУ); № 4/2002

**Борис Додонов, Іван Полтавець, Крістіан фон
Хіршхаузен, Павло Суголов, Олександр Щербаков**

ЗМІСТ

Вступне слово	3
1. Резюме	4
2. Економічна політика в галузях інфраструктури України, червень – листопад 2002 року	7
2.1 Телекомунікації	10
2.2 Залізні дороги та транспорт	13
2.3 Автомобільні дороги та транспорт	16
2.4 Електроенергетика	19
2.5 Газовий сектор	22
2.6 Водопостачання та водовідведення	25
3. Додатки	30



Вступне слово

Четверте видання Моніторингу інфраструктури України (МІУ), що публікується ІЕД кожні півроку, як і три попередні випуски, містить інформацію про реструктуризацію шести секторів інфраструктури в економіці України. Інформація представлена у стандартизований спосіб, який дозволяє міжгалузеве порівняння¹. Під час розробки методології оцінювання Інститут економічних досліджень та політичних консультацій використовував підхід ЄБРР. Розглянуті показники є якісними та розділяються на три загальні категорії: (1) комерціалізація, (2) тарифна реформа та (3) регуляторний та інституційний розвиток. Двадцять один індикатор забезпечує економічний та стратегічний аналіз на різних рівнях узагальнення. Показники розроблені у спосіб, що відображає ситуацію щодо економічних реформ в кожному секторі на відповідний момент часу.

Кожне видання МІУ має ідентичну структуру. Стисле резюме окреслює найважливіші зміни в обраних секторах інфраструктури. Загальний аналіз політики в українських галузях інфраструктури наведено у другій частині. Деталізований аналіз реформ в межах кожного з шести секторів є не лише *ex post* дослідженням, але також окреслює головні проблеми, які потребують вирішення в майбутньому. Вивчення прогресу реформ в кожному секторі інфраструктури доповнює кількісну оцінку та забезпечує широке бачення ситуації всередині різних галузей. Додатки підсумовують оцінки у формі таблиці та надають методологічні пояснення і детальні коментарі для кожного індикатора.

Детальне обговорення використаної методології було наведене у першому виданні МІУ². Кілька незначних змін до неї було запропоновано у другому виданні з метою поліпшення динамічної послідовності та можливості міжгалузевого порівняння показників.

¹ Попередні видання див. Моніторинг інфраструктури України (МІУ № 1, червень 2001 року, МІУ № 2, грудень 2001 року, МІУ № 3, червень 2002 року); їх можна отримати на Інтернет сторінці Інституту [http://www.ier.kiev.ua/first_page.html].

² МІУ № 1, червень 2001 року, див. також ІЕДПК Наукові матеріали № 8 [http://www.ier.kiev.ua/first_page.html].



1 Резюме

Незважаючи на зростання уваги до ролі сектору інфраструктури, протягом останнього часу не спостерігалось значного прориву в цих галузях економіки України. Впровадження реформ мало спорадичний характер та стосувалось хоча й важливих, проте не найголовніших проблем. В той час, як загальний прогрес реформ можна оцінювати як помірно позитивний, взаємозв'язок між сферами, де спостерігається стрімкий та уповільнений розвиток реформ, негативно впливає на перші. Таким чином, протягом останніх шести місяців незначний прогрес в телекомунікаційному та залізничному секторах, секторі водопостачання та водовідведення і в галузі автодоріг супроводжувався невеликим погіршенням в електроенергетиці та газовій галузі. Загалом, найважливіші напрямки реформ, що були визначені у попередніх виданнях МІУ залишаються нереалізованими.

Показник для сектору **телекомунікацій** було підвищено з 2,24 до 2,26. Ребалансування тарифів для сегменту фіксованого телефонного зв'язку підвищило прибутковість інвестиційних проектів з розвитку місцевих мереж, що може сприяти зростанню приватної частки в секторі. Купівля контрольного пакету акцій в компанії УМС російською телекомунікаційною компанією МТС, крім того, що передала одного з двох головних операторів мобільного зв'язку у більш ефективне управління, створила кращі можливості для інвестиційної діяльності завдяки поліпшеному доступу до зовнішніх джерел фінансування. Нарешті, підвищення контролю за вхідним трафіком та ліцензуванням незалежних операторів зв'язку має поліпшити ситуацію з міжгалузевими платежами та запобігти численним випадкам шахрайства, коли міжнародний та міжміський трафік оплачувався за тарифами міського зв'язку. Тим часом, термінові питання врегулювання взаємопідключення між операторами, зокрема в контексті можливості скасування плати за вхідні дзвінки та створення незалежного регулюючого органу в секторі залишаються головними напрямками подальших реформ.

Для **галузі залізних доріг та транспорту** індикатор було підвищено з 1,54 до 1,56. Корпоратизація потенційно конкурентних та допоміжних підприємств успішно продовжувалася, в той час як Укрзалізниця наголошувала на підвищенні керованості та поліпшенні фінансових показників галузі. Пасажирські перевезення продовжують бути збитковими, хоча мали місце спроби скорочення збитків шляхом зменшення інтенсивності приміських перевезень. Продовжувались розробки інвестиційних пропозицій для залучення зовнішнього фінансування, проте великі проекти, на зразок будівництва експрес-лінії Київ-Харків, все ще фінансуються з фондів Укрзалізниці.

Індикатор галузі **автомобільних доріг та транспорту** підвищився з 2,19 до 2,21. Відокремлення функцій регулювання та управління автодорогами було завершено. Кошти на будівництво та відновлення доріг були передані регуляторному органу, який купує послуги дочірніх компаній ДАК "Автодороги України" на місцевому рівні. Проблема недостатнього бюджетного фінансування не була вирішена, оскільки жодних заходів для створення нового фонду автодоріг не було зроблено. Уряд досяг певних



успіхів, уклавши концесійні контракти на будівництво доріг Львів-Броди та Краковець-Львів, а також у забезпеченні контрактів для приватних компаній у будівництві та відновленні доріг. Українське законодавство у сфері управління та регулювання концесійних робіт потребує змін для стимулювання прогресу в цьому напрямку.

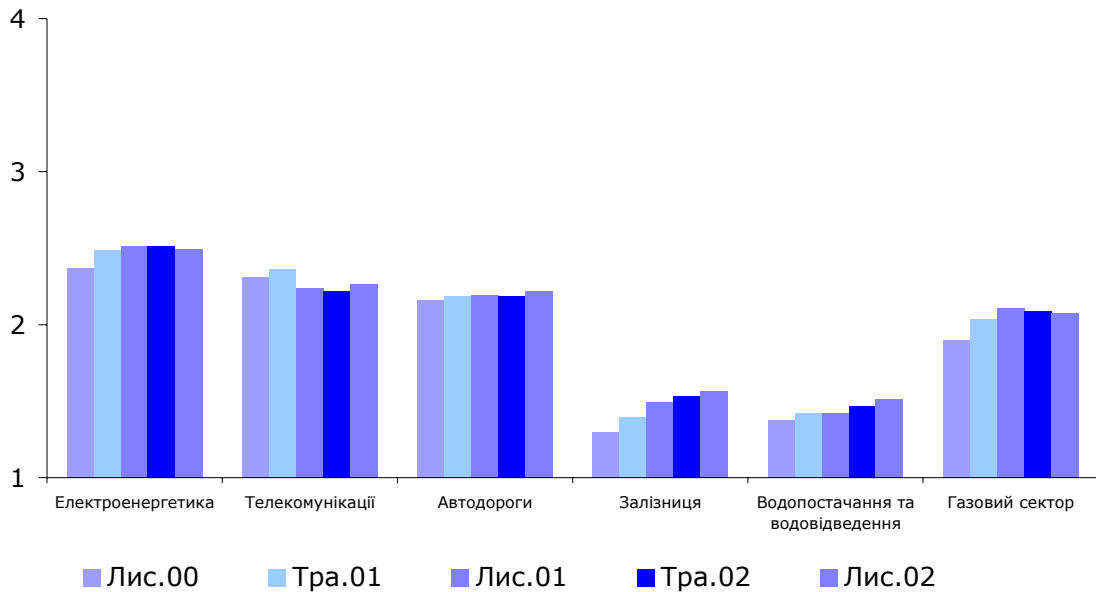
Реформи в галузі **електроенергетики** протягом червня-листопада 2002 року були незначними, в той час, як втручання регулюючого органу в ринкові процеси призвело навіть до невеликого погіршення показника з 2,51 до 2,49. Вибори до Верховної Ради у квітні 2002 року також не мали істотного впливу на реструктуризацію цієї галузі. Приватизація регіональних енергопостачальних компаній (обленерго) та енергогенеруючих компаній відповідно до плану приватизації на 2002 рік була відкладена на невизначений термін. НКРЕ намагалась вирішувати проблеми фінансової стабільності теплоелектростанцій за рахунок атомної електроенергетичної компанії "Енергоатом" та обленерго. Платежі до цих компаній зі спеціального клірингового рахунку були у значній диспропорції до їхньої частини витрат у тарифах на електроенергію. Серед позитивних тенденцій слід зазначити істотне зростання рівня грошових операцій.

Оцінка для **газової** галузі змінилась з 2,09 до 2,07 через зменшення конкуренції в потенційно конкурентному сегменті ринку. З липня 2002 року Нафтогаз розпочав поставки природного газу кінцевим споживачам з обсягом споживання 100 тис. та більше м³ на місяць лише по прямих контрактах. Вона також вимагала від облгазів та Ітери, що реалізує природний газ, отриманий за транзит, постачання також тільки кінцевим споживачам по прямих контрактах. Нафтогаз сплатив лише 70,5% від загальної суми нарахованих податків. Як і на ринку електроенергії жорсткі бюджетні обмеження, запроваджені Нафтогазом, привели до істотного зростання у рівні монетарних платежів та підвищення відповідної оцінки. Нафтогаз та Газпром уклали угоду щодо заснування Міжнародного консорціуму з управління та розвитку української газотранспортної системи. Відсутність тарифів, які відображають витрати, недосконалість законодавчої бази для ринкового регулювання та стимулювання конкуренції залишаються головними проблемами у секторі.

Показник для галузі **водопостачання та водовідведення** підвищено з 1,47 до 1,51. Поліпшення ситуації в галузі пов'язане з реорганізацією Державного комітету з питань житлово-комунального господарства, який отримав регуляторні функції у секторі. Комітет встановив своїми найголовнішими пріоритетами чітке визначення прав власності в галузі та фінансову стабілізацію компаній з водопостачання. Індикатор був підвищений також завдяки появі інформації про приклади приватної власності на компанії з водопостачання в Україні ("Донвуглеводоканал", місто Донецьк). Низькі рівні платежів домогосподарствами, зростання заборгованості за спожитою електроенергією, перехресне субсидювання домогосподарств промисловістю та відсутність контрактів між постачальниками послуг та споживачами залишаються головними проблемами в секторі.



Рисунок 1
Індикатори інфраструктури України ІЕД



Джерело: власні розрахунки

Примітка: На рисунку індикатори представлені без округлення, на відміну від таблиці, що підсумовує індикатори. Це дозволяє спостерігати незначні зміни індикаторів.



2 Економічна політика в галузях інфраструктури України, червень – листопад 2002 року

Загальною тенденцією реформування сектора інфраструктури є відсутність помітних досягнень в його реструктуризації. На Рисунку 1 ми можемо бачити навіть незначний регрес у електроенергетиці та газовій галузі. Запроваджені адміністративні заходи позитивно вплинули на платіжну дисципліну, особливо призвівши до зниження рівня розрахунків негрошовими коштами, що відобразилось у покращенні індикатора платежів. Однак порушення НКРЕ ринкових принципів при розподілу коштів з розподільчого рахунку оптового ринку в електроенергетиці та використання Нафтогазом свого монопольного становища для витіснення конкурентів з потенційно конкурентного ринку постачання природного газу призвело до зниження загального індикатора для цих галузей. В інших чотирьох галузях інфраструктури, що розглядаються в моніторингу інфраструктури ІЕД, спостерігався незначний прогрес у реформуванні. В телекомунікаціях, підвищення індикатора відбулося внаслідок приватизації контрольного пакету акцій найбільшого оператора мобільного зв'язку, збалансування тарифу у секторі фіксованого зв'язку та усунення зловживань у сфері взаємопідключення, а у галузі водопостачання та водовідведення – внаслідок реорганізації державного регулюючого органу та отриманої інформації щодо приватної власності у галузі. В галузі залізних доріг та транспорту індикатор збільшився після корпоратизації потенційно конкуруючих та допоміжних підприємств та покращення фінансових показників, а в галузі автомобільних доріг та транспорту підвищення індикатора є наслідком відокремлення функцій регулювання та управління та покращення розподілу коштів у центральному бюджеті на будівництво та утримання доріг.

Індикатори ЄБРР залишилися без змін (див. Рисунок 2), в той час як середнє арифметичне індикаторів ІЕД для п'яти галузей збільшилось на 2%. Отже, індикатори, як ЄБРР так і ІЕД, вказують на втрату динаміки у реформах в галузях інфраструктури. Значна різниця у значенні індикаторів спостерігається лише у секторах електроенергетики та водопостачання і водовідведення. В електроенергетиці різниця у індикаторах виникає, головним чином, через відмінності у методології. Як відзначалось у попередніх випусках МІУ, індикатори ЄБРР в значній мірі базуються на наявній законодавчій базі, в той час як індикатори ІЕД дозволяють також враховувати функціонування галузі³. Тому недотримання НКРЕ функцій незалежного регулюючого органу, непропорційний розподіл коштів з розподільчого рахунку оптового ринку, перехресне субсидіювання домогосподарств промисловістю та відсутність реальної конкуренції на оптовому ринку електроенергії

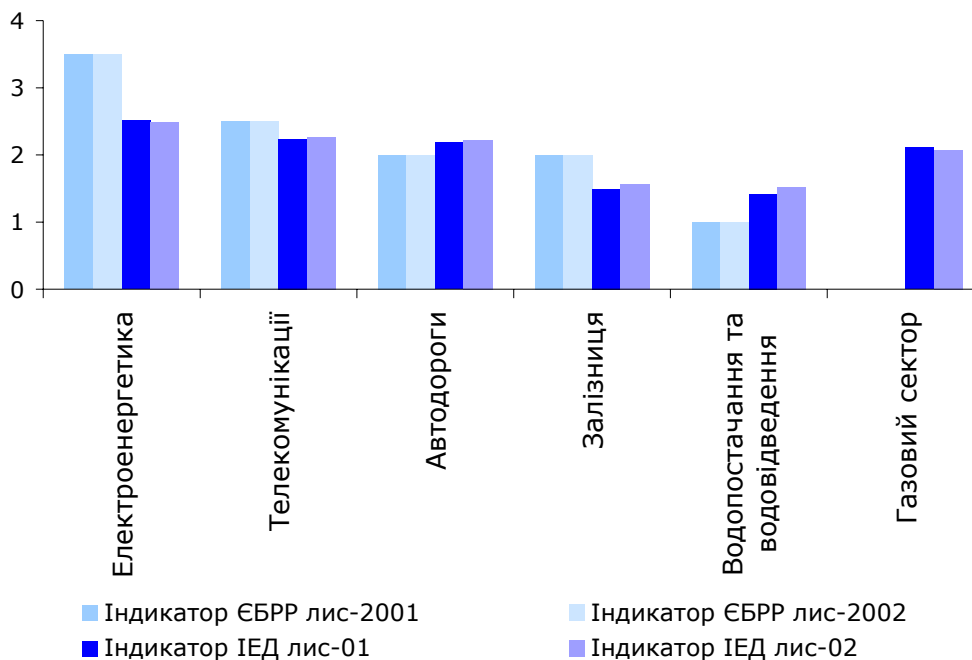
³ Див. МІУ № 1, червень 2001 року, МІУ № 2, грудень 2001 року. Доступні у електронному вигляді за адресою: http://www.ier.kiev.ua/first_page.html



привели до значно нижчого індикатора ІЕД. В галузі водопостачання та водовідведення індикатор ЄБРР є ймовірно занижений, оскільки багато галузевих характеристик відповідають оцінці 2 й навіть окремим характеристикам 3 відповідно до шкали класифікації ЄБРР.⁴

Рисунок 2

Індикатори інфраструктури України



Джерело: ЄБРР, Звіт про перехідні економіки, 2001 та 2002 роки; власні розрахунки

ЄБРР в своїй публікації "Стратегія для України"⁵, затвердженій у вересні 2002 року, відносить сектор інфраструктури до секторів, що потребують найбільшої модернізації. Стимулювання комерціалізації та приватизації, а також надання стимулів для підвищення енергетичної ефективності було затверджено як ключові пріоритети ЄБРР. ЄБРР планує кооперацію в галузях, де офіційні особи готові продовжувати інституційні та структурні реформи, а також спільно визначати проекти, що потребують інвестицій. Проекти, пов'язані з інфраструктурою в Україні, не є серед пріоритетних для Світового банку, однак він закінчив

⁴ Рівень децентралізації є значним і компанії перебувають у комунальній власності (оцінка 2). Був створений наполовину-незалежний регулюючий орган для надання порад щодо тарифів та якості послуг, але без права їх встановлювати (оцінка 3). Існують загальні керівні принципи щодо встановлення тарифів та якості послуг (оцінка 2). "Донвуглеводоканал" є прикладом приватної компанії, що надає послуги водопостачання та водовідведення в місті Донецьк (оцінка 2). (Класифікація ЄБРР для перехідних економік. EBRD Transition Report 2002. p.34)

⁵ ЄБРР, *Стратегія для України*, затверджена Радою Директорів 3 листопада 2002 року, доступна англійською мовою у електронному форматі за адресою: <http://www.ebrd.com/about/strategy/country/ukraine/ukraine.pdf>.



підготовку і готовий розпочати фінансування проекту з водопостачання у місті Львові в 2003 році.

Оскільки МІУ покриває не всі сектори інфраструктури ми хотіли б коротко зупинитись на основних тенденціях в інших секторах. Новопризначене керівництво Міністерства транспорту ініціювало експеримент у повітряних перевезеннях. Протягом серпня-вересня транспортні тарифи були адміністративно знижені на 50 відсотків і приватні компанії були зобов'язані брати участь у цьому експерименті. Не дивлячись на те, що пасажирські перевезення зросли у 2,1 рази, вони не дозволили компенсувати втрати у доходах. Середня завантаженість літаків за оцінками експертів складала 60%. Загальні збитки учасників експерименту згідно з різними оцінками коливаються у межах 7,6-10,5 млн. грн., в той час як доходи становили близько 26 млн. грн. Шляхом зниження зборів аеропортів та тарифів на їх послуги Міністерство компенсувало авіакомпаніям близько 2,2 млн. грн⁶. Більшість аеропортів не змогли уникнути збитків унаслідок тиску на них Міністерства транспорту через розпорядження надати авіакомпаніям знижки на послуги аеропортів. Проте, базуючись на об'ємі перевезень, експеримент було визнано успішним та продовжено до весни 2003 року⁷.

Український Уряд залишався послідовним щодо задекларованого у 2001 році курсу реструктуризації аеропортів. Більше 13, з близько 28 діючих, аеропортів були передані з державної до комунальної власності протягом 1999-2002 років. Не було повністю запроваджено заплановане українським Урядом відокремлення аеропортів від авіакомпаній, зокрема, було призупинено відокремлення від аеропорту Львівських Авіаліній. Декілька аеропортів не мають шансу стати прибутковими, оскільки розташовані дуже близько один до одного. Тому закриття окремих аеропортів є неминучим. Вже було розпочато ліквідацію аеропорту у Чернігові. В рамках передприватизаційної підготовки продовжується корпоратизація аеропортів, але тільки два аеропорти, що перебувають у державній власності, було корпоратизовано – міжнародний аеропорт "Бориспіль" та "Сімферополь". Аеропорт "Бориспіль" зміг успішно залучити 20 млн. грн. інвестицій на українському фондовому ринку.

Найбільша сфера комунальних послуг – тепlopостачання – є однією з найбільш повільних у реформуванні, і реальні ринкові реформи в ній так і не було розпочато. Тарифи, що регулюються регіональними державними адміністраціями, є вищими для промислових споживачів, ніж для домогосподарств, неплатежі є досить високими, в той час як якість послуг є дуже низькою. Так, рівень розрахунків галузі за спожитий природний газ є найнижчим серед усіх споживачів і Нафтогаз значно скоротив постачання газу тепlopостачальним компаніям. Як наслідок, ненадання послуг тепlopостачання чи надзвичайно низька

⁶ Рішення Міністерства транспорту "Про підсумки експерименту по суттєвому збільшенню внутрішніх авіаційних перевезень", "Весь транспорт Онлайн" № 212 (524) від 20.11.2002.

⁷ Наказ Міністерства транспорту "Про програму розвитку авіаперевезень на внутрішніх маршрутах України на зимовий період IATA 2002-2003 рр", № 749 від 24.10.2002.



якість наданих послуг були типовими явищами у переважній більшості регіонів восени 2002 року. Рівень встановлення лічильників є дуже низьким, досить широко поширеною є практика включення до рахунків послуг, що не були надані (наприклад, відсутність опалення протягом кількох днів на місяць чи істотно менша за стандарти температура опалення).

2.1 Телекомунікації

2.1.1 Реформи, червень-листопад 2002 року

Реформи у секторі телекомунікацій протягом другої половини 2002 року були, головним чином, пов'язані зі змінами у структурі тарифів на послуги зв'язку. Так, згідно з Указом Державного комітету по зв'язку та інформатизації⁸, граничні тарифи на телефонні дзвінки були ребалансовані. Зокрема, вони були підвищені, в середньому, більше, ніж на 50% для місцевих дзвінків та зменшені для міжнародного сегменту на 20%. За даними представників ДКЗІ, це приведе до підвищення у прибутковості Укртелекому на 9-10%, що, в свою чергу, позитивно вплине на його інвестиційну привабливість. Очікуване прискорення розвитку місцевих телефонних мереж, головним чином, завдяки зростанню прибутковості приватних інвестиційних проектів можна розглядати як один з головних позитивних результатів зміни тарифів. Це є важливим наслідком, беручи до уваги, що в Україні налічується більше, ніж 10 мільйонів абонентів сегменту фіксованих телефонних ліній, в той час як біля 2,4 мільйонів очікують на підключення. В той же час, спроби пояснити збільшення тарифів на послуги місцевого зв'язку необхідністю підвищити інвестиційну привабливість ВАТ "Укртелеком" свідчить про наявність політичного впливу на регуляторний орган в секторі. Крім того, важливо зазначити, що тарифи для споживачів телефонних послуг у сільській місцевості, які не завжди відповідають структурі витрат, не були суттєво змінені.

Іншою важливою подією в секторі телекомунікацій було прийняття Верховною Радою України Закону, який передбачає скасування плати за вхідні дзвінки. Це рішення викликало серйозну критику з боку головних операторів мобільного зв'язку в Україні, які стверджують, що це призведе до різкого скорочення у їхніх доходах та відповідного зменшення бюджетних надходжень від оподаткування. Доречність критики "Європейського" підходу до оплати вхідних дзвінків базується на недосконалості регулювання взаємопідключення між операторами фіксованого та мобільного телефонного зв'язку, яке може призвести до істотного перерозподілу прибутків від останніх⁹ до перших. Це, в свою чергу, може призвести до перенесення плати за телефонні розмови на абонентську плату, що може скоротити кількість найменш заможних споживачів. Так, втілення нового закону вимагатиме суттєвого

⁸ № 120 від 7 червня 2002 року.

⁹ За даними представників "Голден Телеком", біля 35% доходів компанії утворюються завдяки оплаті вхідних дзвінків.



поліпшення у регулюванні взаємопідключення між операторами, так як і підвищеного контролю за взаємними платежами в секторі.

Згідно зі спільною домовленістю між дев'ятьма операторами міжнародного телефонного зв'язку¹⁰, під'єднання до їх мереж буде забезпечуватись лише для операторів з відповідними ліцензіями незалежно від типу технології, що використовується. Така угода може суттєво вплинути на операторів IP-телефонії¹¹, які встановлюють істотно менші тарифи за свої послуги, що зазвичай мають нижчу якість зв'язку у порівнянні з операторами, які використовують інші телекомунікаційні технології. В результаті, тарифи за послуги IP-телефонії були значно підвищені до рівнів граничних тарифів за послуги з міжнародного телефонного зв'язку¹². На даний момент, лише ті оператори IP-телефонії, які уклали угоди із операторами міжнародного зв'язку, продовжують надавати свої послуги, а інші були відключені від мереж загального користування у вересні 2002 року.

Відключення незалежних операторів зв'язку від мереж Укртелекому були визнані Антимонопольним комітетом України як законні та спричинені викриттям випадків, коли міжнародний трафік видавався за місцевий. В той же час, сама процедура таких відключень може розглядатись як свідчення про використання (якщо не зловживання) монополістичною позицією на ринку. Зокрема, кілька операторів, які були відключені від мереж загального користування стверджують, що ці від'єднання не відповідали принципам нормальної комерційної практики¹³.

Структура власності в телекомунікаційному секторі зазнала значних змін в результаті серії придбань. Зокрема, російська телекомунікаційна компанія МТС, яка на 40% перебуває у власності Deutsche Telecom, придбала 57,67% акцій компанії УМС за 194,2 млн. дол., а також володіє опціонною угодою на купівлю рештки 42,33% акцій за 142,6 млн. дол. протягом 2003-2005 років. У червні ВАТ "Укртелеком" викупив у Брокбізнесбанку останні 10% акцій компанії Утел та перетворився на єдиного власника компанії. Таким чином, фактична вертикальна інтеграція між головним оператором місцевого телефонного зв'язку та головним оператором міжміського та міжнародного сегменту була завершена. Українські компанії-власники підприємства Голден Телеком (Україна) Агат Телеком (утримував 20,31%) та Бриг Телеком (10,69%) оголосили про свою ліквідацію у жовтні 2002 року. Акції, що перебували у їх власності, були викуплені російською холдінговою компанією Голден Телеком, яка стала єдиним власником української телекомунікаційної компанії. Крім того, Російська компанія "Альфа-груп", яка володіє 48% російського "Голден Телекому" та 50,1% акцій компанії "Сторм", може посилити контроль за іншим українським

¹⁰ Укртелеком, Утел, Київстар, Голден Телеком, Телесистеми України, DCC, Українські Комунікації, Укомлайн та Міжнародні Телекомунікації уклали угоду про спільні дії на ринку міжнародного зв'язку.

¹¹ Кількість операторів IP-телефонії в Україні оцінюється в межах від 60 до 200 компаній (ДКЗІ).

¹² В середньому, тарифи на послуги IP-телефонії тепер на 20% нижчі за граничні тарифи, встановлені законом.

¹³ Серед них Аркада-Х, Тервеллінк Телеком, Голден Телеком та ін.

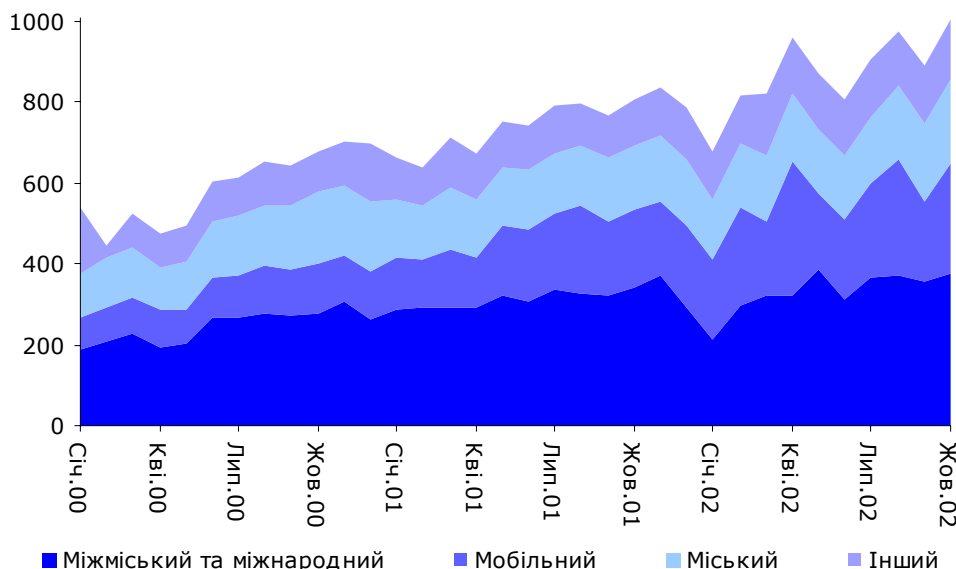


оператором зв'язку – компанією “Київстар GSM”, якщо Антимонопольний комітет України погодить купівлю додаткової частки “Київстар GSM” компанією “Сторм”, що приведе до зростання загальної частки у володінні компанії “Сторм” до 54%. Успішне завершення операції з купівлі акцій може означати *de facto* злиття двох операторів українського сектору телекомунікацій¹⁴. В той же час приватизація головного оператора фіксованого телефонного зв'язку ВАТ “Укртелеком” була знову відкладена на невизначений період.

В той час, як не відбулося істотних змін стосовно привілейованих споживачів в телекомунікаційному секторі, у вересні Верховна Рада ініціювала розслідування щодо фінансових махінацій в компанії Укртелеком. Це розслідування має виявити законність передачі значних фінансових коштів іншим компаніям в 2002 році та причини невивиплати Укртелекомом дивідендів у розмірі 147 млн. грн. до державного бюджету у 2000 році.

Рисунок 3

Доходи в секторі телекомунікацій, млн. грн.



Джерело: Business Week, власні розрахунки авторів

2.1.2 Перспективи

Незважаючи на суттєві зміни в секторі стосовно процедури встановлення тарифів, вирішення найважливіших проблем відкладається. Зокрема, питання створення незалежного регулюючого органу та прийняття Закону “Про телекомунікації” все ще залишаються найактуальнішими. У випадку, якщо закон, що передбачає скасування плати за вхідні дзвінки, буде підписаний Президентом, питання

¹⁴ Згідно з інформацією представника Б^{ГО} департаменту АМК.



регулювання взаємопідключення між операторами зв'язку, зокрема у сфері взаємних платежів, стане найактуальнішим.

Беручи до уваги істотні проблеми з приватизацією ВАТ "Укртелеком", може бути доцільним розглянути інші можливості залучення приватних інвесторів до управління компанією. Такі можливості можна забезпечити шляхом застосування різних типів приватно-державних партнерств, на зразок концесій, управлінських контрактів та ін.

2.2 Залізні дороги та транспорт

2.2.1 Реформи, червень – листопад 2002 року

Після структурних змін, запроваджених у залізничному секторі, останні півроку Укрзалізниця концентрувала зусилля на поліпшенні керованості галузі, а також на поліпшенні її фінансового стану. Це включає і підвищення відповідальності керівників підприємств сектору за фінансові результати господарської діяльності.

Міністерство транспорту запровадило фінансовий моніторинг в транспортних департаментах аби уникнути штучних банкрутств та знецінення підприємств, а також аби уникнути фактів приховування керівництвом підприємств стану банкрутства на підприємстві. Офіційні догани були винесені в залізничному секторі головам підприємств, чия робота була визнана неадекватною в сфері скорочення заборгованості та втрат.

Після того, як Укрзалізниця передала об'єкти інфраструктури до комунальної власності, було переглянуто перелік підприємств, що наразі перебувають в залізничному секторі. Укрзалізниця має у своєму підпорядкуванні 1780 об'єктів та підприємств, Укрзалізремаш – 25, та Укрзазізпромтранс – 37. Цей позитивний крок сприятиме подальшій передачі, ліквідації або приватизації підприємств там де це необхідно.

Початок процесу відділення та приватизації під'їзних колій можна оцінити позитивно, однак цей процес потребує поліпшення процедур та нормативного забезпечення. Така необхідність демонструється нещодавнім продажем під'їзної колії між станцією Іллічівськ-Паромна та Іллічівським портом, який здійснила Одеська залізниця. Можливим виходом з ситуації може бути проведення обліку існуючих під'їзних колій, які можуть бути продані без завдання шкоди цілісності залізничної інфраструктури, а також розробка єдиного механізму по здійсненню подібних продаж. Крім того, якщо продаж під'їзних колій узгоджено з Фондом державного майна, він може слугувати додатковим джерелом доходів як для державного бюджету, так і для Укрзалізниці. Приватизація під'їзних колій має стати однією з цілей програми приватизації.

Укрзалізниця отримала управління над підприємствами будівельної галузі, які виробляють шпали.¹⁵ Такий крок, хоч і може привести до

¹⁵ Наказ Міністерства транспорту "Про передачу функцій управління заводами будіндустрії Укрзалізниці", № 459, 09.07.2002.



мінімізації видатків на шпали, відволікає увагу та ресурси Укрзалізниці від виконання її прямих обов'язків, а також іде врозріз із тенденцією до відокремлення управління залізничною інфраструктурою від управління допоміжними та потенційно конкурентними підприємствами.

Продовжувалося скорочення видатків при наданні послуг приміського пасажирського сполучення¹⁶. Наприклад, Південна залізниця зняла декілька приміських поїздів на 8 напрямках у Харківській області через низьку завантаженість та неприбутковість цих маршрутів. Тенденція до скорочення витрат позитивна, однак зусилля в даному напрямі ще недостатні, оскільки втрати тієї ж Південної залізниці від забезпечення приміського сполучення склали 41,3 млн. грн., а вжиті заходи привели до скорочення втрат всього на 1,3 млн. грн.¹⁷. Втрати від забезпечення населення приміським сполученням, а також від перевезень пільговиків мають покриватися з місцевих бюджетів¹⁸, в іншому випадку залізниця має право знижувати кількість потягів на маршрутах, або взагалі закривати маршрути приміського сполучення, якщо місцева влада не має проти цього заперечень. Покриття втрат з місцевих бюджетів наразі залишається неповним. Оскільки Укрзалізниця явно зобов'язана не тільки здійснювати господарську діяльність, а і забезпечувати досягнення соціальних цілей, масштабне скорочення втрат залишається малоімовірним.

Центральне контрольно-ревізійне управління здійснило перевірку приблизно 30% майна Укрзалізниці і виявило, що вони недооцінені на 6 млрд. грн. Якщо результати перевірки будуть враховані Укрзалізницею, це призведе до збільшення амортизаційних витрат, а, отже, зменшення прибутків галузі. Однак підприємства могли б направити кошти від збільшених амортизаційних витрат на фінансування подальшого відновлення найбільш зношеного рухомого складу.

Намагаючись розв'язати проблему фінансування інвестицій, Укрзалізниця продовжує розробляти інвестиційні заявки для комерційних банків стосовно виробництва нових вагонів та електровозів. Розбудова рухомого складу за допомогою державних контрактів є позитивним надбанням, особливо, коли залучається досвід приватного сектору. Участь приватного сектору в проектах слугувала б сигналом того, що інвестиційні проекти задовольняють вимогам ринкових умов. Однак досі Укрзалізниця була не в змозі залучити зовнішні ресурси для фінансування великих інвестиційних проектів і спиралася, в основному, на власні ресурси.

Один з найбільших інвестиційних проектів української залізниці було нещодавно завершено: Київ та Харків були з'єднані експрес-потягом,

¹⁶ Необхідно зауважити, що мають місце явні викривлення в розподілі коштів. Наприклад, телебачення демонструє рекламу української залізниці, а також кожної з регіональних залізниць окремо. Така реклама позбавлена сенсу, адже залізниця мають монополію на ринку, а альтернативний транспорт погано розвинений. Це ще раз демонструє, що витрати залізничного транспорту погано контролюються, що ще раз доводить необхідність запровадження в секторі незалежного регуляторного органу.

¹⁷ Інформагентство "Українські Новини"

¹⁸ Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", 280/97-ВР, 21.05.1997.



який долає маршрут за 6,5 годин, а не за 9, як це було раніше. Проект коштував приблизно 300 млн. грн. Передбачається постійне фінансування проекту аби підтримувати залізничну колію у стані високої якості. Цей проект засвідчив здатність Укрзалізниці втілювати свої плани навіть без участі приватного капіталу в проекті.

Укрзалізниця продовжує фінансування виробництва літаків за допомогою корпорації Укртранслізінг. Вироблені досі літаки були надані в лізинг компанії Харків-Авіаміст, яка, в свою чергу, надає їх в лізинг іншим компаніям. Вигоди подібних інвестицій поза залізничною галуззю не очевидні і можуть призводити до сповільнення поліпшення роботи українських залізниць. Таким чином, подібна діяльність може бути піддана сумніву і стати об'єктом вивчення для регуляторних органів. Оскільки досі в галузі немає незалежної регуляторної установи, подібні питання мають розглядатися Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції, а також Антимонопольним комітетом.

2.2.2 Перспективи

Хоча перехресне субсидювання в наданні послуг залізницями продовжується, перший досвід скорочення видатків в сфері неприбуткового приміського сполучення може бути поглиблений. Законодавство передбачає, що збитки від послуг приміського сполучення мають компенсуватися з місцевого бюджету, а збитки від обслуговування пільговиків мають компенсуватися з місцевого або державного бюджету, в залежності від того, влада якого рівня надає пільги. Регіональні залізниці можуть стимулюватися Укрзалізницею в сфері поліпшення стосунків з місцевими владами, а також в сфері перегляду необхідності підтримання інтенсивності руху та деяких маршрутів взагалі. Там, де це можливо, маршрути мають закриватися або знижуватися інтенсивність руху. Збитки від приміського сполучення та обслуговування пільговиків мають компенсуватися з бюджетів відповідних рівнів.

Приватизація під'їзних колій може розвиватися і стати додатковим джерелом доходів та зменшення видатків, оскільки після продажу приватні підприємства будуть відповідати за підтримку належного стану залізничних колій. Аби уникнути хаотичного розпродажу під'їзних колій, Укрзалізниця має відіграти координуючу роль, надаючи регіональним залізницям стандартну процедуру продажів, погоджену з Фондом державного майна.

Більш довготермінові ініціативи мають враховувати ціль подальшого розділення господарчої та регуляторної діяльності в залізничному комплексі. Тобто регіональним залізницям має надаватися більша самостійність, в той час, як Державна адміністрація залізничного транспорту має більше зосереджуватися на питаннях стратегічного управління, регулювання та моніторингу господарчої діяльності.

Запровадження розділення витрат для різних послуг Укрзалізниці мало б позитивний вплив. Особливої ваги необхідність такого кроку набуває в світлі висловлювань президента про необхідність приватизації залізничних перевізників. Хоча такі заяви можна розцінювати як прогресивні, скоріше за все подібна приватизація передчасна при



відсутності необхідної регуляторної бази. Якщо тарифи на вантажні та пасажирські перевезення не буде збалансовано і вони не будуть покривати витрати на підтримання інфраструктури, приватні перевізники будуть отримувати невиправдані прибутки (цей феномен називається "зняття вершків").

2.3 Автомобільні дороги та транспорт

2.3.1 Реформи, червень-листопад 2002 року

В секторі завершилося розділення регуляторних та господарчих функцій. Цей процес відбувся згідно з президентським Указом, що вимагав відділення регуляторного органу від державної акціонерної компанії, яка займалася розбудовою та підтримкою дорожнього господарства.¹⁹ Наразі, Державна служба автомобільних доріг України (регуляторний орган) створює політику та займається регулюванням у секторі. За допомогою своїх представництв у регіонах цей орган виступає замовником доріг загального призначення. Більшість замовлень направляються до регіональних дочірніх підприємств Державної акціонерної компанії „Автомобільні дороги України“.

Спорудження доріг місцевого призначення має відбуватися за допомогою фінансування з місцевих бюджетів на кошти, отримані від податку на транспортні засоби. Спорудження доріг загального призначення відбувається за рахунок коштів, що надходять із загальних доходів центрального бюджету. Наразі, фінансування дорожнього господарства залишається далеко неадекватним потребам сектору. Намагання Кабінету Міністрів запровадити процедуру фінансування сектору за допомогою зборів акцизного податку на пальне було заблоковане Міністерством фінансів²⁰. Точне дотримання Закону „Про фінансування дорожнього господарства“²¹ має покращити фінансування спорудження та відновлення доріг, за оцінками залучивши до цього додатковий 1 млрд. грн. Проте повне виконання також запровадить практику фінансування дорожнього господарства за допомогою податків, прямо непов'язаних із використанням доріг (наприклад, за допомогою митних зборів). Таким чином, при запровадженні цього закону рекомендувалося б ввести лише акцизний податок на пальне. Фінансування доріг у 2002 році може перевищити рівень фінансування у 2000 році, в основному, за рахунок збільшення виділення коштів з центрального бюджету (Таблиця 1). Зниження фінансування з місцевих бюджетів може бути зумовлено змінами в процедурі сплати податку на транспортні засоби.

¹⁹ Указ Президента України "Про заходи щодо підвищення ефективності управління дорожнім господарством України " № 1056/2001, 8.12.2001.

²⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про фінансування дорожнього господарства", № 465-р, 17.08.2002.

²¹ Закон України "Про джерела фінансування дорожнього господарства", № 1562-XII, 18.09.1991.

**Таблиця 1**

Планові та реальні видатки на спорудження та відновлення доріг в Україні, 2000-2003 роки, млн. грн.

		2000	2001	2002
Центральний бюджет	План	489,8	489,8	912,0
	Виділено	578,2	377,8	NA
Місцеві бюджети	План	344,4 [†]	304,1 [†]	721,4 [†]
	Виділено	370,0	580,0	612,4
Разом	План	918,3	789,4	NA
	Виділено	770,6 [†]	723,1 [†]	523,6 [†]
		859,8	1,069,8	1,524,0²²
		1,496,5	1,167,2	1,251,0[†]

[†] - кошти виділені за перші 10 місяців року
Джерело: Звіти Державного Казначейства

Державна служба автомобільних доріг України продовжує пошук приватних учасників спорудження доріг, пропонуючи концесійні договори. АТ „Розточчя СТ” виграло концесійний тендер на спорудження дороги Львів-Броди. Ця дорога є продовженням дороги Краковець-Львів – платної дороги, яка зараз знаходиться на стадії спорудження²³. Обидві дороги належать міжнародному транспортному коридору № 3 Берлін-Київ. Львів-Броди має довжину 80,2 км, загальна вартість інвестицій в проект складає 163 млн. євро. Спорудження відбуватиметься протягом 6 років, а строк експлуатації буде встановлено в подальших переговорах. Зараз приймаються заявки на два інших концесійних проекту: Київ-Вінниця (466 млн. євро) та Російський кордон – Київ – Харків – Довжинський (155 млн. євро). Участь приватного капіталу в секторі може розширитися, якщо будуть прийняті поправки до законодавства, які б дозволили виконання ремонтних робіт приватними компаніями.

В секторі дорожнього транспорту Міністерство транспорту виступило з ініціативою, спрямованою на покращення транзитної спроможності України, піднявши питання „місцевих зборів” – зборів, які збираються місцевими владами за проїзд іноземних транспортних засобів їхньою територією. Такі збори мають сумнівне юридичне походження, але досі практикуються деякими місцевими владами для збільшення надходжень до місцевих бюджетів. Наказом Міністерства транспорту місцевим владам забороняється запроваджувати подібні збори.

„Вузьке місце” було виявлено в транспортному секторі, коли став очевидним дефіцит дозволів на міжнародні вантажні перевезення. Наразі немає централізованої системи розподілу дозволів, які надаються Україні за двосторонніми договорами з іноземними країнами на паритетних засадах. Оскільки український імпорт скорочується, а експорт зростає інші країни не бажають збільшувати кількість дозволів для України. Європейські вантажні перевезення здійснюються, в

²² Загальні витрати також включають приблизно 220 млн. грн., які спрямовуються на виплату боргів за будівництво та ремонт, виконані у 2001 році.

²³ <http://www.transmag.lviv.ua/>



основному, за рахунок перевезень вантажівками, а отже рівень конкуренції в цьому секторі дуже високий. Отож, Європейські країни залишають Україну зі стабільною квотою на дозволи проїзду через свою територію. Аби ще більше захистити свій ринок, запроваджуються додаткові збори і більш жорсткі вимоги до екологічно „брудних” вантажівок, які складають більшість в автопарках українських вантажоперевізників. Досі не вироблено критеріїв по розподілу дозволів, що часто призводило до черг з вантажівок, що чекали на дозволи біля кордонів.

Позитивні зрушення відбулися в сфері перевезення пільгових категорій пасажирів. Кабінет Міністрів прийняв Наказ,²⁴ який зобов’язує місцеві органи влади купувати квитки для депутатів місцевих рад, аби задовольнити їх право на безкоштовний проїзд по своїх округах. До цього транспортні підприємства мали нести тягар подібних витрат, а після того подавати документи на відшкодування компенсацій з місцевого бюджету²⁵, що становило собою складну і непевну процедуру. Нові запроваджені правила мають зменшити нецільове використання пільгового права використовувати транспортні послуги, а також не змушуватимуть транспортні підприємства нести на собі тягар збитків в наслідок надання безкоштовних послуг.

2.3.2 Перспективи

Фінансування спорудження та ремонту доріг має бути тісніше пов’язане з використанням доріг. Необхідно запровадити податок на пальне (акцизний збір), в якості джерела фінансування доріг у доповнення до податку з транспортних засобів. В той час, як податок на транспортні засоби має надходити до місцевих бюджетів, акцизний податок на пальне має надходити на фінансування доріг загального призначення. Закон України „Про джерела фінансування дорожнього господарства” має бути змінено аби гарантувати стабільне і адекватне фінансування сектору, де витрати були б пов’язані з рівнем використання доріг.

Оскільки уряд намагається стимулювати спорудження доріг за принципом концесій, необхідно підсилити інституційні структури, які наразі займаються концесіями в дорожньому господарстві, створивши окреме регуляторне відомство, відповідальне за концесії. Воно б відповідало за належне оформлення концесійних контрактів та надавало б виважену економічну оцінку умовам концесійних договорів. Аби збільшити участь приватного капіталу в дорожньому господарстві, уряд має запровадити відповідні зміни в законодавство, дозволяючи приватним компаніям займатися ремонтом та експлуатацією доріг, а також отриманням неявного збору за користування дорогами. При визначенні концесійних зборів уряд має спиратися на тендери, а також надати значні права по розробці концесійних контрактів регуляторному відомству (яке ще необхідно створити).

²⁴ Постанова Кабінету Міністрів “ Про порядок та умови безплатного проїзду депутатів місцевих рад”, № 1738, 16.11.2002.

²⁵ Наказ Кабінету Міністрів “ Про затвердження Порядку та умов безплатного проїзду депутатів місцевих Рад народних депутатів ”, № 702, 11.10.1994.



Необхідно врегулювати питання стосовно розподілу дозволів на міжнародні вантажні перевезення аби уникнути несправедливого розподілу дозволів, а також усунути зловживання при їх розподілі. Фірми, які мають в своєму розпорядженні вантажівки, які відповідають необхідним екологічним стандартам, а також постійно обслуговують міжнародні маршрути, мають отримувати переваги при розподілі квот та отримувати відсоток квоти дозволів для певної країни на рівні поїздок до цієї країни в попередні періоди. Вторинний ринок для торгівлі дозволами міг би вирішити проблему неефективного розподілу дозволів, а також дозволив би входження на ринок нових гравців.

2.4 Електроенергетика

2.4.1 Реформи, червень-листопад 2002 року

Реформи у галузі електроенергетики було призупинено протягом червня – листопада 2002 року. Завершення парламентських виборів у квітні 2002 року не призвело до прискорення реформування галузі. Не дивлячись на те, що новий склад парламенту є ймовірно найбільш ринкоорієнтованим протягом всіх десяти років перехідного періоду, політичне протистояння різних правих та центристських партій не дозволило парламенту схвалити більшість необхідних економічних законів. Проблеми, пов'язані із запровадженням послідовної урядової політики у галузі, все ще залишаються головними у порядку денному.

У листопаді 2002 року новопризначений уряд задекларував наміри поступо змінити існуючу модель пулу на модель двохсторонніх контрактів. Не дивлячись на те, що модель двохсторонніх контрактів є достатньо ліберальною, вона могла негативно вплинути на українську економіку в найближчому майбутньому, оскільки може призвести до численних порушень ринкових принципів. Зокрема, доки Уряд не в змозі запровадити 100% платежі за спожиту електроенергію, перехід на двохсторонні розрахунки може негативно вплинути на конкуренцію в галузі. Найбільш платоспроможні споживачі серед промислових підприємств отримують змогу купувати електроенергію за найнижчими цінами, в той час, як менш платоспроможні, але також великі споживачі, як підприємства комунального сектора, будуть змушені купувати електроенергію за значно вищою ціною. Уряд також має вирішити проблему перехресного субсидювання домогосподарств іншими споживачами. Належне впровадження двохсторонніх контрактів вимагало б введення нової комплексної правової системи й інвестиції у функціонування моделі "пул", які вже було здійснено до цього часу, виявляться даремними.

Уряд та Фонд державного майна України не змогли продати 12 енергопостачальних компаній (обленерго), а також жодну з енергогенеруючих компаній згідно з планом приватизації на 2002 рік.²⁶ Фонд державного майна на відкритому тендері визначив радника для оцінки вартості 9 обленерго, що зараз плануються до продажу у 2003

²⁶ Як зазначалось у попередніх публікаціях, всього існує 27 обленерго й контрольні пакети 13 ти з них вже було продано приватним компаніям.

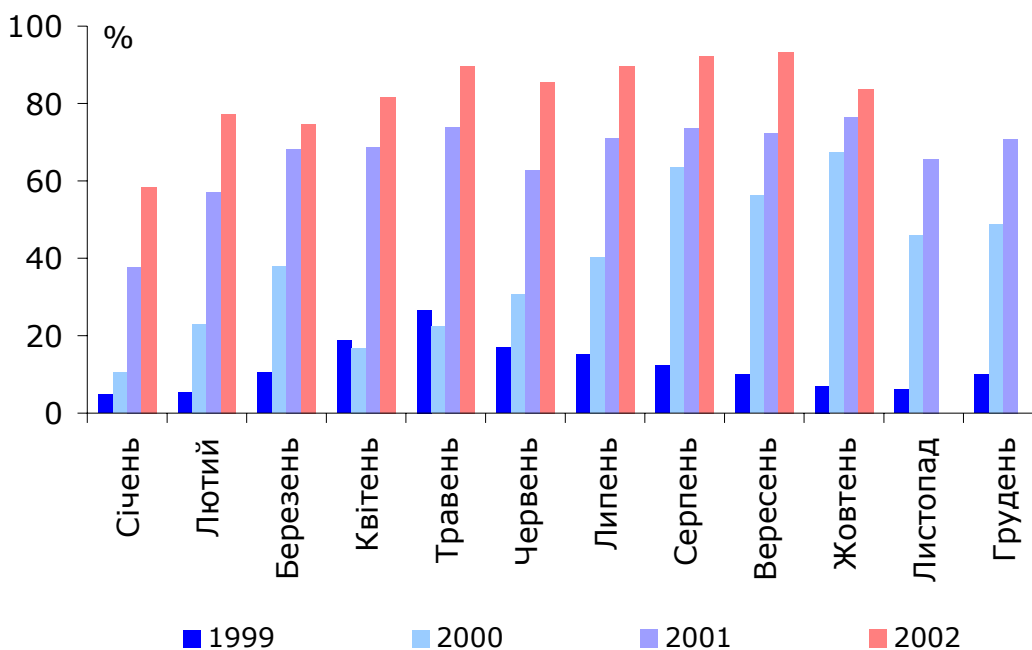


році. Однак поданий до парламенту проект приватизаційних надходжень до державного бюджету у 2003 році не містить бюджетних надходжень від продажу енергорозподільчих та генеруючих компаній. Тому індикатори комерціалізації та приватизації залишилися без змін.

Рівень платежів облэнерго у грошовій формі до ДП "Енергоринок" підвищився до близько 90%, в той час як рівень загальних платежів помітно перетнув цю межу у червні-вересні (див. Рисунок 4). Однак у жовтні, як сукупні, так і платежі грошовими коштами впали до близько 85%, внаслідок збільшення споживання підприємств комунального сектора, що є найбільшими неплатниками. Тим не менше, збільшення рівня платежів є дуже значним і згідно з методологією, представленою у Додатку 2, індикатор "рівень оплати послуг кінцевими споживачами" було підвищено з 3,3 до 3,7. Кабінетом Міністрів було схвалено декілька великих за розміром взаємозаліків у негрошовій формі між "Енергоатомом" та Нафтогазом, а також ВАТ "Харківський Тракторний Завод", "Харківобленергн", "Дніпроенерго" та "Дніпропетровськгаз".

Рисунок 4

Платежі облэнерго у грошовій формі (% від відпущеної електроенергії)



Джерело: НКРЕ; Інтерфакс

Національна комісія регулювання електроенергетики (НКРЕ) значно розширила кількість обласних енергопостачальних компаній, що отримують компенсацію комерційних втрат²⁷ при передачі електроенергії. Частка втрати електроенергії у мережах становила близько 18,26% протягом 8 місяців 2002 року, що є значно вищим за

²⁷ Комерційні втрати є втратами в мережах, що перевищують втрати у мережах, офіційно затверджені НКРЕ для кожного облэнерго (щодо процедури компенсації, затвердженої НКРЕ див. МІУ №3).



відповідний показник у розвинених економіках. Тільки три приватизовані у 1998 році компанії задекларували втрати у мережах нижче нормативного рівня²⁸. Для прикладу, втрати у мережах для інших десяти компаній становили від 27% до 34%.

Протягом червня-листопада 2002 року, НКРЕ виконувала роль кризового менеджера, що часто суперечило її ролі незалежного регулюючого органу. Комісія багато разів змінювала алгоритм розподілу коштів зі спеціального клірингового рахунку, таким чином намагаючись вирішити фінансові проблеми теплових енергогенеруючих станцій за рахунок атомної енергетичної компанії "Енергоатом" та обленерго. Вона запровадила спеціальні коефіцієнти для енергопостачальних компаній, що знижують їм відрахування залежно від рівня перерахування ними коштами до оптового ринку електроенергії, і перераховувала ці кошти енергогенеруючим компаніям. Цей захід був запроваджений, оскільки Нафтогаз скоротив постачання газу цим компаніям внаслідок накопиченої заборгованості за спожитий природний газ. В той самий час НКРЕ та Кабінет Міністрів забороняють обленерго відключати окремих споживачів від електропостачання, таким чином не дозволяючи обленерго досягнути цільового 100% рівня оплати електроенергії. Комісія також знизила тариф на електроенергію для "Енергоатома", не дивлячись на заяву останнього про те, що навіть попередній тариф не покривав витрати. Як наслідок політики НКРЕ індикатор "прозорість регулювання" було зменшено з 3,0 до 2,3.

2.4.2 Перспективи

Уряд планує продовжити приватизацію обленерго, що перебувають у державній власності. Однак поки не існує консенсусу стосовно її графіку та процедури, а також стосовно реструктуризації існуючих боргів. Прозорість приватизаційного процесу є суттєвою вимогою для залучення іноземного інвестора та запобігання продажу активів за більш низькими цінами при "холодній" приватизації.

Тарифна політика має відігравати ключову роль для вирішення фінансових проблем у галузі. Тарифи мають бути підвищені до рівня повних затрат, також має бути усуненим перехресне субсидювання. Паралельно тарифи мають бути пристосовані до критеріїв ефективності, тобто споживачі мають сплачувати вартість постачання електроенергії плюс узгоджену ставку доходності. НКРЕ може замінити регулювання ставки доходності на регулювання цінових границь (profit cap regulation), що дасть змогу забезпечити на початковому етапі таку саму доходність, але одночасно надасть більш потужні стимули для мінімізації витрат.

Прийняття новим складом парламенту законів "Про НКРЕ" та "Про оптовий ринок електроенергії" покращить регуляторне середовище в галузі. НКРЕ має припинити практику вирішення фінансових проблем одних учасників ринку за рахунок інших, що призводить до подальших ринкових викривлень у галузі. Регулювання вільного доступу

²⁸ Сумиобленерго (задекларувало 12,24% порівняно з нормативними 16,63%, Чернігівобленерго (16,12% та 17,16% відповідно) та Полтаваобленерго (10,25% та 11,31% відповідно).



незалежних постачальників до транспортних та розподільчих мереж також має бути покращено.

2.5 Газовий сектор

2.5.1 Реформи, червень–листопад 2002 року

Нафтогаз та Газпром підписали угоду про створення Міжнародного консорціуму з управління і розвитку газотранспортної системи України (Консорціум). Створення консорціуму було також передбачене в угоді про стратегічне партнерство в газовій галузі, підписане російським та українським Прем'єр-міністрами. Відповідно до угоди компанії будуть працювати на паритетних основах. Початково кожна компанія зробить внесок у розмірі 0,5 млн. дол. США для підготовки техніко-економічного обґрунтування. Угода про створення Консорціуму передбачає можливість залучення третьої сторони до угоди. Створення міжнародного консорціуму по управлінню та розвитку української газотранспортної системи (ГТС) може позитивно вплинути на її підтримку та подальший розвиток, однак існує велика ймовірність його негативного впливу на український газовий ринок, без включення до угоди додаткових положень.

По-перше, угоди не гарантують вільний та недискримінаційний транзит природного газу з каспійського басейну через російську територію. Відсутність цих положень негативно вплине на безпеку та диверсифікацію постачання природного газу. Україна значно послабить свою позицію на переговорах щодо ціни на імпортований природний газ та можливому транзиті каспійського природного газу до Європи у майбутньому. По-друге, як Нафтогаз так і Газпром мають значні фінансові обмеження для залучення необхідних інвестицій у ГТС. Газпром був неспроможний підтримувати необхідний обсяг інвестицій у секторі після 1990 року й амортизація обладнання значно зросла з радянських часів. Видобуток газу скоротився з 643 млрд. м³ до 584 млрд. м³ відповідно у 1991 та 2000 роках. Потреби Газпрому у інвестиціях оцінюються у розмірі близько 164-171 млрд. дол. США й значну частку цих інвестицій він очікує залучити за межами Росії. Тому можливість внесення задекларованого об'єму інвестицій у підтримку та розвиток ГТС сьогоденніми учасниками консорціуму виглядає дещо сумнівною. Останньою, але ймовірно найбільш важливою деталлю, є те, що підписані угоди не містять детальних положень про права та обов'язки сторін. Зокрема, у підписаних угодах відсутні наступні положення: термін дії контракту на управління, інвестиційні зобов'язання Газпрому, положення про тариф на транзит природного газу та імпорт газу до України, гарантії зайнятості, умови виходу з консорціуму у випадку невиконання однією із сторін своїх зобов'язань і т.д. Слід також зазначити, що не було зроблено техніко-економічного обґрунтування створення Консорціуму, яке буде зроблено лише до 20 серпня 2003 року.

Російський Газпром у кінці листопада скоротив на 50% транзит до України природного газу з Туркменістану. Згідно з заявами керівників Газпрому, цей захід було здійснено внаслідок боргів у розмірі 30 млн.



дол. США компанії Ітери, що є агентом Нафтогазу з транзиту природного газу з Туркменістану. Однак керівники Ітери заперечили існування будь яких боргів. Газпром також запропонував Нафтогазу свої послуги з транзиту газу у 2003 році. Сьогодні Україна є четвертим найбільшим імпортером природного газу в світі й її ринок природного газу дозволяє отримати значний прибуток після подолання неплатежів та розрахунків у негрошовій формі серед більшості споживачів. Таким чином, згаданий вище захід Газпрому може бути розцінено як намагання витіснення конкурента з українського ринку, що може призвести до 100% залежності України від імпорту природного газу з Росії.

Нафтогаз запровадив ряд заходів, направлених на витіснення конкурентів з сектору постачання природного газу. Починаючи з липня 2002 року, його дочірня компанія - ТД "Газ України" стала поставляти природний газ споживачам з місячним споживанням більше 100 тис. м³ тільки по прямих контрактах. Вона також зобов'язала облгази та Ітеру, що продає природний газ отриманий за транзит, постачати газ тільки кінцевим споживачам по прямих контрактах. Нафтогаз також звернувся до Ітери з проханням продавати природний газ великим промисловим споживачам за цінами не нижчими від цін Нафтогазу. Таким чином, в галузі зросла монополізація й індикатор "потенційно конкуруючі підприємства" було знижено з 2,7 до 2,0, а індикатор "цінова політика потенційно конкуруючих підприємств" було знижено з 2,3 до 2,0.

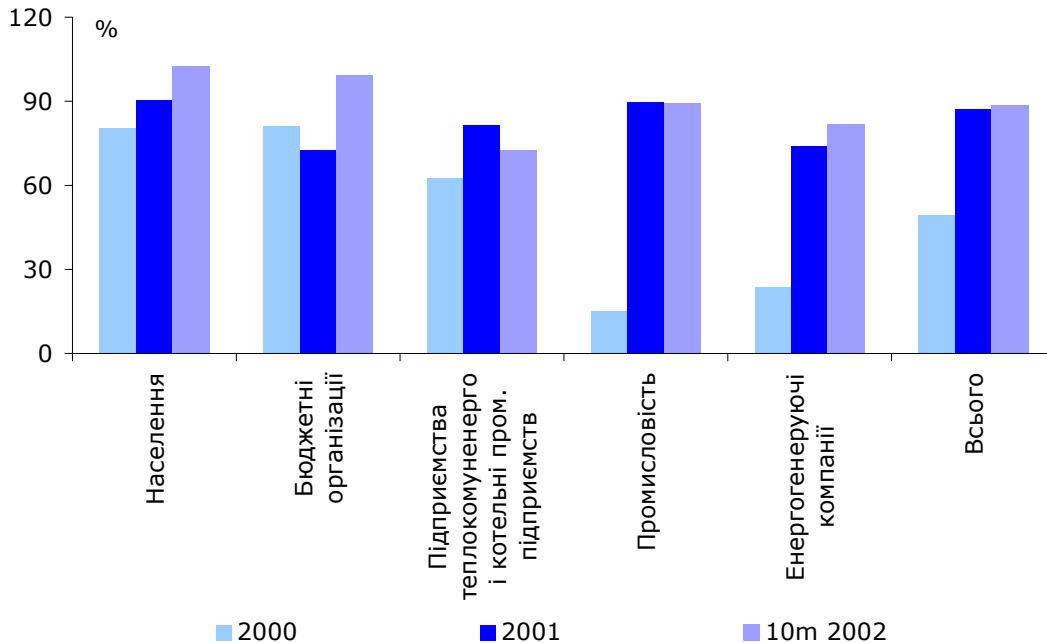
Тарифна політика не зазнала суттєвих змін. Тарифи для приватних споживачів, бюджетних організацій всіх рівнів та для підприємств теплоенергетики є значно нижчими, ніж у промисловості, не дивлячись на те, що витрати на постачання для першої групи є вищими. Сукупні платежі та платежі у грошовій формі помітно підвищились у другому та третьому кварталах 2002 року порівняно з попереднім періодом. Протягом 10 місяців споживачі сплатили Нафтогазу 89% спожитого природного грошовими коштами. Відповідні цифри становлять 87% та 49% для 2000 та 2001 років відповідно (див. Рисунок 5). Тому індикатор було підвищено до 3,3²⁹.

²⁹ Протягом першого кварталу 2002 року споживачі сплатили Нафтогазу 71% спожитого природного газу, включаючи 70% грошовими коштами й індикатор було знижено з 3,3 до 2,7 (див. МІУ №3, червень 2002 року).



Рисунок 5

Розрахунки з НАК «Нафтогаз України» в грошовій формі (% від отриманого природного газу)



Джерело: Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України; «Енергобізнес»

Згальний рівень сплати податків Нафтогазом становив 70,5% від нарахованої суми. Рівень платежів за транзитні послуги становив близько 54% від суми затвердженої у бюджеті на 3 квартали. Як наслідок, субсидії іншим комунальним підприємством не були виплачені у повному обсязі³⁰.

2.5.2 Перспективи

Для забезпечення енергетичної безпеки та диверсифікації поставок природного газу Україна має включити додаткові положення про транзит газу до угоди про створення Консорціуму. По-перше, вона має настоювати на положеннях про транзит газу через територію Росії до України, подібних до закріплених у Договорі до Енергетичної Хартії³¹. Це б дозволило забезпечити безпеку постачання газу з Каспійського

³⁰ Детальний опис надання субсидій комунальним підприємствам з коштів отриманих Нафтогазом за транзит природного газу, представлений у МІУ №2.

³¹ 1) Кожна Договірна Сторона вживає необхідних заходів для спрощення транзиту енергетичних матеріалів і продуктів відповідно до принципу свободи транзиту і незалежно від походження, місця призначення або власника таких енергетичних матеріалів і продуктів і без дискримінації в розцінках на основі таких відмінностей, а також не вводячи ніяких нерозумних відстрочок, обмежень або зборів.



басейну та російських нафтовидобувних компаній, що останнім часом виявляють інтерес до продажу свого газу на українському газовому ринку. Наступні додаткові положення мають бути включені до угоди: термін контракту на управління, інвестиційні зобов'язання Газпрому та третьої сторони у випадку її включення, тариф на транзит російського газу та імпорт і їх можливі зміни, гарантії зайнятості, детальна процедура виходу однієї сторони з Консорціуму у випадку невиконання іншою стороною своїх зобов'язань і т.д.

Як свідчить український досвід, дуже важко досягти конкуренції в галузі без розукрупнення НАК "Нафтогаз України" шляхом відокремлення "Укргазвидобування", "Укртрансгаз" та ТД "Газ України" в окремі компанії, незалежні одна від одної. Такий поділ також призвів би до підвищення привабливості сектора для іноземних інвесторів. Однак такий поділ буде важко досягти, враховуючи спротив Нафтогазу. Іншими необхідними заходами для підвищення конкуренції є забезпечення недискримінаційного доступу потенційних імпортерів газу до транспортних мереж, а також прозора методологія визначення плати за доступ. Тарифи на транспортування та розподіл природного газу мають покривати витрати оператора природної монополії на підтримання відповідних мереж, а також забезпечувати стимули для природної монополії для зниження витрат.

Новий Уряд задекларував досягнення 100% рівня платежів в енергетичному секторі серед своїх головних пріоритетів. Однак його досягнення вимагає впровадження таких непопулярних заходів, як відключення від газопостачання. Також мають бути підвищені тарифи для окремих груп споживачів. Хоча ці заходи можуть бути політично непопулярними та болючими, але неможливо залучити інвестиції в галузь, доки тарифи не покривають всі витрати. Сьогодні залишається два роки перед наступними президентськими виборами та більше трьох років перед наступними парламентськими. Отже політична ситуація є сприятливою для запровадження цих заходів. На закінчення слід підкреслити, що тарифна реформа має супроводжуватися встановленням лічильників, для того щоб споживачі могли контролювати обсяги спожитого газу.

2.6 Водопостачання та водовідведення

2.6.1 Реформи, червень–листопад 2002 року

Державний комітет житлового та комунального господарства працював над своєю реорганізацією і структурним відокремленням від Комітету з питань будівництва та архітектури. Згідно з положенням про Держжитлокомунгосп³² він займається розробкою державної політики приблизно в 30 секторах комунального господарства, включно з двома натуральними монополіями – водопостачанням та водовідведенням. В цих двох секторах Комітет має як розробляти державну політику, так і

³² Указ Президента України " Про Положення про Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства ", № 723/2002, 19.09.2002.



займатися регулюванням діяльності водопостачальних та водообробних підприємств.

Зараз регулювання сектору ускладнюється законодавчою невизначеністю. Наприклад, регулювання тарифів та норм споживання належать до відповідальності як місцевих адміністрацій (які призначаються президентом) так і органів місцевої влади³³. Регуляторні органи мають компенсувати втрати, якщо тарифи за послуги відхиляються від рівня, який повністю покриває витрати. Перехресні повноваження органів управління вносять непослідовність у сферу регулювання тарифів на послуги водопостачання. В той самий час Комітет регулює сектор лише за допомогою сертифікації якості води.

Оскільки місцеві органи влади, що представляють громадян, які споживають послуги водопостачання, так і регулюють діяльність підприємств водопостачання, виникає викривлена мотивація в сфері регулювання³⁴. Місцеві регуляторні органи створюються центральним Урядом з метою, наприклад, втілення Процедури формування тарифів централізованого водопостачання та очищення стічних вод³⁵ або Процедури тендерів на надання послуг мешканцям будинків³⁶. Отож було б доцільним для Комітету відігравати більш активну роль в якості регуляторного органу за допомогою тарифної політики та запровадження відкритого механізму тендерів на управління підприємствами водопостачання.

Фінансова ситуація підприємств водопостачання залишається складною. В липні 2002 року кредиторська заборгованість перед підприємствами комунального господарства складала 8,49 млрд. грн, а дебіторська – 8,13 млрд. грн., що співставно з рівнем, який спостерігався у 2000 та 2001 роках. Кредиторська заборгованість у 1,5 рази перевищує річну вартість комунальних послуг. Найбільшим боржником є домогосподарства (7,6 млрд. грн.)³⁷. Частка боргу за водопостачання та водовідведення у загальному борзі за комунальні послуги коливалася між 11,8% у березні 2002 року та 12,6 у вересні 2002

³³ З промови Григорія Семчука, Голови Держжитлокомунгоспу, липень 23, 2002 року також див. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні", № 280/97, 21 травня, 1997 року, а також Закон "Про місцеві державні адміністрації", № 586-XIV, 9.04.1999.

³⁴ Більшість водопостачальних підприємств знаходяться в комунальній власності (216 з 249).

³⁵ Наказ Державного комітету будівництва, архітектури, та житлової політики "Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення" № 139, 26.06.2001.

³⁶ Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики "Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій" № 194, 7.09.1998.

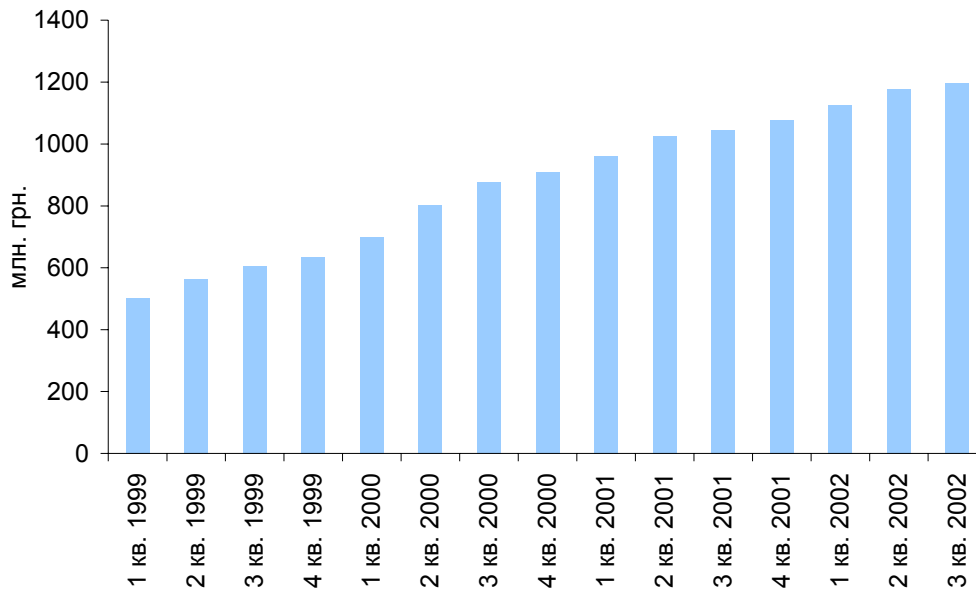
³⁷ Промова Голови Держжитлокомунгоспу про ситуацію в секторі та перспективи реформування, засідання у комітеті, липень 2002 року.



року³⁸ (більше 1 млрд. грн.). Заборгованість за послуги водопостачання та водовідведення постійно зростає (див Рисунок 6)³⁹.

Рисунок 6

Заборгованість домогосподарств за послуги водопостачання та водовідведення



Джерело: Держкомстат

Оскільки електроенергія складає більш, ніж 30 відсотків загальної вартості водопостачання, підприємства сектору мають найбільший борг перед енергопостачальниками. Іншим шляхом компенсації за дешеве водопостачання є недостатній рівень інвестування у підтримку інфраструктури водопостачання, що призводить до її зношення.⁴⁰ Насправді така практика представляє собою передачу коштів на утримання водопостачання майбутнім користувачам. Заборгованість водопостачальників становить гостру проблему для енергопостачальних компаній.⁴¹ Згідно із Законом «Про питну воду та постачання питної води»⁴² неплатники за послуги не можуть відключатися від водопостачання. Всі спроби приватних енергопостачальників відключити водопостачальників, що не платять за послуги, блокуються місцевими владами.

Зростання заборгованості, не зважаючи на той факт, що номінальних доход домогосподарств зріс на 21,3% у вересні 2000 року порівняно із вереснем 2001 року,⁴³ може бути наслідком надзвичайно нерівномірного розподілу доходів та низької здатності домагатися

³⁸ Держкомстат.

³⁹ В середньому приблизно 50 млн грн. за квартал.

⁴⁰ Приблизно 30% мережі водопостачання має бути замінено.

⁴¹ У 2001 році загальний борг перед комунальними підприємствами склав 760 млн. грн.

⁴² Закон України «Про питну воду та водопостачання», № 2918-III, 10.01.2002.

⁴³ Держкомстат.



сплати домогосподарствами за послуги водопостачання. Спроби енергопостачальних компаній взяти під свій контроль водопостачальні компанії може покращити плату за послуги, але це не може вирішити проблему або навіть може погіршити її на макрорівні в наслідок маніпуляцій енергопостачальних компаній з рівнем витрат.⁴⁴

Законодавча невизначеність, а також недостатні повноваження регуляторного органу – дві основні причини, які блокують залучення до сектору приватного капіталу або капіталу міжнародних фінансових організацій. Взагалі, процес залучення недержавного капіталу до сектору просувається вкрай повільно. Проект Світового банку із забезпечення водопостачання у Львові наразі знаходиться на стадії проходження ратифікації парламентом у листопаді 2002 році.

2.6.2 Перспективи

Однією з основних короткотермінових цілей Уряду має бути запровадження контрактних відношень в секторі, особливо щодо укладання угод з користувачами водопостачальних послуг.⁴⁵ Хоча законодавство, що дозволило б це зробити, існує з 1997 року,⁴⁶ прогресу на цьому шляху не спостерігається. Цей процес затягується тому, що і місцеві уряди і водопостачальні підприємства мають замало мотивації для запровадження контрактів. Місцеві влади мають підвищувати компенсацію водопостачальним підприємствам або піднімати тарифи. В той же час водопостачальники будуть відповідальними за підвищення якості води, а також покращення ефективності її транспортування.⁴⁷ Вплив запровадження контрактів на споживачів неоднозначний. З одного боку, воно призведе до підвищення тарифів, з іншого, вони зможуть використовувати лічильники і платити тільки за спожиту воду. Це може призвести до зменшення платежів, тому що зараз норми споживання води нереалістично завищені, внаслідок додавання втрат води при неефективному транспортуванні до споживання.

Взагалі запровадження контрактів допоможе виправити викривлену мотивацію в секторі. Це дозволить краще справлятися з проблемами заборгованості по зарплаті, тіншовими доходами та платіжною дисципліною. Із введенням контрактних стосунків встановлення лічильників води покращиться, оскільки обов'язки сторін будуть краще визначені.

⁴⁴ До цих пір намагання електропостачальних компаній взяти під контроль водопостачальні компанії блокувалися Антимонопольним комітетом.

⁴⁵ Наказ Кабінету Міністрів України "Про реформу та розвиток комунального господарства у 2002-2005 роках і до 2010 року"

⁴⁶ Постанова Кабінету Міністрів " Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, тепlopостачання та водовідведення", № 1497, 30.12.1997.

⁴⁷ Антимонопольний комітет розпочав серію розслідувань стосовно комунального господарства. В результаті цих розслідувань в Одесі АМК наказав повернути споживачам 11 млн. грн. за послуги водопостачання, які не були надані в листопаді 2000 року – вересні 2001 року.



Запровадження лічильників води може покращити тарифну систему, із споживачів можуть стягувати не тільки фіксовану плату, а і плату в залежності від спожитої води. Економічно виправдано стягувати більшу плату з користувачів з більшими доходами. Тоді оптимальним буде запровадження декількох тарифних схем. Плата в залежності від обсягу споживання для оптових споживачів може зростати за боками. Для невеликих споживачів, аби забезпечити соціальну підтримку можна взагалі відмінити необхідність сплачувати фіксовану плату. Нещодавно Верховна Рада прийняла Закон, який забороняє списувати борги домогосподарств, а також врегульовує умови реструктуризації подібних боргів.⁴⁸ Умови реструктуризації мають регулюватися відповідними контрактами. Проте буде важко досягти виконання цих рішень до моменту введення контрактних відносин в секторі, про що йшлося раніше.

Оскільки місцеві влади, що представляють громадян, які споживають послуги водопостачання, так і регулюють діяльність підприємств водопостачання, це заважає проведенню реформ у секторі, наприклад, за допомогою введення Процедури формування тарифів та запровадженню контрактів. Посилення регуляторних функцій Держжитлокомунгоспу, а також робота по створенню незалежного регуляторного органу в секторі водопостачання має позитивно відбитися на реформуванні сектору. Комітет має бути в змозі впливати на водопостачальні компанії не тільки за допомогою сертифікації якості послуг, а й за допомогою регулювання тарифів та проведення відкритих тендерів на права управління цими компаніями. Встановлення таких процедур може також допомогти у залучення приватних компаній до управління водопостачальними підприємствами в Україні.

⁴⁸ Проект Закону "Про реструктуризацію заборгованості за квартирну плату, комунальні послуги, газ та електроенергію", прийнятий 28 листопада 2002 року.



3 Додатки

Додаток 1

Оцінка індикаторів щодо політики в області інфраструктури

Індикатор	Телекомунікації		Залізні дороги		Автодороги		Електроенергетика		Газовий сектор		Водопостачання та водовідведення																									
	1100_0501_1101_0502_1102	1100_0501_1101_0502_1102	1100_0501_1101_0502_1102	1100_0501_1101_0502_1102	1100_0501_1101_0502_1102	1100_0501_1101_0502_1102	1100_0501_1101_0502_1102	1100_0501_1101_0502_1102	1100_0501_1101_0502_1102	1100_0501_1101_0502_1102	1100_0501_1101_0502_1102	1100_0501_1101_0502_1102																								
Індикатор СБРР	2.5	2.5	2.5	2.0	2.0	2.0	3.0	3.5	3.5	1.5	1.0	1.0																								
Індикатор ІЕДПК	2.3	2.4	2.2	2.2	2.2	2.2	2.4	2.5	2.5	2.5	1.9	2.0	2.1	2.1	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5																	
1.0 Комерціалізація та приватизація	2.0	2.0	1.9	2.0	1.3	1.4	1.5	1.5	1.6	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.4	2.5	2.5	2.5	1.6	1.7	1.8	1.7	1.3	1.3	1.3	1.5	1.5									
1.1 Власність	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	1.2	1.3	1.3	1.3	1.5	2.0	2.0	2.0	2.0	2.2	2.3	2.4	2.4	2.4	1.8	1.8	1.9	1.9	1.7	1.1	1.1	1.1	1.1	1.3							
1.1.1 Природна монополія	1.3	1.3	1.7	1.7	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	3.0	3.3	3.3	3.3	3.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.3						
1.1.2 Потенційно конкуруючі підприємства	2.7	2.7	2.3	2.3	2.7	1.3	1.3	1.3	1.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.3	2.3	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.0	1.0	1.3					
1.1.3 Допоміжні підприємства	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.3	1.7	1.7	1.7	1.7	2.3	2.3	2.3	2.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.7	1.7	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3					
1.2 Управління	1.8	1.9	1.7	1.7	1.7	1.2	1.4	1.6	1.7	1.7	1.6	1.8	1.8	1.9	1.9	2.5	2.6	2.6	2.6	1.4	1.8	1.8	1.8	1.3	1.3	1.3	1.3	1.7	1.7	1.7	1.7					
1.2.1 Природна монополія	1.7	2.0	1.7	1.7	1.7	1.3	1.3	1.7	1.7	1.3	1.7	1.7	2.0	2.0	3.0	3.3	3.3	3.3	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.7	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0				
1.2.2 Планування діяльності природного монополіста та прийняття інвестиційних рішень	2.0	2.0	1.7	1.7	1.7	1.0	1.3	1.3	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.3	1.3		
1.2.3 Участь приватного сектора у виконанні замовлень	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.3	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.7	1.7	1.7		
1.3 Організаційна структура	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	1.4	1.6	1.6	1.6	1.7	2.3	2.3	2.3	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7		
1.3.1 Відокремлення природної монополії та потенційно конкуруючих підприємств	2.3	2.3	2.0	2.0	2.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.3	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	
1.3.2 Відокремлення допоміжних підприємств	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.3	1.7	1.7	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	2.0	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	
1.3.3 Децентралізація	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	
2.0 Реформа тарифної політики	2.6	2.6	2.6	2.6	2.7	1.4	1.5	1.7	1.8	1.8	2.2	2.1	2.1	2.0	2.1	2.2	2.5	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	
2.1 Структура тарифів	2.3	2.4	2.4	2.4	2.6	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
2.1.1 Політичні міркування чи регулюючий орган	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
2.1.2 Цінова політика природної монополії	2.3	2.3	2.3	2.3	2.7	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
2.1.3 Цінова політика потенційно конкуруючих підприємств	2.7	3.0	3.0	3.0	3.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
2.2 Платежі	3.0	3.1	3.1	3.1	3.2	1.7	1.9	2.3	2.6	2.6	2.5	2.3	2.3	2.2	2.3	1.9	2.8	2.9	2.9	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	
2.2.1 Внутрішню галузевий рівень платежів	3.0	3.0	3.0	3.0	3.3	1.3	1.7	2.3	2.7	2.7	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
2.2.2 Рівень оплати послуг індивідуальними споживачами	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	1.7	1.3	1.3	1.3	1.7	1.7	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
2.2.3 Бюджетна заборгованість	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	1.7	1.3	1.3	1.3	1.7	1.7	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
2.3 Бюджетне фінансування	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	1.7	1.7	1.9	1.9	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9	2.0	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	
2.3.1 Рівень субсидій	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	1.3	1.3	1.7	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	1.7	1.7	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
2.3.2 Процедура субсидювання	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.4	2.4	2.4	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	
3.0 Регуляторний та інституційний розвиток	2.4	2.4	2.2	2.1	2.1	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	2.4	2.4	2.4	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	
3.1 Ефективний регулюючий орган	2.4	2.6	2.3	2.2	2.2	1.3	1.4	1.5	1.5	1.5	2.0	2.1	2.1	2.2	2.2	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	
3.1.1 Призначення органів управління на конкуруючих підприємствах	2.7	2.7	2.3	2.3	2.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	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	2.3	2.7	2.3	2.3	2.3	1.0	1.0	1.3	1.3	1.3	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
3.1.3 Прозорість регулювання	2.3	2.3	2.3	2.0	2.0	1.7	2.0	2.0	2.0	2.0	1.7	2.0	2.0	2.3	2.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
3.2 Регулювання доступу до мереж	2.3	2.3	2.0	2.0	2.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	



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.** Природною монополією є оператор мереж. 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.** Потенційно конкуруючі підприємства – підприємства, що мають використовувати мережі для надання своїх послуг. Цей ринок та природна монополія є суміжними. 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.** Допоміжні підприємства надають послуги з ремонту мереж, їх обслуговування, постачання матеріалів, а також послуги соціальної інфраструктури. 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 втручатися 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 та відображають граничні витрати.

1.2.3 **Участь приватного сектору в виконанні замовлень.** Оцінка один означає відсутність приватного сектора серед будівельних,



обслуговуючих, ремонтних підприємств і т.д.; оцінка підвищується разом з підвищенням участі приватного сектору 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 природна монополія чи потенційно конкуруючі підприємства отримують послуги допоміжних підприємств на ринку.

1.3.3 Децентралізація. Оцінка один передбачає нульовий або мінімальний рівень децентралізації та підвищується разом зі 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

2.2.1 Структура тарифів

2.2.2 Політичні міркування чи регулюючий орган. Оцінка один означає значне політичне втручання в процес встановлення тарифів; оцінка підвищується разом зі зменшенням політичного втручання. Максимальна оцінка відповідає встановленню тарифу компанією, що регулюється незалежним регулюючим органом, на рівні, коли він покриває витрати.

2.2.3 Цінова політика природної монополії. Оцінка один відповідає встановленню ціни нижче витрат, що також супроводжується перехресним субсидюванням. Оцінка підвищується разом із досягненням тарифом рівня, що покриває витрати, та одночасним зменшенням перехресного субсидювання.

2.2.4 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

2.2.5 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 зниження рівня заборгованостей до нульового рівня.



2.2.6 Рівень оплати послуг кінцевими споживачами. Оцінка один означає низький рівень платежів кінцевих споживачів (домогосподарств, підприємств та бюджетних організацій) за отриманні послуги та зростаючі заборгованості. Оцінка зростає, коли досягається прогрес в збиранні платежів та послуги оплачуються в повному об'ємі. Крім нелінійної шкали оцінки індикаторів стосовно покращення відсоткової оплати послуг у кожному секторі, шкала оцінки також неоднорідна стосовно окремих секторів. Шість секторів поділені на дві групи згідно з необхідними зусиллями, що необхідно прикласти для досягнення різних рівнів платежів. Телекомунікації та автомобільні дороги включені до першої групи, де досить легко досягнути високого рівня платежів. В той час, як залізні дороги, електроенергетика, газовий сектор та водопостачання та водовідведення включені до другої групи, де навіть незначне покращення платіжної дисципліни потребує значних зусиль.

2.2.7 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 та створенні регулюючого 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; прийняттям 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.

- 3.2 Регулювання доступу до мереж.** Оцінка один означає, що доступ визначається державними органами чи оператором, що перебуває в державній власності вибірково. Оцінка зростає, якщо доступ регулюється незалежним регуляторним органом, або визначається шляхом переговорів, або визначається на тендері.



Додаток 3

Оцінка індикаторів інфраструктурної політики, що наведені у Додатку 1 (грудень 2001 року – травень 2002 року)

Телекомунікації

1.0 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність

- 1.1.1 Зберігається високий рівень інвестиційної активності Укртелекому, коли біля 40% нових фінансових ресурсів спрямовується на модернізацію та заміну застарілих телефонних станцій. Зокрема, Укртелеком мав наміри прокласти 1000 км оптоволоконного кабелю та активізувати 350000 телефонних номерів у 2002 році. Якщо дані ДКЗІ стосовно загальної кількості телефонних номерів, які мають бути встановлені телефонними операторами (500000), справдяться, частка Укртелекома скоротиться лише незначно і паритет між приватною та державною частками у сегменті фіксованого зв'язку буде збережено.
- 1.1.2 Розвиток подій у потенційно конкурентному сегменті протягом останньої половини 2002 року можна оцінювати неоднозначно. Зокрема, у сегменті міжміського та міжнародного зв'язку 10% акцій компанії Утел були переведені у державну власність, що можна розцінювати як негативні зміни. Нові ліцензії на надання послуг міжнародного зв'язку не видавались. В той же час жорсткіший контроль за ліцензуванням компаній, що надають такі послуги, можна розцінювати як позитивну тенденцію, хоча в короткостроковому періоді це може призвести до скорочення кількості операторів. Приватизація державної частки у компанії UMC та укладення опціонної угоди на придбання частки, що залишається у державній власності, представляє позитивні зміни у структурі власності сегменту мобільного зв'язку. Таким чином показник було підвищено до 2,7.
- 1.1.3 Не відбулося істотних змін у структурі власності допоміжних підприємств протягом другої половини 2002 року.

1.2 Управління

- 1.2.1 ДКЗІ продовжує проводити регуляторну політику в секторі та комерційну діяльність в компанії Укртелеком одночасно. Хоча відключення приватних операторів зв'язку від мереж Укртелекому навесні 2002 року було погоджене АМК, сама процедура цих відключень свідчить про значне використання монополістичної влади Укртелекомом, що перебуває на межі між законними та незаконними діями.



- 1.2.2 Високий рівень політичного тиску в сегменті природної монополії продовжує існувати в секторі. Зокрема, майже кожна реформа в секторі, включаючи процедуру встановлення тарифів, розглядається в контексті свого впливу на інвестиційну привабливість Укртелекома. Крім того, високі темпи впровадження нових телефонних ліній та значні обсяги інвестицій також спрямовані на досягнення цієї мети.
- 1.2.3 Не відбулося суттєвих змін у структурі компаній з розвитку та відновлення телекомунікаційних мереж. Велика частка приватних операцій існує лише в сегменті мобільного зв'язку.

1.3 Організаційна структура

- 1.3.1 Хоча контрольний пакет УМС було приватизовано, це не можна розцінювати як значний прогрес у відокремленні потенційно конкурентного підприємства від сегменту природної монополії, оскільки УМС і раніше діяла як незалежна, хоча й державна компанія. Скорочення у кількості операторів IP-телефонії відбулося в наслідок відключення операторів, що не мали відповідних ліцензій, і не може розглядатись як погіршення ситуації.
- 1.3.2 Організаційна структура допоміжних підприємств залишається стабільною.
- 1.3.3 Зміни у структурі власності компаній "Голден Телеком" та "Київ стар GSM" можуть мати потенційно негативні наслідки в контексті децентралізації, оскільки обидві компанії підпадають під контроль з боку російської компанії "Альфа Груп". На даний момент не відбулось суттєвих змін у децентралізації головних операторів зв'язку.

2.0 Тарифна реформа

2.1 Структура тарифів

- 2.1.1 Питання створення незалежного регулятора в галузі телекомунікацій залишається актуальним. Частка привілейованих споживачів у сегменті фіксованого зв'язку залишається стабільною. Крім того, важливі зміни у процедурі встановлення тарифів, як то їх ребалансування для сегменту фіксованого телефонного зв'язку та намагання Верховної Ради⁴⁹ скасувати плату за вхідні дзвінки має спірне значення через можливість впливу політичних мотивів на процес ціноутворення.
- 2.1.2 Завдяки ребалансуванню тарифів у сегменті фіксованого телефонного зв'язку (підвищення тарифів за послуги місцевого зв'язку та скорочення за міжнародні послуги) індикатор було підвищено до 2,7. Проте тарифи за телефонні послуги у сільській місцевості все ще мають бути переглянуті.
- 2.1.3 Підвищення тарифів за послуги IP-телефонії, які раніше розглядались як демпінгові та встановлювались через шахрайські схеми неліцензованими операторами, можна вважати

⁴⁹ На даний момент Президент ще не підписав Закон.



позитивною тенденцією. В той же час прийняття закону про скасування плати за вхідні дзвінки для операторів мобільного зв'язку можна назвати передчасним кроком, беручи до уваги неврегульованість питань із взаємопідключення операторів.

2.2 Платежі

- 2.2.1 Телефонні послуги зазвичай сплачуються, крім випадків, коли державні органи не сплачують надані послуги, але не можуть бути відключені через законодавчі перепони. Поліпшення у рівні міжгалузевих платежів завдяки компанії по боротьбі з шахрайством привело до підвищення індикатора до 3,3.
- 2.2.2 Не відбулося суттєвого прогресу у порівнянні з попереднім періодом, зокрема для категорії привілейованих споживачів.
- 2.2.3 Рівень державної заборгованості є порівняно низьким, проте стабільним і це питання все ще потребує вирішення.

2.3 Бюджетне фінансування

- 2.3.1 Кількість привілейованих категорій споживачів телефонних послуг, як і рівень субсидій, залишається стабільним.
- 2.3.2 Муніципальні субсидії сплачуються операторам фіксованого телефонного зв'язку за низького рівня прозорості та високою ймовірністю дискреційного прийняття рішень, не спостерігалось поліпшення в контексті переходу від цінового субсидювання до компенсації доходів.

3.0 Регуляторний та інституційний розвиток

3.1 Ефективний регулюючий орган

- 3.1.1 Менеджмент потенційно конкурентних підприємств обирається акціонерами, хоча для головних державних операторів зв'язку втручання уряду є істотним. Незначне поліпшення ситуації відбулося внаслідок приватизації УМС.
- 3.1.2 Незалежність ДКЗІ від політичних впливів є недостатньою, як можна побачити з діяльності підконтрольного Укртелекому, що порушує важливі міжнародні принципи регулювання, зокрема стосовно відокремлення регуляторної та комерційної діяльності.
- 3.1.3 Прозорість регулювання є низькою, особливо у сфері регулювання взаємопідключення операторів. Кампанія, спрямована проти зловживань на ринку та ініційована ДКЗІ і Укртелекомом, провадиться у непрозорий спосіб та є предметом численних скарг з боку інших операторів зв'язку. Хоча відключення були погоджені АМК, не відбулося ні компенсації збитків кінцевим споживачам, а ні спроб їх уникнути за рахунок застосування більш прозорої процедури з боку ДКЗІ та Укртелекому.

- 3.2 **Доступ до мереж** здійснюється через конкурси з розміщення частотного ресурсу та ліцензування операторів. Адміністративні бар'єри для входження до міжнародного та міжміського телефонного сегменту продовжують існувати і ймовірно будуть утримуватись до завершення приватизації Укртелекому.



Незначне поліпшення можна спостерігати у сфері контролю за ліцензуванням операторів. Кампанія, спрямована на боротьбу зі зловживаннями на ринку зв'язку, що здійснювалась у непрозорий спосіб, надає підґрунтя для підозри головного державного оператора у свавільності щодо прийняття рішень.

Залізні дороги та транспорт

1 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність

- 1.1.1 Залізничні колії перебувають у 100% державній власності. Має місце продаж під'їзних колій.
- 1.1.2 Перевезення пасажирів та вантажів перебувають у 100% державній власності. Завершилася корпоратизація перевізників. Індикатор зріс з 1,3 до 1,7.
- 1.1.3 Будівельні, ремонтні та обслуговуючі підприємства корпоратизуються, приватизація передбачена на другій стадії.

1.2 Управління

- 1.2.1 Залізні дороги регулюються Державною адміністрацією залізничного транспорту, яка інтегрована до Міністерства транспорту.
- 1.2.2 Міністерство транспорту визначило як свої основні цілі досягнення ефективного управління та прибутковості галузі. Було проведено аналіз доцільності інвестиційних проектів.
- 1.2.3 Будівництво залізничних ліній та ремонт рухомого складу забезпечується державними акціонерними товариствами.

1.3 Організаційна структура

- 1.3.1 Залізнична інфраструктура, перевезення пасажирів та вантажів є інтегрованими до Укрзалізниці. Завершилася корпоратизація вантажоперевізників, які об'єднуються в асоціацію підприємств "Укрпромзалізтранс". Більше уваги приділяється фінансовим показникам роботи підприємств. Індикатор зріс з 1,0 до 1,3.
- 1.3.2 Укрзалізниці надали управління підприємствами будіндустрії.
- 1.3.3 Залізні дороги залишаються розділеними на 6 регіональних компаній, які мають повноваження незалежно встановлювати тарифи на свої послуги. Місцеві органи влади можуть регулювати тарифи на залізничні перевезення пільгових категорій пасажирів, проте мають забезпечувати надання компенсацій з бюджетів відповідних рівнів. Регіональні залізниці можуть зменшувати інтенсивність неприбуткового приміського перевезення пасажирів, а також закривати маршрути, якщо це погоджено з місцевими владами.

2 Реформа тарифної політики

2.1 Структура тарифів

- 2.1.1 Тарифи на послуги залізничного транспорту встановлюються з політичних міркувань і з метою перехресного субсидювання



привілейованих категорій пасажирів, в той час коли коштів державного та місцевих бюджетів на ці цілі не вистачає. Продовжується надання пільг для вантажних перевезень деяким підприємствам. Управління по контролю за цінами було створено в структурі Міністерства транспорту.

- 2.1.2 Постійні витрати на транспортування не покриваються, продовжується перехресне субсидювання пасажирських перевезень за рахунок вантажних.
- 2.1.3 Тарифи не відбивають вартості використання інфраструктури та рухомого складу.

2.2 Платежі

- 2.2.1 Зменшується внутрішня заборгованість у галузі.
- 2.2.2 Грошові розрахунки за вантажні перевезення досягнули 97%, рівень бартерних розрахунків був на рівні 2%.
- 2.2.3 Субсидії, передбачені в державному бюджеті, забезпечуються на запланованому рівні.

2.3 Бюджетне фінансування

- 2.3.1 85% перевезених пасажирів приміського сполучення не сплачують за проїзд. Кількість привілейованих категорій пасажирів залишається на рівні 16, хоча всередині категорій продовжують існувати обмеження кількості користувачів пільг. Уряд покладається на фінансування перевезень пасажирів за рахунок коштів Укрзалізниці.
- 2.3.2 Субсидії виплачуються залізниці (постачальнику послуг).

3 Регуляторний та інституційний розвиток

3.1 Ефективний регулюючий орган

- 3.1.1 Керівництво операторів галузі призначається Президентом, хоча управляючий залізницями орган є формально відокремленим.
- 3.1.2 Регулюючий орган залізничних доріг є частиною Уряду та одночасно він є інтегрованим з органом, відповідальним за оперативне управління залізницями. Адміністративні реформи збільшили незалежність адміністрації залізниці щодо оперативного управління.
- 3.1.3 Тарифи, затверджені відповідними законодавчими актами, зміни у тарифах обговорюються в Уряді. Розробляється транспортна тарифна політика, аби забезпечити прозорість визначення тарифів.

3.2 Доступ регулюється за допомогою урядових дозволів.

Автомобільні дороги та транспорт

1 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність



- 1.1.1 Дороги перебувають у 100% державній та комунальній власності.
- 1.1.2 Транспортні підприємства на 90% корпоратизовані. Підприємства з вантажо- та пасажироперевезення перебувають більше ніж на 30% у приватній власності.
- 1.1.3 Соціальна інфраструктура, послуги та ремонтні підприємства, здебільшого, приватні. Будівництво та ремонт доріг забезпечується державними компаніями. Існують факти надання замовлень на ремонт доріг приватним компаніям.

1.2 Управління

- 1.2.1 Регулювання та управління дорожнім господарством були відокремлені. Проте регулюючий орган (Служба автомобільних доріг України) все ще залишається основним органом, що здійснює управління державною акціонерною компанією "Автомобільні дороги України".
- 1.2.2 Запроваджений фінансовий моніторинг з метою уникнення штучних банкрутств та запровадження належної фінансової практики. Більше уваги приділяється концесійним проектам. Два концесійні проекти мають невдовзі розпочатися.
- 1.2.3 Будівництво та ремонт доріг забезпечується державними компаніями, що перебувають на стадії корпоратизації, хоча замовлення розміщуються у непрозорий спосіб. Більша частина ремонтних робіт забезпечується державною акціонерною компанією Автомобільні дороги України.

1.3 Організаційна структура

- 1.3.1 Управління автомобільними дорогами відокремлено від вантажних та пасажирських перевезень.
- 1.3.2 Будівництво та ремонт доріг є відокремленими від транспортних послуг, окремі роботи були замовлені недержавним компаніям; ремонт вантажних автомобілів та автобусів відокремлений від транспортування у більшості випадків.
- 1.3.3 Дороги фінансувалися та управлялися як на державному, так і на обласному рівнях. Місцеві органи влади можуть приймати рішення про будівництво доріг, використовуючи кошти, отримані від податку на транспортні засоби. Індикатор зріс з 1,3 до 1,7.

2 Реформа тарифної політики

2.1 Структура тарифів

- 2.1.1 Тарифи на перевезення пасажирів встановлюються Урядом, Уряд планує збалансувати тарифи.
- 2.1.2 Формально видатки на утримання доріг мають надходити від податку на автомобільне паливо, проте закон все ще не виконувався. Перехресне субсидювання низьке. 70% міського транспорту та 15% міських доріг в аварійному стані.



2.1.3 Ринки вантажних та пасажирських перевезень є конкурентними, процедури ліцензування покращуються.

2.2 Платежі

2.2.1 Взаємні заборгованості між підприємствами залишаються на невисокому рівні.

2.2.2 Бартерні операції тимчасово заборонені наказом Міністерства транспорту.

2.2.3 Державний бюджет продовжує фінансувати галузь на рівні, нижче запланованого. Проте номінальне фінансування на спорудження доріг зростає, виплачуються борги за попередні роботи. Індикатор зріс з 1,3 до 1,7.

2.3 Бюджетне фінансування

2.3.1 Кількість привілейованих пасажирів, що отримують субсидію, становить до 70% загального обсягу перевезень пасажирів. Залежно від регіону від 30 до 80 відсотків пасажирів не сплачують за проїзд. Субсидії, передбачені в Державному бюджеті, покривають лише 2,5 поїздки кожного пільгового пасажирів в місяць⁵⁰.

2.3.2 Субсидії спрямовувалися регуляторному органу.

3 Регуляторний та інституційний розвиток

3.1 Ефективний регулюючий орган

3.1.1 Керівництво державної акціонерної компанії Автомобільні дороги України призначається Урядом.

3.1.2 Служба автомобільних доріг України – регуляторний орган галузі – є організаційно відокремленою від Уряду.

3.1.3 Принципи регулювання тарифів на автомобільні перевезення відкрито обговорювалися, але тільки при затвердженні державного бюджету.

3.2 Регулювання доступу до мережі здійснювалося через ліцензування перевезень, проте процедура ліцензування залишалася непрозорою.

Електроенергетика

1 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність

1.1.1 Контрольні пакети 13 енергорозподільчих компаній знаходяться в приватній власності (з 27).

1.1.2 АЕС, ГЕС та ТЕС були відокремлені в окремі компанії. 100% АЕС та ГЕС перебуває в державній власності, в той час коли три

⁵⁰ Ця інформація була надана Головою підприємства "Укрелектротранс" Станіславом Бейкулом.



енергогенеруючі компанії частково приватизовані. Три ТЕС, що належали Донбасенерго, керуються та перебувають у власності приватної компанії.

- 1.1.3 Соціальна інфраструктура, будівництво та ремонт мереж є частиною природної монополії.

1.2 Управління

1.2.1 Регіональні розподільчі компанії функціонують як відкриті акціонерні товариства, близько половини з яких є приватними, їх діяльність регулюється НКРЕ. Високовольтні мережі є частиною Укренерго.

1.2.2 Все ще існує значне політичне втручання в процес прийняття рішень, хоча поступово зменшується через вимоги приватних інвесторів щодо гарантованої прибутковості.

1.2.3 Будівництво та ремонт мереж здійснюється обленерго.

1.3 Організаційна структура

1.3.1 Генерація, передача та розподіл є відокремленими.

1.3.2 Мінімальний рівень відокремлення.

1.3.3 Децентралізація не оцінювалась для цього сектора.

2 Реформа тарифної політики

2.1 Структура тарифів

2.1.1 Все ще існує політичне втручання у встановлення тарифів для певних груп споживачів через вплив на регулюючий орган.

2.1.2 Має місце перехресне субсидіювання домогосподарств, сільгоспвиробників за рахунок промисловості, покриття витрат є спірним питанням. Впровадження нової методології не призвело до усунення перехресного субсидіювання.

2.1.3 Функціонування оптового ринку електроенергії є далеким від вимог ринкової економіки.

2.2 Платежі

2.2.1 Ситуація значно покращилась, але окремі розрахунки все ще відбуваються в негрошовій формі.

2.2.2 Рівень платежів все ще є нижчим за 100%, але платежі грошовими коштами зросли до 90%. Тому індикатор було підвищено з 3,3 до 3,7.

2.2.3 Державний бюджет передбачає 100% оплату спожитих послуг, в той час як реальний рівень платежів є нижчим.

2.3 Бюджетне фінансування

2.3.1 Найбідніші домогосподарства отримують субсидії, кількість привілейованих споживачів є значною.

2.3.2. Субсидії виплачуються постачальникам послуг - обленерго.

3 Регуляторний та інституційний розвиток



3.1 Ефективний регулюючий орган

- 3.1.1 Керівництво призначається державою.
- 3.1.2 НКРЕ діє відповідно до постанов Президента та Кабінету Міністрів, не існує закону, що регламентує її діяльність.
- 3.1.3 Нова методологія встановлення тарифів, що передбачає регулювання ставки прибутку, була лише частково впроваджена через значне політичне втручання в процес прийняття рішень. НКРЕ декілька разів вносила зміни до алгоритму розподілу коштів з розподільчого рахунку, намагаючись вирішити проблеми одних учасників ринку за рахунок інших. Індикатор був знижений з 3,0 до 2,3.

- 3.2 **Регулювання доступу до мереж.** Встановлюється НКРЕ, однак законодавча база є недостатньою.

Газовий сектор

1 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність

- 1.1.1 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. Існує значна кількість приватних постачальників. Конкуренція у сегменті постачання природного газу зазнала негативних змін внаслідок використання Нафтогазом свого монопольного становища. Індикатор був знижений з 2,7 до 2,0.
- 1.1.3 Будівництво та ремонт мереж здійснює переважно НАК "Нафтогаз України", однак не пов'язаний з основною діяльністю бізнес був відокремлений. Окремі контракти на модернізацію та оновлення магістральних трубопроводів виконуються приватною компанією.

1.2 Управління

- 1.2.1 НАК "Нафтогаз України" підпорядкована Уряду та Президенту, однак має можливість діяти як приватна компанія.
- 1.2.2 Комерційні цілі є другорядними, однак прослідковується тенденція до підвищення комерціалізації. Накопичення боргу за спожитий російський газ було призупинено, включаючи його несанкціонований відбір.
- 1.2.3 Почалось залучення приватного сектору до ремонту та модернізації трубопроводів; приватний сектор залучено до постачання газу підприємствам.

1.3 Організаційна структура

- 1.3.1 Видобуток, транспортування та продаж здійснюють окремі компанії всередині НАК "Нафтогаз України".



1.3.2 Мінімальний рівень відокремлення.

1.3.3 Децентралізація не оцінювалась для цього сектора.

2 Реформа тарифної політики

2.1 Структура тарифів

2.1.1 Все ще існує втручання держави в процес встановлення тарифів.

2.1.2 Промислові підприємства мають вибір, НКРЕ встановлює ціну за транспортування та розподіл. Тарифи для домогосподарств, бюджетних організацій та комунальних підприємств є нижчими за витрати, і, як наслідок, має місце брак інвестицій в мережі.

2.1.3 Значна частина імпорту здійснюється приватною компанією. Нафтогаз впливав на ціни приватних постачальників адміністративними методами. Індикатор було знижено з 2,3 до 2,0.

2.2 Платежі

2.2.1 Заборгованості, неплатежі та пов'язані з ними проблеми були помітно зменшені, але все ще мають місце.

2.2.2 Рівень оплати (включаючи оплату грошовими коштами) помітно збільшився. Тому індикатор було підвищено з 2,7 до 3,3.

2.2.3 Держава не погасила борги, накопиченні у минулому, однак рівень заборгованості є досить стабільним.

2.3 Бюджетне фінансування

2.3.1 Найбідніші домогосподарства отримують субсидії. Практика відстрочки боргів все ще має місце.

2.3.2. Субсидії виплачуються постачальнику послуг.

3 Регуляторний та інституційний розвиток

3.1 Ефективний регулюючий орган

3.1.1 Керівництво призначається державою, хоча НАК "Нафтогаз України" формально відокремлено.

3.1.2 НАК "Нафтогаз України" підпорядковано Уряду.

3.1.3 Аукціони по продажу газу було скасовано. Розподілення та встановлення ціни на російський газ, отриманий за транзитні послуги, є непрозорими.

3.2 Регулювання доступу до мереж. Доступ регулюється НКРЕ, але законодавче поле ще не визначено до кінця.

Водопостачання та водовідведення

1 Комерціалізація та приватизація

1.1 Власність

1.1.1 Природна монополія (транспортування та розподіл води та дренажна система) перебуває у комунальній та державній



власності. З 239 підприємств 216 перебувають у комунальній власності, 15 – акціонерні товариства, 5 – державні підприємства, 3 мають іншу форму власності. АТ “Донвуглеводоканал” – приватизоване підприємство. Індикатор було підвищено з 1,0 до 1,3.

1.1.2 Потенційно конкуруючі підприємства (водопостачання та обробка стічних вод) інтегровані до натуральних монополій і, в основному, перебувають у комунальній власності. Індикатор було підвищено з 1,0 до 1,3.

1.1.3 Будівництво та ремонт мереж є частиною природної монополії та також знаходяться в комунальній власності.

1.2 Управління

1.2.1 Водопостачання та водовідведення здійснюються регіональними монополістами, які є відокремленими підприємствами, але управляються місцевими органами влади, які також володіють цими підприємствами в більшості випадків.

1.2.2 Все ще існує значне втручання держави в процес прийняття рішень. Місцеві влади переслідують цілі соціального захисту.

1.2.3 Залучення приватних коштів у галузі залишається на низькому рівні і забезпечується, в основному, за рахунок участі міжнародних фінансових організацій.

1.3 Організаційна структура

1.3.1 Відокремлення відсутнє.

1.3.2 Відокремлення відсутнє.

1.3.3 Компанії підпорядковані місцевим органам влади. Втручання обласних адміністрацій у виробничу діяльність підприємств є широкорозповсюдженим.

2 Реформа тарифної політики

2.1 Структура тарифів

2.1.1 Тарифи встановлюються місцевими органами влади часто з політичних міркувань.

2.1.2 Тарифи є нижчими за рівень, що покриває витрати. Тарифи для промисловості є в декілька разів вищими, ніж для населення. Природна монополія намагається перекласти всі витрати на споживачів та не має стимулів для мінімізації витрат. Більш прогресивна методологія обрахування витрат запроваджується повільно.

2.1.3 Потенційно конкурентний бізнес є частиною природної монополії, природна монополія встановлює ціну на всю послугу.

2.2 Платежі

2.2.1 Заборгованості є значними. Основні кредитори галузі – енергопостачальні компанії. Загальна дебіторська заборгованість складає приблизно 1 млрд. грн.



- 2.2.2 Рівень збирання платежів залишався на тому самому рівні – близько 80%. Заборгованість домогосподарств продовжує зростати, в середньому, на 16,5 млн. грн. за місяць.
- 2.2.3 Місцеві бюджети виконують свої зобов'язання щодо фінансування пільгових категорій на 55%, що на 8% вище, ніж за той же період попереднього року, але на 120 млн. грн. нижче в абсолютному значенні.

2.3 Бюджетне фінансування

- 2.3.1 Найбідніші домогосподарства отримують субсидії. Обсяг субсидювання значно відрізняється у різних регіонах. Верховна Рада прийняла Закон, який забороняє списання боргів та регулює їхню реструктуризацію, але Закон ще не вступив у дію.
- 2.3.2 Субсидії виплачуються компаніям, що надають послуги з водопостачання та водовідведення.

3 Регуляторний та інституційний розвиток

3.1 Ефективний регулюючий орган

- 3.1.1 Керівництво призначається регіональними органами.
- 3.1.2 Не існує незалежного регулюючого органу. Наново створений Держжитлокомунгосп має відігравати регулюючу роль в галузі, але не існує чіткого визначення регуляторних повноважень та процедур. Індикатор було підвищено з 1,3 до 1,7.
- 3.1.3 Не дивлячись на чіткі норми встановлення тарифів, вони не є примусовими для місцевих адміністрацій. Тарифи встановлюються довільно: детермінанти встановлення тарифів не розголошуються.

- 3.2 **Регулювання доступу до мереж.** Не існує правил для доступу до мереж.