Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

Хрещатик 30/1, 01001 Київ, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua

Q10

Реструктуризація ринку телефонного зв'язку в Україні

Резюме

У 2001 році через викуп акцій у приватних власників було націоналізовано Утел. Зроблено це з метою інтеграції оператора міжнародного телефонного зв'язку в державну монополію – Укртелеком та подальшої приватизації монополії як єдиного цілого. Проте, так і не було досягнуто консенсусу стосовно ролі приватизації та конкуренції на різних ринках телефонного зв'язку (місцевого, міжміського та міжнародного).

При обгрунтуванні необхідності приватизації Укртелекому основними аргументами виступають отримання приватизаційних надходжень та залучення приватного інвестора. Проте основною метою, яку необхідно переслідувати, має бути надання споживачам якісних телефонних послуг за найнижчими цінами.

На користь створення монополії висуваються декілька аргументів: вища динамічна ефективність інтегрованої монополії завдяки її більш високому інвестиційному потенціалу, захист національного виробника та проблема національної безпеки. Дана робота демонструє, що ці аргументи є недостатньо обгрунтованими. Приватна монополія ніколи не може бути так само ефективною як компанія, що працює в умовах конкуренції, особливо якщо не існує жодного регуляторного тиску чи тиску з боку потенційної конкуренції. Крім того, інтегрована монополія може успішно протидіяти входженню на ринок нових операторів та зменшувати конкуренцію не тільки на ринках, які мають характеристики природньої монополії (послуги місцевого зв'язку), але й на ринках, де потенційно можлива конкуренція (послуги міжміського та міжнародного зв'язку).

Таким чином, з метою досягнення ефективного надання послуг зв'язку всім кінцевим споживачам необхідно здійснення таких заходів:

1. Незалежно від результату дискусій стосовно приватизації, для стимулювання ефективного надання телефонних послуг ***однією із стратегічних цілей політики у секторі має бути впровадження конкуренції***. Основним заходом в цьому напрямку має бути усунення бар'єрів для входження на ринок. Цю мету можна досягнути двома шляхами: по-перше, шляхом ***усунення адміністративних бар'єрів для входження*** та, по-друге, ***зменшення можливостей Укртелекому протидіяти входженню нових компаній на ринок***.

2. Створення незалежного регуляторного органу в секторі телекомунікацій вирішить числені проблеми з регулюванням доступу на ринок, зокрема, допоможе розв'язувати конфлікти щодо взаємопідключення, вирішить проблеми бездискримінаційного ліцензування та контролю за тарифами. Це також сприятиме впровадженню більшої прозорості процедури регулювання. Створення регулюючого органу має відповідати міжнародним принципам. Крім того, необхідно розробити

відповідний механізм, що дозволить уникати невизначеності в результаті перекривання регулюючих функцій.

3. ***Регулювання взаємопідключення*** вимагає особливої уваги, тому що воно є одним із механізмів успішного запровадження конкуренції у галузі. Для уникнення конфліктів кожен оператор на ринку має бути зобов'язаний надавати можливість підключення іншим. Плата за підключення може встановлюватись шляхом централізованого переговорного процесу за участю всіх операторів, або, у разі недосягнення згоди, встановлюватись незалежним регуляторним органом. Для уникнення змови щодо встановлення високих взаємних тарифів між існуючими операторами з метою запобігання вільному входженню на ринок, нові оператори повинні мати право апелювати до незалежного регуляторного органа. Загалом, процедура встановлення тарифів за використання мереж має бути прозорою для всіх учасників ринку, час між запитом на зміну тарифу та дозволом має бути мінімізований.

4. Регулювання тарифів для кінцевих споживачів має бути реформовано. Чітке та прозоре регулювання тарифів має гарантувати:

- гнучкість тарифів у відповідності до змін у витратах,
- поступове прямування структури тарифів до структури витрат, яке дозволить усунути перехресне субсидіювання,
- отримання справедливих прибутків для забезпечення оптимальної структури внутрішнього та зовнішнього по відношенню до компаній фінансування з метою підтримки розвитку сектору. Ефективним способом регулювання тарифів є встановлення максимальної ціни, за якої регулювання ІВЦ-Х (PPI-X) має враховувати зміни в індексі виробничих цін та ступінь технологічного розвитку (Х-фактор)[1].

5. Інтеграція Укртелекому та Утелу представляє серйозну загрозу конкуренції, навіть якщо регуляторне середовище реформовано у належний спосіб. Тому першим кращим рішенням є дизінтеграція Укртелекому та Утелу. Це дозволить спростити умови входження на ринок як для існуючих, так і для нових компаній. Крім того, це дозволить покращити умови для розв'язання проблеми перехресного субсидіювання.

6. Монополія Укртелекому та Утелу, створена шляхом їх об'єднання, ***потребує значного регулювання*** подібно до того, як це робиться в інших країнах ОЕСР.

7. Якщо ж з певних політичних причин ***Укртелеком буде приватизовано у відповідності із попереднім рішенням (разом із Утел), другим кращим підходом є запровадження максимальної відкритості сектору*** для конкуренції як з боку національних, так і з боку іноземних компаній шляхом спрощення доступу до телекомунікаційних мереж. Перераховані вище принципи регулювання мають забезпечити створення необхідних правил гри.

8. Зважене рішення стосовно ***типу трансформації власності з державної до приватної є також дуже важливим.*** Оскільки Уряд прийняв рішення перейти від управління галуззю через контроль над власністю до управління через регулювання, приватизація має здійснюватись обережно, щоб уникнути можливості зловживання монопольним становищем з боку приватної монополії. ***Найкращим шляхом*** в даній ситуації була би ***концесія Укртелекому***. Цей шлях дозволив би досягти обох цілей: (1) гарантувати надходження до бюджету та (2) знайти ефективного власника. На даний момент приватизація перебуває у мертвій точці, коли обидві цілі знаходяться під серйозною загрозою. Навіть якщо приватний інвестор додатково отримає тимчасові права на управління певною часткою державного пакету (скажімо 25%), можна поставити під сумнів, що зацікавленість стратегічного інвестора у приватизації збільшиться. Це матиме відповідний вплив на ціну пропозиції. Таким чином, утримання контрольного пакету у державній власності може серйозно заважати подальшому корпоративному управлінню компанією.

[1] Для більш детального пояснення дивіться роботу N24 Німецької консультативної групи.

Вступ

У 1992 році стратегічне рішення українського уряду дозволило іноземним компаніям працювати в секторі телекомунікацій, що серед інших проблем ров'язало проблему прямого під'єднання українських телекомунікаційних мереж до міжнародних. Одним з результатів цього рішення стала поява на українському ринку монопольного оператора міжнародного телефонного зв'язку – компанії Утел. Таким чином, крім вже існуючого монополіста - Уктелекому, який забезпечував міжміський та місцевий зв'язок, на ринку послуг телефонного зв'язку з'явився інший потужний оператор.

У 2001 році Утел було націоналізовано через викуп пакетів акцій у приватних власників з метою інтеграції послуг міжнародного зв'язку до державної монополії – Укртелекому та подальшої приватизації монополії як єдиного цілого. Запланована та схвалена Верховною Радою приватизація пакету акцій Укртелекому в 2001 році була відкладена до 2002 року, навіть не зважаючи на ризик значного бюджетного дефіциту. Дискусії всередині державних органів влади та між експертами про переваги та недоліки приватизації монополіста послуг телефонного зв'язку, що все ще продовжуються, а також відсутність чіткої позиції уряду, свідчать про відсутність узгодженої та послідовної стратегії реструктуризації та модернізації сектору. Крім того, відсутній консенсус щодо ролі у розвитку сектору приватизації та конкуренції на різних ринках телефонного зв'язку (місцевого, міжміського та міжнародного).

Уряд відстоює ідею формування монополії спираючись на її потенціал для створення монопольних прибутків і, таким чином, по-перше, її більшу привабливість для потенційних інвесторів, по-друге, більші можливості для здійснення власних інвестицій в розвиток сектору. Проте, приватизація 37 процентного пакету акцій Укртелекому може не розв'язати таких основних проблем сектору як (1) низький рівень технологічного розвитку та технологічної модернізації[2], та (2) неефективного управління монопольними операторами[3].

Схоже що підхід, який домінує на сучасному етапі реформування сектору, значно недооцінює роль конкуренції у секторі. Дана робота присвячена тому щоб відповісти на два невідкладних питання (1) яким має бути регуляторне середовище в українських умовах та (2) чому сектор потребує запровадження конкуренції.

Конкуренція на ринку телефонного зв'язку

При обгрунтуванні необхідності приватизації Укртелекому основними аргументами виступають отримання приватизаційних надходжень та залучення приватного інвестора. Основна мета, яку необхідно було б переслідувати, часто випадає з поля зору - надання кінцевим споживачам якісних послуг за найнижчими цінами. Аргумент приватизаційних надходжень переслідує дуже короткотермінові цілі та не пов'язаний з зазначеною основною метою. На відміну від цього, аргумент залучення приватного інвестора прямо пов'язаний з метою довготермінового розвитку сектору послуг телефонного зв'язку. Ми зосередимо увагу на останньому.

[2] Відповідно до щорічного звіту Укртелекому у 1999 році тільки 12,9% АТС були цифровими, на відміну від більш як 70% у більшості країн ОЕСР.

[3] Кількість працівників Укртелекому більше ніж вдвічі перевищувала середню кількість працівників основних операторів зв'язку в країнах ЄС.

Основними питаннями є: (1) чи сприяє створення інтегрованої монополії розвитку сектору, (2) чи є приватна монополія ефективнішою за конкурентний ринок, (3) як монополія може підтримувати свою позицію на ринку, та (4) як можна обмежити зловживання монопольним становищем на ринку. Ці питання мають пряме відношення до економічної дискусії стосовно статичної та динамічної ефективності монополії та конкурентного ринку. В цій роботі ми не будемо наводити цю дискусію і сконцентруємо увагу на конкретних питаннях, які пов'язані з нагальними потребами сектору телекомунікацій в Україні[4].

Часто для обгрунтування створення монополії в галузі зв'язку використовується аргумент вищої ефективності інтегрованої монополії через її вищий потенціал для власних інвестицій. Цей аргумент грунтується на відповідній моделі, де для значного зниження виробничих витрат здійснюються значні інвестиції, включаючи інвестиції в інновації. Цей аргумент навряд чи може вважатися достатньо обгрунтованим. Розвиток галузі зв'язку в Україні значно відстає від міжнародного. Проте, необхідні інвестиції не є такими вже значними; нові інвестиції у власні дослідження не є необхідними, оскільки нові технології можуть бути принесеними приватними інвесторами. Тому необхідності в монопольних прибутках не існує. На користь існування монополії можуть викоритовуватися й інші аргументи, такі як державна безпека та захист національного виробника. Але в будь-якому випадку це питання ціни такої політики та її доступності для України. Створення Утела, тим не менше, було дуже позитивним прикладом роботи на українському ринку міжнародних телекомунікаційних компаній[5], що в той же час не зашкодило стратегічним інтересам галузі та нічого не коштувало українським споживачам.

Приватизація домінуючого оператора не веде автоматично до його ефективної роботи, оскільки приватна монополія:

- буде встановлювати ціни вище рівня витрат та отримувати прибутки, в той час коли для суспільства в цілому це обертатиметься чистими втратами,
- як і державна монополія, все ще може дозволити собі неефективне управління, яке буде покриватися за рахунок отриманих прибутків,
- може використовувати отримані прибутки для недопущення на ринок потенційних конкурентів.

Таким чином, приватна монополія ніколи не може бути такою ж ефективною для зменшення витрат, як компанія в конкурентному середовищі, особливо якщо не існує жодного тиску ззовні. Фактично існують два способи тиску. Перший – державне регулювання, наприклад, встановлення максимальних цін. Другий – створення загрози входження на ринок потенційних конкурентів. Останнє особливо цікаво у світлі об'єднання Укртелекому та Утелу, оскільки якби вони не були інтегрованими та доступ до мереж місцевого зв'язку був врегульований, вони б легко розвинулися у потенційних конкурентів, які б примушували один одного працювати ефективніше.

Інтегрована монополія може успішно перешкоджати входженню нових операторів не тільки на сегмент ринку, який має характеристики природної монополії, але також і на потенційно конкурентні сегменти ринку. Фактично, ринок телефонних послуг можна поділити на декілька сегментів – місцеві, міжміські та міжнародні

---

[4] Детальне обговорення емпіричних досліджень, які демонструють більшу ефективність компаній, що працюють в конкурентному середовищі, може бути знайдено в роботі Dutz, M. and Hayri, A. 1999. Does more intense competition lead to higher growth? World Bank research paper RPO-682-47.

[5] Одночасне досягнення цілей прямого підключення до міжнародних мереж та відповідного розвитку українських мереж було вдалим в основному завдяки значній участі міжнародних телекомунікаційних компаній на ринках міжнародного та мобільного зв'язку в Україні. До 1999 року Утел, який на 49% знаходився у власності міжнародних операторів, здійснив загальних інвестицій на суму 190 мільйонів доларів США. Вже до 1996 року було встановлено 24 цифрових АТС міжнародного зв'язку, що досьогодні перевищує потреби України в міжнародному телефонному зв'язку. З 1998 року Утел почав встановлення цифрових АТС місцевого зв'язку та їх передачу в оренду Укртелекому.

послуги. Відповідно до сучасного рівня технологічного розвитку телекомунікацій найсильніші характеристики природної монополії має сегмент місцевих послуг телефонного зв'язку[6]. Жоден оператор не буде прокладати альтернативні лінії телефонного зв'язку через їх відносно високу вартість. Монополія на сегменті місцевого телефонного зв'язку може бути також найбільш шкідливою для запровадження конкуренції на пов'язаних сегментах ринку, оскільки це єдиний спосіб отримати масовий доступ до кінцевих споживачів. Монополіст, який не дає конкурентам доступ до місцевого телефонного зв'язку, може також завоювати сегменти міжміського та міжнародного зв'язку. В такому випадку монополія розповсюджується на інші ринки і отримує можливість себе підтримувати. Високоприбуткові ринки міжміського та міжнародного телефонного зв'язку, які були захоплені монополістом, дозволяють йому здійснювати субсидіювання ринку місцевого телефонного зв'язку з метою перешкоджання входженню на цей ринок потенційним конкурентам.

Таким чином, регулювання доступу до місцевих ліній телефонного зв'язку є ключовим, а доступ до ліній міжміського зв'язку є сприятливим для створення тиску на монополію зі сторони потенційних конкурентів. Якщо доступ до мереж є простим та прозорим, то загроза зі сторони потенційних конкурентів стає реальною і монополіст не може утримувати неефективно високі ціни, покриваючи всі свої неефективні витрати[7]. Ця реальна загроза для монополій на всіх сегментах телефонного ринку має створюватися незалежно від того, чи знаходиться монополія у власності держави, чи у приватній власності. В Україні це може бути досягнуто лише тоді, коли достатньо врегульовано доступ до мереж, включаючи процедури взаємопідключення та тарифи за користування мережами. Міжнародний досвід роботи ринків телекомунікацій свідчить про те, що взаємопідключення є джерелом численних конфліктів між операторами зв'язку. Як можна побачити на графіку 1, незалежний регулюючий орган відіграє основну роль у розв'язанні конфліктів навколо взаємопідключення. Тому регулювання доступу до мереж має підкріплюватися створенням незалежного регулюючого органу[8], який також має виступати арбітром в конфліктах навколо взаємопідключення.

Перешкоди для конкуренції на ринку телефонного зв'язку України

Приватні оператори не поспішають входити на прибутковий та багатообіцяючий ринок телекомунікацій в Україні. Хоча у 2000 році загальне число ліцензованих

---

[6] Через швидкий технологічний розвиток мережі зв'язку поступово втрачають характеристики природних монополій, по-перше, через збільшення потужностей передачі інформації та спадаючі питомі витрати на її передачу, по-друге, через розвиток альтернативних засобів зв'язку. Наприклад, міжнародний телефонний зв'язок сьогодні відчуває конкуренцію з боку передачі даних комп'ютерними мережами та супутниковими каналами; вартість передачі голосової інформації мережами міжміського телефонного зв'язку допускає існування альтернативних мереж або має конкуренцію у вигляді мікрохвильового зв'язку; місцевий телефонний зв'язок може мати конкуренцію з боку мобільного зв'язку та мереж кабельного телебачення. Серед місцевого, міжміського та міжнародного зв'язку єдиним, який має сильні характеристики природної монополії, є ринок місцевого телефонного зв'язку Розвиток послуг зв'язку, які є близькими замінниками, як-от мережі мобільного зв'язку, є дуже тривалим процесом і не може розглядатися як сильний конкурент в навіть в середньостроковому періоді.

[7] Цей теоретичний аргумент був підтверджений емпіричними дослідженнями та представлений в роботі Olivier Boylaud and Giuseppe Nicoletti "Regulation, market structure and performance in telecommunications", *OECD Economic Studies*, No.32, 2000/1

[8] Регулюючий орган має бути незалежним, щоб уникнути захоплення регулювань ("regulations capture") монополією. Суть "захоплення регулювань" полягає в тому, що регулюючий орган, попадаючи під вплив монополії, приймає рішення, які не тільки її не обмежують, але й сприяють підтриманню нею своєї позиції.

операторів на ринку телекомунікацій вже перевищувало 200[9], Укртелеком та його пов'язані дочірні компанії все ще займали домінуючу позицію на ринку, контролюючи його більше ніж на 70%.

Недостатнє законодавче забезпечення

Основними перешкодами для входження на ринки телефонного зв'язку є недосконале регулювання та відсутність регулюючих інституцій, які би виступали арбітрами при розв'язанні конфліктів між операторами зв'язку. Відсутність ефективних правил гри посилює ринкову силу компанії, яка вже зайняла позицію на ринку – Укртелекому. Таким чином, хоча уряд стверджує, що український ринок телекомунікацій відкритий для доступу, фактично ринок залишається під контролем державних компаній.

Регулювання доступу до мереж

Незважаючи на той факт, що ринок було розділено на сегменти місцевого, міжміського та міжнародного зв'язку та оператори на кожному сегменті отримали ліцензії, взаємопідключення між ліцензованими операторами забезпечено не було. Процедури взаємопідключення були віддані на розсуд домінуючого державного оператора зв'язку[10]. На переконання операторів ринку телекомунікацій і Антимонопольного комітету України (АМК) недостатній доступ до мереж зв'язку є однією з перешкод для конкуренції. Згідно АМК, факторами, що обмежують конкуренцію на ринку, є законодавчо закріплені виключні права Укртелекому на телефонні мережі та "несприятливо малий розмір діяльності інших операторів"[11]. Жоден оператор зв'язку не може отримати доступу до мереж зв'язку без укладення "угоди про співпрацю" з Укртелекомом. Закон України "Про зв'язок" затверджує це право Укртелекому та визначає, що Укртелеком є єдиною компанією, яка може мати право власності та управляти первинними телекомунікаційними мережами, що належать державі.

Міжнародний досвід свідчить, що правила та тарифи на взаємопідключення звичайно визначаються в процесі переговорів між двома операторами, і тільки у випадку непогодження вони встановлюються незалежним регулюючим органом. Ця процедура є прозорою для всіх учасників ринку, оскільки існують вимоги щодо публічного оголошення ставок тарифів та час між розміщенням запиту на підключення та наданням згоди врегульовано таким чином, що він є мінімальним.

Регулюючий орган

Сьогодні в секторі телекомунікацій в Україні існують два гравці – Державний комітет зв'язку та інформатизації (ДКЗІ) та державна компанія Укртелеком[12]. Не дивлячись на те, що не існує законодавства, яке би надавало Укртелекому регулюючі функції (а цього й не повинно бути), на практиці він виконує деякі з таких функцій[13]. Відсутність відокремлення регулюючих функцій створює дві проблеми: (1) Укртелеком, будучи оператором зв'язку, є також оператором

[9] Станом на 01.01.2000 було видано 914 ліцензій. Близько половини з них видано на послуги місцевого зв'язку.

[10] Недавнім прикладом є позов Голден Телеком до суду на Укртелеком.

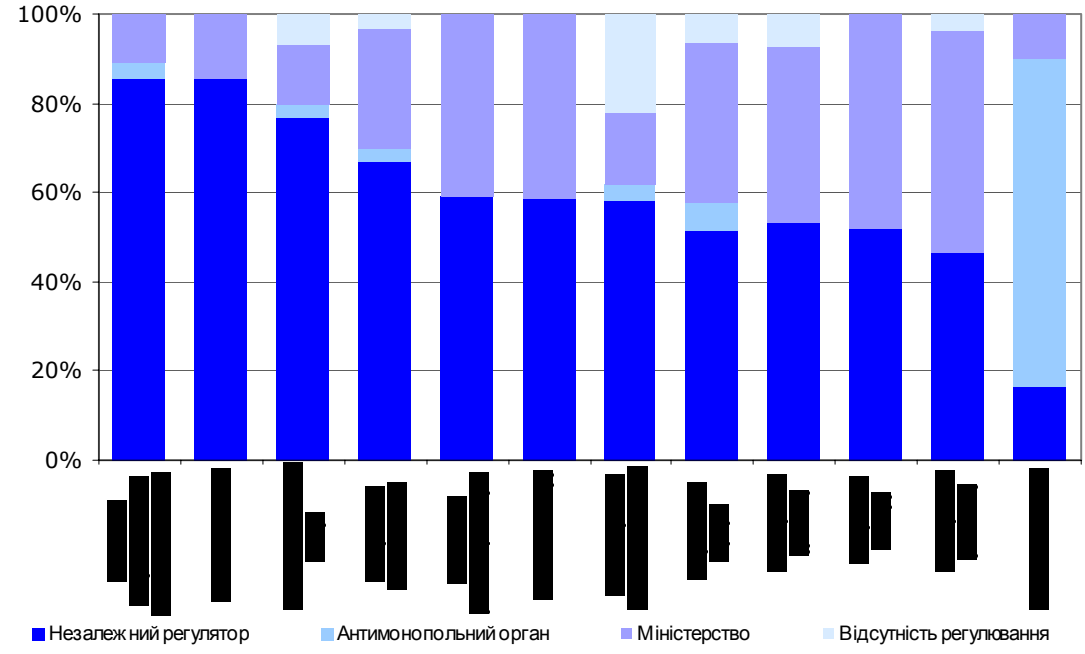
[11] Звіт Антимонопольного комітету України, 1999.

[12] Фактично Укртелеком і ДКЗІ мають дуже тісні зв'язки. Це підтверджується недавнім заміщенням керівників Комітету вищим керівництвом Укртелекому. Ця ситуація робить незалежне регулювання Укртелекому неможливим.

[13] Гарним прикладом є доступ до мереж зв'язку, де Укртелеком обмежив доступ Голден Телекому і, нещодавно, цілого ряду операторів IP-телефонії. Не зважаючи на надані Укртелекомом пояснення про невиконання умов ліцензування або сертифікації обладнання право обмежувати інших операторів в доступі до мереж має надаватися лише регулюючому органу, а не Укртелекому, який має знаходитися в рівних умовах з іншими учасниками ринку.

первинних мереж і має необмежену владу впливати на доступ до цих мереж, і (2) ДКЗІ одночасно відповідає за прийняття стратегічних рішень у секторі та здійснює оперативне регулювання сектору. Обидві проблеми вказують на необхідність реструктуризації та реорганізації регуляторних процедур. ДКЗІ має відповідати за

Графік 1. Регуляторні функції в країнах ОЕСР за напрямами



Джерело: OECD, 2000; розрахунок авторів

політику в галузі, формуючи законодавче середовище та плануючи шляхи розвитку галузі. Державний оператор зв'язку має бути поставленим в такі ж самі умови, як й інші оператори та пізніше бути розділеним на окремі компанії[14]. Незалежний регулюючий орган має виконувати основну роль у забезпеченні дотримання законодавства у секторі телекомунікацій та в розв'язанні конфліктів між операторами, як це відбувається в країнах ОЕСР (графік 1). Специфічні питання фінансування незалежного оператора, його підпорядкування та функціональна структура обговорюються в наступних розділах.

Проблеми сертифікації

Щоб розпочати діяльність на українському ринку телефонного зв'язку, оператору необхідно пройти сертифікацію обладнання, отримати ліцензію на діяльність та ліцензію на використання частот. Процедури сертифікації регулюються Державним комітетом стандартизації та сертифікації України; тестування обладнання координується ДКЗІ. Сертифікація телекомунікаційного обладнання, яке використовується для загальних мереж є обов'язковою, а сертифікація іншого обладнання є добровільною.

В Україні міжнародні сертифікати не визнаються без попереднього тестування однією з трьох українських лабораторій. Монополізація цієї процедури створює можливості для пошуку ренти. У 1998 році Україна взяла на себе зобов'язання затвердити стандарти та процедури сертифікації Європейського Союзу[15], але до цього часу безумовне право на використання обладнання дають тільки

[14] Ця стратегія використовувалася при реструктуризації AT&T в США.

[15] В цілому, технологічні стандарти чи регулювання розподілу частот мають бути приведені у відповідність до регулювань ЄС якомога раніше, щоб уникнути надто високих витрат при переході на нові регулювання в майбутньому.

сертифікати, затверджені українськими центрами тестування[16]. Як результат, входженню нових операторів на ринок створюються значні перешкоди. Сучасна ситуація з сертифікацією вимагає подальшого реформування і справедливо підпадає під критику АМК.

Монополія в галузі

Укртелеком, який знаходиться у державній власності, надає широке коло телекомунікаційних послуг: послуги місцевого, міжміського та міжнародного зв'язку, телебачення та радіомовлення, передачі даних, тощо, управляє мережею первинного зв'язку та переважною частиною мережі загального зв'язку (Укртек), виконує проектування, будівництво та ремонт мереж.

Монопольна сила Укртелекому в галузі постійно підтримується цілим рядом регулювань. Крім вже згаданого виключного права управляти взаємопідключенням, Укртелеком також забезпечує перехресне субсидіювання місцевого зв'язку, що робить сектор місцевого зв'язку непривабливим для нових операторів. Крім того, Укртелеком монополізував обслуговування мереж зв'язку.

Таке регулювання дає монополії можливість контролювати всі сегменти ринку телекомунікацій та перешкоджати входженню на них потенційних конкурентів. Відповідно до інформації АМК галузь зв'язку є серед лідерів монополістичного ціноутворення та інших порушень антимонопольного законодавства[17]. Згідно АМК, Укртелеком використовує приховані форми порушень антимонопольного законодавства. Підтвердженням цього можуть бути ринки міжміських та міжнародних послуг, які формально є відкритими для конкуренції, але на практиці монополізованими Укртелекомом та Утелом, які є пов'язаними компаніями. Монополія в сегментах міжміського та міжнародного зв'язку спирається на монополію на ринку місцевого зв'язку, де частка Укртелекому складає більше 80%.

Більшість послуг, які надаються монопольним оператором, могли б бути розділеними та надані конкуруючим операторам. Доступ на різні сегменти ринку зв'язку міг би регулюватися у спосіб вказаний вище. Запланована приватизація Укртелекому схоже продемонструвала, що уряд має наміри поступово перейти в управлінні сектором від контролю над власністю до контролю через регулювання. У цьому світлі акцент на створенні відповідного регулюючого середовища має бути посилено.

Тарифи для кінцевих споживачів

Існування низьких тарифів, які не відображають відповідні витрати, при наданні послуг місцевого зв'язку є проблемою типовою для значної кількості країн, включаючи країни ОЕСР. В багатьох країнах, і Україна не є виключенням, збитковий місцевий телефонний зв'язок субсидується за рахунок міжміського та міжнародного зв'язку. Проте в країнах ОЕСР зроблено цілий ряд спроб зменшити цю проблему, оскільки вона спричиняє додаткові економічні втрати. По-перше, ця проблема призводить до технологічної відсталості ринку місцевого зв'язку, по-друге, перехресне субсидіювання вимагає додаткових витрат з метою утримання монопольного становища на ринках міжміського та міжнародного зв'язку, які створюють субсидії.

В цілому усунення перехресного субсидіювання вимагає збільшення тарифів на ринку місцевого зв'язку та зменшенння тарифів на ринку міжнародного зв'язку. Як

[16] Дивіться, наприклад, Аналіз Ринку Телекомунікацій (2000), с.7.

[17] Наприклад, до 1994 року Утел мав виключне право на надання міжнародних та міжміських розмов. Після того як Антимонопольний комітет України виступив з запереченням такої ситуації умови надання послуг Утелом були переглянуті.

свідчить міжнародний досвід, втрати операторів від зниження тарифів на міжнародні розмови більше ніж компенсуються збільшенням надходжень в результаті збільшення кількості дзвінків[18]. Проте, слід зауважити, що підвищення тарифів на послуги місцевого зв'язку може бути проблемою в Україні через стабільно низький середній рівень доходів людей[19]. Таким чином, необхідно прийняти рішення до якого ступеню послуги телефонного зв'язку можуть вважатися соціальним благом. Якщо буде прийнято рішення, що послуги місцевого телефонного зв'язку мають субсидуватися, то такі субсидії мають надаватися з державного та місцевих бюджетів. Проте, починати необхідно зі значного скорочення числа користувачів послуг телефонного зв'язку, які мають пільги.

Перехресне субсидіювання може серйозно перешкоджати конкуренції на ринку місцевого телефонного зв'язку, підривати прибутковість послуг та значно сповільнювати темпи технологічного розвитку. Якщо такі тарифи підтримуються з соціальних міркувань, то діяльність потенційних конкурентів в сегменті стає серйозно обмеженою економічно; потенційних учасників ринку приваблюють тільки ті сегменти, де встановлюються високі тарифи – міжміський та міжнародний зв'язок[20].

Графік 2. Види тарифного регулювання в країнах ОЕСР



Джерело: OECD 2001, розрахунок авторів

Для досягнення ефективного регулювання тарифів у країнах ОЕСР в основному використовується регулювання максимального тарифу (графік 2). Більш детально це питання обговорюється нижче.

Приватизація Укртелекому

Стратегія об'єднання Укртелекому та Утелу перед приватизацією з метою збільшення вартості існуючого монополіста має цілий ряд негативних наслідків: це ускладнює проблему перехресного субсидіювання, сприяє порушенню антимонопольного законодавства та ставить під сумнів подальший технологічний розвиток галузі через обмеження, які створюються для входження на ринок конкурентів та здійснення інвестицій. Таким чином, підтримання монополії в галузі обертається додатковими витратами. IP-телефонія, супутниковий зв'язок та передача даних через Інтернет підривають статус природної монополії на ринку міжнародного зв'язку, в той час коли мобільний зв'язок та, потенційно, кабельне телебачення створюють загрози для монополії на сегменті місцевого зв'язку.

Ефективність сучасної політики приватизації Укртелекому може бути поставлено під сумнів. Стратегічний інвестор для забезпечення безпеки своїх інвестицій буде зацікавлений отримати контроль над компанією. Отримання у власність лише 37% акцій компанії буде для цієї мети недостатньо. Навіть якщо б стратегічний інвестор отримав право управляти додатковою державною часткою акцій Укртелекому на попередньо визначений строк з метою отримання контролю над підприємством на цей період, результат такої передачі прав однаково залишається під сумнівом. В умовах високої нестабільності та непрозорості інституційного середовища в Україні

[18] Еластичність міжміських та міжнародних розмов за ціною є набагато вищою ніж еластичність місцевих розмов, що підтверджено емпіричними дослідженнями ринку США та інших країн.

[19] Багато країн не змінюють тарифи через сильну опозицію з боку споживачів, які вимагають утримання місцевих тарифів на низькому рівні.

[20] Феномен, що отримав назву "знімання сливок".

потенційні іноземні інвестори можуть не довіряти таким правилам гри. Таким чином, для успішної приватизації Укртелекому, можливо, необхідна приватизація контрольного пакету акцій. Державний контроль над сектором у такому випадку може бути досягнутий шляхом застосування прозорих та ефективних регулювань.

Висновки та рекомендації

1. Незалежно від результату дискусій навколо приватизації, для стимулювання ефективного надання телефонних послуг ***впровадження конкуренції*** має бути однією із стратегічних цілей політики. Основним заходом в цьому напрямі має бути усунення бар'єрів для входження на ринки телефонних послуг. Цю мету можна досягти двома шляхами: по-перше, шляхом усунення адміністративних бар'єрів для входження та, по-друге, шляхом зменшення можливостей Укртелекому протидіяти входженню на ринок нових учасників.

2. Створення незалежного регуляторного органу в секторі телекомунікацій вирішить численні проблеми з регулюванням доступу на ринок, зокрема, допоможе розв'язувати конфлікти щодо взаємопідключення, вирішить проблеми бездискримінаційного ліцензування та контролю за тарифами. Також це сприятиме впровадженню більшої прозорості процедури регулювання. Його запровадження має відповідати міжнародним засадам, зокрема:

- Функції вирішення стратегічних питань і формування політики розвитку сектору, які мають виконуватися міністерством або іншим органом виконавчої влади, мають бути відокремленими від оперативного регулювання сектору.
- Гарантії незалежності регулятора мають бути забезпечені шляхом колегіальної структури його керівництва із законодавчо гарантованими фіксованими термінами призначення, так само як і шляхом диференційованої процедури призначення службовців.
- Регулятор має бути підзвітний органу, який прямо не відповідає за розвиток сектору (наприклад, Верховній Раді).
- Фінансування має здійснюватись із спеціального фонду, кошти в який надходитимуть частково із державного бюджету і частково як внески операторів сектору.
- Горизонтальну організаційну структуру регулятора можна вважати оптимальною у світлі швидкого розвитку технологій в галузі, який врешті-решт приведе до стирання границі між різними видами послуг зв'язку.

Підвищення конкуренції в телекомунікаційному секторі також ставить проблему механізму координації між незалежним регулюючим органом та антимонопольним органом, що дозволить уникати невизначеності в результаті перекривання регулюючих функцій. Точний розподіл регулюючих функцій є предметом дискусії, однак, контроль за злиттям компаній та інше чисто антимонопольне регулювання цілком можна віднести до функцій антимонопольного комітету, в той же час покладаючи на регуляторний орган проведення демонополізації сектору.

3. Регулювання взаємопідключення вимагає особливої уваги, тому що воно є одним із механізмів успішного запровадження конкуренції у галузі. Для уникнення конфліктів кожен оператор на ринку має бути зобовязаний надавати можливість підключення іншим. Плата за підключення може встановлюватись шляхом централізованого переговорного процесу за участю всіх операторів, або, у разі недосягнення згоди, встановлюватися незалежним регуляторним органом.

Для уникнення змови щодо встановлення високих взаємних тарифів між існуючими операторами з метою запобігання вільному входженню на ринок, нові оператори повинні мати право апелювати до незалежного регуляторного органу. В цілому процедура встановлення тарифів за використання мереж має бути прозорою для всіх учасників ринку, час між поданням запиту на зміну тарифу та наданням дозволу має бути мінімізованим. Посилаючись на досвід США та Великобританії можна

стверджувати, що переговорний процес стає більш "ефективним" якщо оператори змушені відкрито представляти свої фінансові звіти. Законодавство в США та Великобританії також встановлює, що приєднання інших операторів може здійснюватись у будь-якій технічно можливій точці та на умовах однакових до умов власника мережі[21].

4. Регулювання тарифів для кінцевих споживачів має бути реформовано. Чітке та прозоре регулювання тарифів має гарантувати:

- гнучкість тарифів у відповідності до зміни у витратах,
- поступове прямування структури тарифів до структури витрат, яке дозволить усунути перехресне субсидіювання,
- отримання справедливих прибутків для забезпечення оптимальної структури внутрішнього та зовнішнього по відношенню до компаній фінансування з метою підтримки розвитку сектору. Ефективним способом регулювання тарифів є встановлення максимальної ціни, за якої регулювання ІВЦ-Х (PPI-X) має враховувати зміни в індексі виробничих цін та ступінь технологічного розвитку (Х-фактор)[22].

5. Інтеграція Укртелекому та Утел становить серйозну загрозу конкуренції навіть якщо регуляторне середовище реформовано у належний спосіб. Тому першим кращім рішенням є дизінтеграція Укртелекому та Утелу. Це дозволить спростити умови входження на ринок як для існуючих компаній, так і для нових компаній. Крім того, це дозволить покращити умови для розв'язання проблеми перехресного субсидіювання.

6. Монополія Укртелекому та Утелу, створена шляхом їх об'єднання, ***потребує значного регулювання*** подібно до того, як це робиться в інших країнах ОЕСР.

7. Якщо ж з певних політичних причин ***Укртелеком буде приватизовано у відповідності із попереднім рішенням (разом із Утел), другим кращим підходом є запровадження максимальної відкритості сектору*** для конкуренції як з боку національних, так і з боку іноземних компаній шляхом спрощення доступу до телекомунікаційних мереж. Перераховані вище принципи регулювання мають забезпечити створення необхідних правил гри.

8. Зважене рішення стосовно ***типу трансформації власності з державної до приватної є також дуже важливим.*** Оскільки Уряд прийняв рішення перейти від управління галуззю через контроль над власністю до управління через регулювання, приватизація має здійснюватись обережно, щоб уникнути можливості зловживання монопольним становищем з боку приватної монополії. ***Найкращим шляхом*** в даній ситуації була би ***концесія Укртелекому***. Цей шлях дозволив би досягти обох цілей: (1) гарантувати надходження до бюджету та (2) знайти ефективного власника. На даний момент приватизація перебуває у мертвій точці, коли обидві цілі знаходяться під серйозною загрозою. Навіть якщо приватний інвестор додатково отримає тимчасові права на управління певною часткою державного пакету (скажімо 25%), можна поставити під сумнів, що зацікавленість стратегічного інвестора у приватизації збільшиться. Це матиме відповідний вплив на ціну пропозиції. Таким чином, утримання контрольного пакету у державній власності може серйозно заважати подальшому корпоративному управлінню компанією.

П.О., П.С., О.Щ. Рецензент: Ф.В.

Київ, жовтень 2001

[21] Наприклад дивіться the US 1996 Telecommunications Act.

[22] Для більш детального пояснення дивіться роботу N24 Німецької консультативної групи.