



**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.30/2
18 September 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Комиссия по торговле товарами и услугами и
по сырьевым товарам

Совещание экспертов по всеобщему доступу к услугам

Женева, 14-16 ноября 2006 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

ВСЕОБЩИЙ ДОСТУП К УСЛУГАМ

Записка секретариата ЮНКТАД*

* Вышеуказанная дата представления настоящего документа обусловлена задержками в его обработке.

Резюме

Многие услуги имеют важнейшее значение для жизни человека или относятся к важным аспектам инфраструктуры и играют ключевую роль в достижении ЦРДТ. Это относится к таким услугам, как телекоммуникационные услуги, услуги здравоохранения и образования или энерго- и водоснабжение. В этих секторах перед правительствами стоит задача обеспечить надлежащее оказание услуг, в том числе бедным и маргинализированным слоям общества. Национальная политика и регулирующие положения, призванные обеспечить всеобщий доступ к услугам, зависят от ряда факторов, включая специфику экономического и социального положения страны, цели ее национальной политики и международные обязательства. В настоящей записке анализируются особенности ключевых секторов услуг первой необходимости и различия в национальной политике по обеспечению всеобщего доступа к услугам между странами и секторами и рассматривается вопрос о том, какие меры могут быть приняты на международном уровне для содействия расширению доступа. В этой связи особое значение приобретает вопрос о том, каким образом можно использовать торговлю услугами и либерализацию торговли для улучшения всеобщего доступа к услугам первой необходимости.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На своей десятой сессии Комиссия по торговле товарами и услугами и по сырьевым товарам (6-10 февраля 2006 года) приняла решение о проведении совещания экспертов по всеобщему доступу к услугам. Услуги, и в частности всеобщий доступ к услугам первой необходимости, могут выступать важным фактором социального и экономического развития. Правительства используют различные инструменты регулирования и политики для обеспечения всеобщего доступа к услугам для своих граждан. В связи с этим возникают, в частности, следующие вопросы: i) какие услуги имеют ключевое значение для политики по обеспечению всеобщего доступа; ii) набор инструментов политики, имеющихся для достижения целей всеобщего доступа; iii) вспомогательные финансовые и другие механизмы для обеспечения всеобщего доступа; и iv) факторы, которые необходимо учитывать при оценке того, является ли государственный или частный сектор или их сочетание наиболее эффективным решением при определении механизма для предоставления услуг с точки зрения достижения целей всеобщего доступа в конкретных секторах услуг первой необходимости. В настоящей записке заостряется внимание на вопросах политики и регулирующей рамочной основы с точки зрения обеспечения всеобщего доступа к услугам первой необходимости, при этом анализ данных вопросов увязывается с переговорами ВТО о либерализации торговли услугами, включая переговоры о будущих правилах, касающихся внутреннего регулирования.

II. НЕОБХОДИМОСТЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ СЕКТОРОВ УСЛУГ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВСЕОБЩЕГО ДОСТУПА

2. В целом признается важность обеспечения всеобщего доступа к услугам первой необходимости, хотя нет такого же консенсуса по поводу наиболее эффективных подходов и средств для достижения данной цели. Возможные варианты включают участие государственного и частного секторов, а также использование систем на уровне общин и других механизмов. Надлежащее регулирование, целенаправленная политика, ориентированная на потребности бедных слоев, и активный мониторинг за обеспечением всеобщего доступа к секторам услуг являются важнейшими требованиями, в частности, в тех случаях, когда ставка делается на рыночные силы и частный сектор для достижения целей всеобщего доступа.

3. Регулирование включает процесс воздействия, контроля и определения общей ориентации в отношении экономической или другой частной деятельности, оказывающей влияние на другую деятельность, с помощью различных инструментов и мер государственной политики. Регулирование позволяет обеспечить достижение целого ряда целей государственной политики, путем, в частности, защиты интересов потребителей,

поощрения конкуренции, развития национального производственно-сбытового потенциала, сохранения культурного разнообразия, охраны окружающей среды и обеспечения всеобщего доступа к услугам первой необходимости для всех, включая бедные, уязвимые и маргинализированные слои общества.

4. Оправданность государственного вмешательства для обеспечения всеобщего доступа обусловлена двумя группами соображений, а именно необходимостью восполнения недостатков рыночных механизмов (включая асимметричное распределение информации, монопольное положение и внешние факторы) и необходимостью предоставления "общественно полезных товаров" в тех случаях, когда не обеспечивается поставка услуг в желательном для общества объеме из-за, в частности, соображений рентабельности, особенностей общественных товаров и возможного стремления к получению ренты¹. Различные научные теории (например, либеральная теория регулирования, регулирование на основе целей распределительной и другой социальной политики и подходы на основе существующих прав) подчеркивают необходимость тщательной разработки регулирующей рамочной основы для сектора услуг. Конечной задачей регулирования является учет вопросов справедливости, доступности, наличия, адаптируемости и качества/безопасности, а также этических вопросов в более широком контексте, не ограничивающимся проблемой недостатков рыночных механизмов и необходимостью достижения экономической эффективности. Хорошо функционирующая регулирующая рамочная основа может способствовать выполнению правительством своих обязательств и направлению усилий частного сектора на достижение целей всеобщего доступа.

5. В целом признается позитивная роль регулирования в обеспечении всеобщего доступа к услугам первой необходимости и в осуществлении реформы в области инфраструктуры. Выявленные в последнее время недостатки в сфере регулирования способствовали заострению внимания на важности создания эффективной регулирующей рамочной основы, призванной обеспечить достижение социальных целей и повысить экономическую эффективность и уровень качества услуг, предоставляемых частным сектором. Примерами в этом отношении могут служить такие секторы, как железнодорожный транспорт (в Соединенном Королевстве), сектор электроснабжения (в Калифорнии), дела компаний "Энрон" и "Уорлдком", различные эксперименты с введением платы для пользователей медико-санитарных услуг и систем ваучеров (в Гане, Кении и Нигерии) и участие частного сектора в секторе водоснабжения (в Боливии).

¹ Общественно полезные товары/услуги по своей сути заслуживают потребления или имеют важное социальное значение, при этом граждане имеют право на получение таких товаров и услуг, независимо от реальных желаний и предпочтений.

6. Это способствовало началу аналитической работы по вопросу об эффективном регулировании с точки зрения определения важнейших предпосылок для надлежащей реформы в области инфраструктуры², одна из целей которой заключается в привлечении капиталовложений, необходимых для более удовлетворительного оказания услуг. Были подняты такие вопросы, как необходимость оградить регулирующие органы от политического давления в процессе принятия ими своих решений; обеспечение контроля за их решениями со стороны судебных или других надзорных инстанций; вопросы конкуренции и транспарентности, а также надлежащие темпы и последовательность осуществления реформ при создании подходящей регуливающей рамочной основы до начала процессов приватизации и либерализации. Для того чтобы политика по обеспечению всеобщего доступа устраивала правительства и операторов, требуется надлежащая ценовая политика. В связи с предложениями по улучшению управления переходными процессами (включая приватизацию и либерализацию) и их регулирования возникает более основополагающий вопрос о том, является ли участие частного сектора и иностранных операторов наиболее подходящим решением на начальном этапе. Широко признается и считается законной необходимость государственного вмешательства для обеспечения всеобщего доступа.

III. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВСЕОБЩЕГО ДОСТУПА

7. Многие услуги (например, в таких секторах, как здравоохранение, образование, водоснабжение, связь и транспорт) неразрывно связаны с социальным, культурным и политическим контекстом страны. Некоторые имеют важнейшее значение для жизни человека, тогда как другие обеспечивают ключевые инфраструктурные функции. Широко признаваемое значение некоторых видов услуг объясняется теми выгодами, которые приносит их потребление для общества (например, в силу их характера как общественных благ или общественно полезных товаров), или положительным влиянием, которое они могут оказывать на конкурентоспособность и эффективность страны. Хотя не существует единого согласованного определения услуг первой необходимости и тем более их исчерпывающего перечня, важнейшее значение многих таких услуг было признано международным сообществом (например, во Всеобщей декларации прав человека и ЦРДТ).

² Ioannis N. Kessides (2004). *Reforming Infrastructure, Privatisation, Regulation and Competition*, A World Bank Policy Research Report, 2004, Washington D.C.

Всеобщее обслуживание - Всеобщий доступ

Всеобщее обслуживание означает оказание услуг на индивидуальной основе каждому лицу или домашнему хозяйству. В свою очередь *всеобщий доступ* призван обеспечить каждому доступ к определенной услуге, будь то на индивидуальной или коллективной основе. Понятие всеобщности является центральным аспектом обеих концепций. Само по себе оно является широким понятием, основывающемся на трех основных принципах: наличии, доступе и доступности по ценам.

В телекоммуникационном секторе цель достижения всеобщего обслуживания применима в тех случаях, когда уже существует сравнительно хороший охват и высокая плотность телекоммуникационных сетей и поэтому основной упор делается на доступности по ценам. При слабом развитии и низкой плотности телекоммуникационных сетей цель заключается в обеспечении для всех граждан доступа по приемлемым расценкам.

Всеобщий доступ может обеспечиваться с помощью телефонов-автоматов, телефонных центров в общинах, центров телекоммуникационных услуг или Интернет-доступа на уровне общин (например, установка телефона в каждом населенном пункте с численностью более 500 человек в Гане). Если в развитых странах обычно используется концепция всеобщего обслуживания, то во многих развивающихся странах главной целью является всеобщий доступ.

8. Те, кто занимается разработкой политики, используют различные концепции и понятия, включая, например, услуги первой необходимости или базовые услуги, услуги общего пользования, общественно полезные товары, базовые инфраструктурные услуги или услуги, представляющие всеобщий интерес. Концепции различаются между собой в зависимости от вида услуг, уровня развития стран и дискуссий, в ходе которых они рождаются. Различия в концепциях и определениях всеобщего доступа существуют также и между секторами.

9. Нищета, плохое состояние здоровья и отсутствие надлежащего доступа к *медико-санитарным услугам* тесно связаны между собой, и из этого следует, что экономический прогресс зависит от состояния здоровья граждан. Правительства признают важность права на здоровье в качестве одного из прав человека, что нашло отражение в ЦРДТ 4, 5 и 6. Они установили также конкретные цели в сфере здравоохранения, например цель, предусматривающую охватить 3 млн. человек в развивающихся странах комбинированной антиретровирусной терапией для борьбы с ВИЧ/СПИДом (к концу 2005 года).

В большинстве случаев первичная медико-санитарная помощь является центральным элементом политики по обеспечению всеобщего доступа. Не существует единообразного

определения первичной медико-санитарной помощи, однако подход к развитию систем здравоохранения с упором на развитие первичной медико-санитарной помощи должен быть направлен на обеспечение всеобщего доступа к качественным услугам. Первичная медико-санитарная помощь зависит от уровня развития.

10. Значение *образования* объясняется его ключевым вкладом в искоренение нищеты, повышение производительности и увеличение доходов, укрепление людских ресурсов, технологическое развитие и устойчивый экономический рост, в том числе путем содействия интеграции в мировую экономику. Ни одной стране не удалось достичь экономического роста, пока не был достигнут пороговый показатель грамотности взрослого населения на уровне 40%. Вместе с тем цели в области образования еще далеко не достигнуты, и в 2005 году школьным образованием не было охвачено, по оценкам, 100 млн. детей, включая 58 млн. девочек. Цели по обеспечению всеобщего доступа касаются достижения всеобщего начального образования; повышения уровня грамотности, в том числе среди взрослого населения; обеспечения качественного образования и равного гендерного охвата; одновременного развития среднего и высшего образования, а также конкретных направлений профессиональной подготовки, необходимой в условиях глобальной экономики. Это тесно связано с ЦРДТ 2 (всеобщее начальное образование) и 3 (достижение равенства между полами в сфере начального и среднего образования к 2015 году).

11. Обеспечение доступа к чистой, достаточной и доступной по стоимости *воде* является необходимым условием для искоренения нищеты, устойчивого развития и обеспечения здоровья и благосостояния населения. Она выступает также необходимым ресурсом для многочисленных производственных процессов. Вместе с тем до сих пор более 1,1 млрд. человек не имеют доступа к чистой воде и примерно 4,2 млрд. человек не обеспечены санитарно-техническими средствами. Цели по обеспечению всеобщего доступа к воде определяются как улучшение доступа к источникам воды по показателю доли населения, имеющего возможность получать не менее 20 л в расчете на человека в день из источника, находящегося в пределах одного километра от места жительства пользователя (ЮНИСЕФ, ВОЗ).

12. Отнесение *телекоммуникационных услуг* к услугам первой необходимости связано с их значением для экономического роста и для получения более широких выгод от информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Телекоммуникационные услуги могут облегчать участие граждан в инициативах, касающихся информационного общества, способствовать укреплению национального единства и уменьшению различий между сельскими и городскими районами. Во многих странах доступ к ИКТ все чаще рассматривается в качестве одного из основных прав всех граждан. Вместе с тем во

многих развивающихся странах такая инфраструктура отсутствует, в особенности в сельских районах. Цель достижения всеобщего доступа определяется как доступ (на индивидуальной или коллективной основе) к услугам телефонной связи для каждого населенного пункта определенного размера в пределах определенного расстояния. По мере технологического развития в определении всеобщего доступа применительно к телекоммуникационным услугам происходят изменения в результате перехода от базовых услуг телефонной связи к использованию Интернета, возможно, даже широкополосного подключения к Интернету.

13. Надежное *снабжение энергией, и в частности электроэнергией*, необходимо для многочисленных видов экономической деятельности, включая производство товаров и услуг. Оно также необходимо для социально-экономического развития, поскольку оно обеспечивает освещение (необходимое, например, для повышения грамотности и расширения возможностей занятости); использование ИКТ; отопление и приготовление пищи; в целом способствует увеличению доходов и созданию новых рабочих мест; и оказывает влияние на устойчивое развитие.

14. Все группы населения с различными доходами и все компании нуждаются в доступе к *финансовым услугам* в целях повышения своего благосостояния и улучшения экономических перспектив. Вместе с тем в развивающихся странах доступ к базовым финансовым услугам отнюдь не является повсеместным. Даже в развитых странах отсутствие доступа к финансовым услугам для некоторых групп населения и компаний рассматривается в качестве серьезной проблемы; и в настоящее время обсуждаются и принимаются меры, направленные на сокращение разрыва в секторе финансовых услуг (например, с помощью таких механизмов, как микрокредиты и микрофинансирование). Хотя обеспечение всеобщего доступа к финансовым услугам не относилось ранее к четко определенным задачам государственной политики, существование тесных связей между доступом к финансовым услугам, экономическим ростом и сокращением масштабов нищеты способствует изменению сложившихся представлений. Широко признаются связи, существующие между финансовыми и другими услугами (например, медико-санитарными и страховыми услугами), а также отрицательное влияние, которое оказывает отсутствие доступа к финансовым услугам на достижение основных социальных целей (например, на возможности доступа пациентов к медико-санитарным услугам). Обеспечение всеобщего доступа к финансовым услугам стало одной из целей государственной политики.

15. Для услуг первой необходимости и целей обеспечения всеобщего доступа характерны определенные общие черты, одна из которых связана с их *основополагающим и жизненно важным характером* в экономическом и социальном плане, в частности в том

смысле, что они являются одновременно результатом и движущей силой экономического роста и развития.

16. Цели по обеспечению всеобщего доступа имеют *общие ключевые аспекты, касающиеся равенства*. Хотя услуги первой необходимости и всеобщий доступ, как правило, тесно связаны с вопросами человеческого достоинства и устойчивого развития, *при их оказании не обеспечивается равенство и справедливость*³. Одним из главных принципов, характеризующих цели по обеспечению всеобщего доступа, является расширение охвата услуг, с тем чтобы они были доступны для всего населения и чтобы отсутствие средств для оплаты услуг не приводило к исключению из сферы обслуживания, при этом особое внимание должно уделяться нуждам потребителей среди групп населения с низкими доходами и неимущих слоев, в том числе в сельских и удаленных районах. Цели по обеспечению всеобщего доступа должны определяться с учетом ряда *внутренних факторов* (таких, как национальный доход, географическое распределение населения, существующая инфраструктура, структура рынка/спроса, вопросы безопасности и финансовые средства). Эти цели должны быть тщательно продуманы, с тем чтобы они были *конкретно ориентированы* на определенные сегменты общества и обеспечивали *установление надлежащих цен* на услуги в интересах проведения долгосрочной политики.

17. *Услуги первой необходимости тесно связаны между собой*. Недостаточный прогресс в одной из областей может фактически препятствовать достижению прогресса в другой области, что делает необходимым принятие *комплексного и взаимосвязанного подхода* к разработке и осуществлению мер, направленных на обеспечение всеобщего доступа к услугам первой необходимости.

18. Важное значение имеет *гибкость* целей по достижению всеобщего доступа для обеспечения учета различного уровня *социально-экономического развития общества и технологического прогресса*. Например, новые достижения технологического прогресса в энергетическом секторе (такие, как использование источников возобновляемой энергии или появление фотогальванической технологии) были признаны на международном уровне в качестве ценного инструмента электрификации в сельских районах. После достижения одной цели всеобщего доступа соответственно пересматривается его определение.

³ UN Habitat and UNITAR, *Access to Basic Services for All, Towards an International Declaration on Partnerships*, a UN Habitat and UNITAR Joint Working Document, см. на вебсайте http://dcp.unitar.org/spip/IMG/pdf/Access_to_Basic_Services-2.pdf.

19. Еще одной чертой многих услуг первой необходимости является *широко признаваемое значение роли, которую государственный сектор должен играть в их предоставлении*, - либо в качестве регулирующего органа, либо в качестве поставщика услуг, либо в том и другом качестве одновременно. Необходимость выполнения государством функций по оказанию или регулированию отдельных услуг первой необходимости связана с тем, что рыночные механизмы, используемые в этих секторах услуг, как правило, имеют определенные недостатки или такие услуги могут рассматриваться в качестве компонента прав человека. Государственный сектор выступает основным поставщиком и источником финансирования в таких секторах услуг, как образование, здравоохранение, водоснабжение и снабжение электроэнергией. *Усиление ориентации на частных поставщиков услуг* приводит к формированию новой модели, в которой наблюдается изменение роли правительства в результате перехода от поставки услуг к осуществлению контроля и регулирования в интересах обеспечения всеобщего доступа.

IV. ПОЛИТИКА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ВСЕОБЩЕГО ДОСТУПА

20. Политика по обеспечению всеобщего доступа охватывает широкий круг мер, и не существует какой-либо их единой классификации. Поставщиками услуг могут выступать как государственные, так и частные субъекты при многочисленных промежуточных комбинациях.

Широкий набор мер по обеспечению всеобщего доступа

Оказанием *государственных услуг* занимаются органы управления различного уровня, которые во многих случаях построены по принципу иерархичной структуры, а поставщики услуг являются государственными служащими. *Оказание услуг, финансируемое государством*, включает участие субъектов частного сектора, получающих государственную поддержку. *Обязательства в отношении всеобщего обслуживания (ОВО)* относятся к минимальным требованиям, которые государство устанавливает для поставщиков услуг. Устанавливаемые иногда в виде обязательств в отношении некоммерческих услуг они используются в сочетании с другими инструментами политики, такими, как механизмы стимулов. *Субсидии* могут предоставляться различным бенефициарам (домашним хозяйствам, операторам) из различных источников финансирования (государственный бюджет, фонд для обеспечения всеобщего доступа и перекрестное субсидирование). *Микрофинансирование, механизмы на уровне общин* и другие системы представляют собой попытки обеспечить всеобщий доступ с помощью новых инструментов, основывающихся на технологическом прогрессе и местных социальных структурах. Решения, предлагаемые для устранения недостатков,

присущих государственному сектору, включают широкий круг методов: внешний подряд, совместные усилия, социальные фонды, ассоциации пользователей, реформу государственной службы с повышением роли местных общин, демократизацию, децентрализацию и расширение полномочий, - каждое из этих решений осуществляется с помощью различных мер и инструментов.

21. Различия в политике по обеспечению всеобщего доступа зависят от того, обеспечивается ли он с помощью монопольных прав, минимальных обязательств в рамках социальной политики или поставки услуг на конкурентной основе при определенном государственном вмешательстве. Последний вариант включает различные инструменты политики, которые в целом можно подразделить на меры вмешательства в сфере предложения (например, внутреннее регулирование, финансовые стимулы/санкции и регулируемые цены) или меры вмешательства в сфере спроса (субсидии для потребителей, например, стипендии, налоговые скидки и ссуды с низким процентом).

22. Важно иметь в виду, что ни одно из этих решений не является панацеей и не может быть единой шаблонной моделью для всех. Наблюдается широкий консенсус относительно того, что для обеспечения всеобщего доступа к услугам первой необходимости требуются регулирующие меры. Вместе с тем существуют значительные расхождения во мнениях, и каждому правительству необходимо найти "наиболее подходящее решение" для обеспечения всеобщего доступа с учетом его конкретных потребностей. Решение о выборе возможного варианта зависит от нахождения ряда сложных компромиссов, например, между обеспечением справедливого и приемлемого по ценам доступа к базовому набору услуг, достижением эффективности и ограничениями государственного бюджета и бюджета домашних хозяйств, при этом соответствующие компромиссные варианты зависят от конкретных социально-экономических условий и целей всеобщего доступа. Выбираемые решения определяются спецификой стран и секторов. Во многих случаях используются определенные сочетания инструментов регулирования, которые со временем пересматриваются в целях достижения оптимальных результатов.

23. Представленный ниже обзор подходов государственного и частного секторов к обеспечению всеобщего доступа и различных имеющихся инструментов политики (например, ОВО, субсидий и фондов для обеспечения всеобщего доступа (ФВД), а также секторов, в которых они, как правило, применяются, позволяет извлечь некоторые предварительные уроки с точки зрения их эффективности и успешного достижения всеобщего доступа к услугам первой необходимости.

Участие государственного сектора

24. Широко распространена практика оказания услуг первой необходимости государственным сектором. На протяжении большей части XX века большинство стран рассматривали предоставление услуг, относящихся к формальной сетевой инфраструктуре (например, снабжение водой и электроэнергией), и других услуг первой необходимости (например, в секторе образования и здравоохранения) в качестве основной прерогативы и обязательства государства. На многих рынках этих услуг государственный сектор традиционно выступал - и продолжает выступать - основным (или даже монопольным) поставщиком услуг, а также источником их финансирования. Правительства берут на себя основную часть финансирования школ и больниц, а многие учителя и работники здравоохранения являются государственными служащими. Оказание услуг государственным сектором отличается от оказания услуг, финансируемых государственным сектором. Хотя оба эти механизма функционируют на государственном и местном уровнях, последний предполагает оказание услуг частными субъектами, которые получают значительную государственную поддержку, позволяющую компенсировать недостатки рыночных механизмов. С другой стороны, государственные поставщики услуг могут использовать механизмы частного финансирования (например, с помощью сборов или с использованием средств частных доноров или спонсоров). Таким образом, все больше стираются границы между возможными вариантами.

25. В секторе *услуг образования* правительства непосредственно занимаются всеми аспектами школьного образования. Политика по обеспечению всеобщего доступа охватывает широкий круг мер (например, обеспечение бесплатного или субсидируемого начального образования, комплексные программы организации питания и медицинского обслуживания; программы для групп населения, находящихся в неблагоприятном положении (например, женщин, меньшинств, работающих детей, кочующих племен); стимулы для учащихся и преподавателей; обеспечение определенного количества школ в каждой деревне; стипендии; ваучеры на получение образования и сборы с пользователей). Опыт таких стран, как Кения, Мексика и Индия, свидетельствует о том, что использование подобных программ влияет на степень охвата населения школьным образованием, в частности в результате снижения стоимости школьного образования (в том числе путем увязки предоставления субсидий с посещением школы). Хотя в некоторых странах вопросы государственного образования находятся в ведении отдельных штатов, в других странах существует весьма централизованная система государственного образования на национальном уровне.

26. Во многих случаях параллельно с системой государственного образования существует частное образование, которое иногда финансируется государством.

В развивающихся странах частные школы играют более значительную роль в качестве поставщиков услуг образования по сравнению с некоторыми развитыми странами, что отчасти объясняется неспособностью государственного сектора обеспечить удовлетворение спроса на государственные школы. В развивающихся странах финансовые усилия, предпринимаемые правительствами, как правило, направлены в основном на начальное образование и затем уже на среднее образование. В некоторых развивающихся странах увеличиваются также государственные ассигнования на высшее образование.

27. Некоторые правительства предпринимают усилия для покрытия расходов на образование путем взимания сборов с пользователей или с помощью механизмов совместного финансирования затрат. Эти меры, осуществлявшиеся в том числе по рекомендации международных финансовых учреждений (МФУ), призваны предоставить рыночным силам возможность обеспечить экономически эффективный уровень услуг; повысить эффективность и справедливость при оказании услуг (в результате снижения необоснованного спроса); увеличить поступления; повысить качество и расширить охват; и снизить потребности в государственном финансировании. Взимание платы с пользователей позволяет обеспечить участие органов управления различных уровней в совместном финансировании расходов. Вместе с тем отмечается также, что сборы с пользователей не являются надлежащим инструментом для финансирования базовых государственных услуг, в частности социальных услуг и программ образования, когда услуги и выгоды должны предоставляться с учетом социальных целей.

Сборы с пользователей в секторе образования: опыт африканских стран

Ранее в секторе образования услуги могли предоставляться бесплатно или за символическую плату, но затем стали высказываться рекомендации об использовании сборов с пользователей в качестве альтернативной формы финансирования расходов на образование. Вместе с тем высказывается критика в отношении применения таких сборов, поскольку при данной системе предполагается, что пользователи располагают возможностями для того, чтобы оплачивать услуги, что является особенно острой проблемой в развивающихся странах. Еще один аргумент против использования сборов с пользователей касается того, что высвобождаемые таким образом ресурсы вряд ли будут существенными с точки зрения их значения для оказания других базовых услуг, требующих значительных ассигнований. Опыт применения сборов с пользователей не является повсеместно успешным, в частности в африканских странах к югу от Сахары. До того как Уганда отказалась от взимания сборов за школьное образование, стоимость обучения ребенка в год в системе начального образования соответствовала 20% доходов

на душу населения. Отказ от взимания сборов за начальное образование в 2002 году привел, по сообщениям, к увеличению численности учащихся. Примерами в этом отношении могут служить Кения, Малави, Танзания и Уганда.

28. Неспособность государственного сектора обеспечить удовлетворение потребностей в образовании (в том числе в сельских районах) иногда восполняется расширением деятельности частного сектора (например, НПО, благотворительных или религиозных учреждений) при поддержке со стороны государства (например, в форме бесплатного снабжения электроэнергией и водой, фондов на цели образования, систем ваучеров и т.д.). Вместе с тем это может приводить также к формированию систем частного образования, зависящих от государства. Правительства африканских стран опробовали различные подходы к решению конкретных проблем в сфере образования с помощью государственного сектора, в том числе в сельских общинах, где посещение школ связано с существенными издержками с точки зрения неиспользованных альтернативных возможностей, что сказывается на домашних хозяйствах, средствах к существованию и потенциальных доходах.

29. Эффективное оказание (и финансирование) государственным сектором *услуг в сфере здравоохранения* может выступать важным инструментом, в особенности в тех случаях, когда правительствам не хватает ресурсов, для того чтобы восполнить нежелательные недостатки в функционировании рыночных механизмов и обеспечить надлежащую институциональную рамочную основу для регулирования деятельности частных поставщиков услуг и защиты интересов потребителей. Государственное финансирование и оказание услуг государственным сектором, возможно, имеют наиболее важное значение в тех случаях, когда лечение заболевания в одном случае может позволить избежать возникновения многих других случаев (например, в деле борьбы с инфекционными болезнями). Вместе с тем государственный сектор сталкивается с проблемами (такими, как изменения в потребностях потребителей, новые медицинские технологии и ожидания работников системы здравоохранения) и во многих случаях считается неконкурентоспособным. Хотя высказывается определенное мнение о том, что оказание медико-санитарных услуг частным сектором, как правило, получает более широкое распространение в странах с более низкими доходами, в большинстве развитых стран существуют финансируемые государством системы здравоохранения, охватывающие большинство населения, а государственные больницы зачастую остаются под государственным и централизованным управлением. Кроме того, практически в каждой стране с системой здравоохранения, финансируемой государством, существует также параллельная частная система, обслуживающая обычно лиц, имеющих частное медицинское страхование. При существовании системы здравоохранения, финансируемой государством, медико-санитарные услуги могут оказывать медицинские

работники государственного сектора (т.е. предоставление таких услуг возложено на государственные ведомства) или частные агентства. Финансирование может осуществляться из различных источников (например, из центрального государственного бюджета и систем социального страхования).

30. Во многих странах с низкими и средними доходами были созданы финансируемые государством системы здравоохранения, в рамках которых оказание услуг возложено на государственные структуры. В настоящее время многие государственные системы переживают изменения в сторону повышения их гибкости с попытками усилить ориентацию больниц на потребности рынка путем передач на внешний подряд некоторых видов деятельности больниц или их разукрупнения с установлением отдельных тарифов на различные услуги или путем предоставления им самостоятельности в принятии управленческих решений. Вместе с тем накопленный опыт является неоднозначным. В последнее время все более очевидным представляется возможное влияние введения платы с пользователей с точки зрения сокращения доступа. Как отмечается в подготовленном в 2001 году докладе ВОЗ, плата, взимаемая с пользователей, приводит в большинстве случаев к снижению показателей использования медико-санитарных услуг, и такие сборы больше всего препятствуют доступу к медико-санитарным услугам для бедных слоев населения⁴. В исследовании Всемирного банка, подготовленном в 2004 году, было установлено, что отказ от взимания платы с пользователей приводит к расширению доступа к медико-санитарным услугам⁵.

Участие частного сектора

31. Участие частного сектора и использование рыночных инструментов могут создавать возможности для улучшения всеобщего доступа, в частности в тех секторах, где требуются значительные инвестиции и где наблюдается нехватка финансирования государственного сектора. Хотя в свое время считалось, что приватизация является наиболее эффективным способом обеспечения эффективности инфраструктурных услуг, накопленный опыт является неоднозначным: если в некоторых случаях приватизация привела к повышению эффективности, то в других этого не произошло. Приватизация может привести к прекращению поддержки со стороны государства, в результате чего

⁴ Энгланд, С. и др. (2001 год), *Практика и политика в отношении взимания платы с пользователей за иммунизацию в развивающихся странах*. WHO/V&B/01.07. См. на вебсайте <http://www.who.int/vaccines-documents>.

⁵ Deininger, K. and P. Mpuga (2004), *Economic and Welfare Impact of the Abolition of Health User Fees: Evidence from Uganda*. World Bank working paper 3276, April 2004, World Bank, Washington D.C.

(несмотря на повышение эффективности сектора и в среднем снижение цен) цены для отдельных конечных пользователей могут возрасти или может сократиться географический охват⁶. В секторе базовых телекоммуникационных услуг накопленный опыт свидетельствует о существовании позитивной связи между конкурентными структурами рынка и расширением доступа к услугам. В секторе финансовых услуг имеются некоторые свидетельства, указывающие на отрицательное воздействие либерализации на доступ к кредитам в сельских районах и для бедных слоев населения.

32. Успешный вклад частного сектора в улучшение всеобщего доступа зависит от целого ряда факторов, включая конкретный вид услуг первой необходимости; условия конкуренции в отрасли; характер участия частного сектора (например, приватизация, концессии, совместные предприятия или контракты типа "строительство - эксплуатация - передача"); способы перехода к участию частного (в том числе иностранного) сектора (например, проведение консультаций с широкой общественностью, транспарентное принятие решений); и разработка и осуществление дополнительных мер. Помимо экономической обоснованности, важное значение для успеха усилий в области приватизации и либерализации торговли имеют готовность политической среды, соображения регулирования и в целом социальные вопросы.

33. В большинстве стран сектор *водоснабжения* традиционно находился в ведении государственных органов на национальном, региональном или местном уровне. Вместе с тем страны использовали различные модели регулирования, и правительства во многих случаях выполняли многочисленные функции в данном секторе (например, управление природными ресурсами, поставка услуг и функции регулирующего органа). В конце 1990-х годов в ходе публичных дискуссий основное внимание было сосредоточено на участии частного сектора и его возможностях играть важную роль в создании инфраструктуры водоснабжения. Потенциальные выгоды могли быть связаны с весьма капиталоемким характером сектора водоснабжения, для которого важнейшее значение имеет финансирование развития инфраструктуры, а более высокие платежи потребителей могли выступать стимулом, побуждающим поставщиков расширять водопроводную сеть, охватывая тех, кто получал воду, привозимую в автоцистернах, или воду из небезопасных источников. В результате в последние годы все шире проводилась политика, поощряющая частные (во многих случаях иностранные) инвестиции в секторе водоснабжения и приватизацию (включая практику внешнего подряда и партнерство между государственным и частным секторами). Хотя многие из этих тенденций в политике основывались на самостоятельных решениях, принимавшихся на национальном уровне, МФУ также выступали за расширение участия частного сектора. Вместе с тем

⁶ World Bank (2002). *Global Economic Prospects and the Developing Countries, Making Trade Work for the World's Poor*, World Bank, Washington D.C.

полномасштабная приватизация редко используется в секторе водоснабжения, поскольку правительства предпочитают сохранять контроль за инфраструктурой и передавать на внешний подряд частным операторам определенные функции.

34. Приватизация вполне может выступать действенным инструментом для улучшения доступа к воде для населения, не охваченного системами снабжения безопасной питьевой водой или канализационными системами. Действительно, существуют примеры успешного использования приватизации для организации водоснабжения для нуждающейся части населения. Вместе с тем возникли также многочисленные вопросы по поводу охвата и роли систем водоснабжения в силу их характера как общественного блага. Проведенные исследования свидетельствуют о неоднозначных результатах приватизации. Несмотря на выгоды, полученные благодаря улучшению охвата домашних хозяйств распределительными сетями, в некоторых случаях имело место также резкое повышение цен на воду, что сказалось на доступности услуг водоснабжения по ценам. Высказывается мнение о том, что частные предприятия могут делать слишком большой акцент на прибыли и рентабельности и что услуги, предлагаемые уязвимым группам населения, могут быть ненадлежащими и плохого качества, а также что частные операторы могут быть неподотчетны общественности. Давление, оказываемое на коммунальные системы водоснабжения, и появление многонациональных компаний, специализирующихся на водоснабжении, а также ряд получивших широкое освещение проектов приватизации, которые не смогли достичь целей всеобщего доступа, способствовали приданию нового импульса прениям по данному вопросу. Недавний опыт свидетельствует о том, что между государственными и частными операторами не существует значительной разницы с точки зрения эффективности или других показателей деятельности.

35. Оказание услуг государственным сектором является широко распространенной практикой и имеет ключевое значение для экономического развития. Вместе с тем это не всегда приводит к расширению доступа из-за неэффективности. Для улучшения положения могут использоваться такие решения, как партнерство между государственным и частным секторами на основе рыночных или почти рыночных отношений; далеко идущие программы приватизации; повышение подотчетности; и сокращение коррупции и погони за рентой. Хотя эти два крайних подхода противопоставляются друг другу в ходе проводимых широких прений, возможно использование целого ряда промежуточных вариантов. Он степени участия частного сектора отчасти зависят масштабы участия иностранного капитала (или внешней торговли) в секторах услуг первой необходимости. Иностранные операторы могут способствовать улучшению доступа к услугам, принося с собой на внутренние рынки новый капитал и специальные знания. Вместе с тем

иностранные поставщики услуг могут стремиться обслуживать лишь группы населения с высокими доходами.

Обязательства в отношении всеобщего обслуживания

36. Обязательства в отношении всеобщего обслуживания (ОВО) имеют ключевое значение для достижения целей всеобщего доступа. Они представляют собой требования, которые государство устанавливает для поставщиков услуг (например, расширение охвата обслуживания на ранее не охваченные районы или предоставление определенных услуг по приемлемым ценам). Некоторые ОВО носят общий характер и применяются ко всем поставщикам услуг, тогда как в других случаях они являются конкретными и применяются в определенных ситуациях. ОВО широко используются в практике лицензирования, и они могут устанавливаться как для государственных (часто уполномоченных соответствующим образом), так и для частных операторов. Некоторые ОВО носят некоммерческий характер, поскольку они предусматривают оказание услуг определенным группам потребителей, в случаях которых затраты на оказание услуг превышают ожидаемые доходы. В некоторых случаях ОВО используются в сочетании с другими инструментами политики (например, механизмами стимулов или практикой лицензирования, включая конкурентные торги)⁷.

37. В случае использования ОВО необходимо обеспечить, чтобы они были реалистичными и были четко определены и чтобы существовали достаточные стимулы для осуществления. К другим соображениям, которые следует учитывать, относятся следующие: их возможное влияние, ограничивающее конкуренцию на рынке; их влияние на финансовое состояние компании; защита интересов потребителей; и необходимость учета технологических изменений. Вместе с тем наиболее важные проблемы возникают в связи с их финансированием (например, надлежащая оценка потребностей в финансировании и их удовлетворение), а также их целенаправленным использованием и контролем за ними.

38. ОВО весьма широко используются в *телекоммуникационном секторе*, как в развитых, так и в развивающихся странах. В развивающихся странах они выступают одним из основных механизмов расширения телекоммуникационных систем. ОВО в телекоммуникационном секторе обычно включают такие вопросы, как географический охват; категории услуг, которые должны оказывать поставщики услуг; и временные

⁷ Это включает механизм предоставления лицензий на основе торгов среди операторов. Контракт предоставляется поставщику, представившему предложение с наименьшими затратами или запросившему наименьший объем субсидии. ОВО закрепляется в лицензионном или концессионном договоре оператора.

рамки осуществления обязательств. В Европе рамки ОВО определяются в постановлении Европейской комиссии по вопросам всеобщего обслуживания, положения которого осуществляются на национальном уровне. Например, в Соединенном Королевстве ОВО включают следующие элементы: специальные схемы тарифов для потребителей с низкими доходами; подключение к сети стационарной телефонной связи (с функциональным доступом к Интернету); разумный доступ к телефонам-автоматам; и некоторые услуги для пользователей-инвалидов.

Телекоммуникационный сектор в Кении

В телекоммуникационном секторе Кении были осуществлены некоторые реформы, хотя по-прежнему сохраняется ряд проблем. Сеть стационарной телефонной связи характеризуется плохими условиями доступа. Положение в секторе мобильной связи представляется более благоприятным. Правительство осуществляет регулирование данного сектора в рамках своей широкой стратегии, направленной на реформу в сфере телекоммуникаций, ключевой целью которой является налаживание оказания услуг в плохо обслуживаемых районах страны по приемлемым ставкам. Осуществляя постепенную либерализацию правительство применяет процедуры лицензирования, призванные обеспечить соответствие установленным требованиям, включая цели всеобщего доступа. Данные цели включают содействие улучшению доступа в рамках всей страны и улучшение охвата в сельских (повышение показателя с 0,16 до 5 линий на 100 человек (к 2015 году)) и городских районах (с 4 до 20 линий на 100 человек (к 2015 году)). Это подкрепляется более широким рамочным подходом правительства в сфере инвестиций, конкуренции и экономического роста, призванным стимулировать инвесторов и операторов принимать участие в достижении всеобщего доступа и обеспечивать оказание качественных услуг при расширении возможностей выбора. В результате было установлено 1,5 и 2,4 млн. линий стационарной телефонной связи соответственно в сельских и городских районах.

Источник: ЮНКТАД, торговля услугами и последствия для развития, TD/B/COM.1/77

39. Многие развивающиеся страны используют ОВО для расширения всеобщего доступа к телекоммуникационным услугам, примерами чего могут служить такие страны, как Индия, Китай и Мексика. Когда Индия приняла решение о переходе от монопольной системы к участию частного сектора, в лицензионных соглашениях частных компаний предусматривалось требование о том, что они должны были обеспечить 10% своего охвата в сельских районах. Вместе с тем, несмотря на то, что цели ОВО были

предусмотрены в лицензионных соглашениях, операторы не выполнили их, а регулирующие органы не смогли добиться их реализации. В Китае в рамках проекта "из деревни в деревню" на 6 операторов телекоммуникационного сектора были возложены обязательства по обеспечению всеобщего доступа (2 телефона-автомата) для каждой деревни в ряде определенных провинций. Цели были установлены в зависимости от размера и финансовых возможностей компании. В качестве краткосрочной цели на 2005 год был установлен определенный процентный показатель охвата деревень услугами телефонной связи; к 2010 году среднесрочная цель заключается в подключении всех деревень, больниц и других организаций к телекоммуникационной сети общего пользования; а долгосрочная цель предусматривает подключение к этой сети всех организаций и домашних хозяйств к 2020 году. В Мексике процесс приватизации существующего оператора (компания "Телмекс") включал требование об установлении телефонов-автоматов в 220 сельских районах в течение пяти лет для обеспечения доступа для всех деревень с населением не менее 500 человек.

40. В связи с ОВО возникают такие ключевые вопросы, как их финансирование, осуществление и обеспечение выполнения. Ненадлежащие механизмы обеспечения выполнения обязательств и установление слишком амбициозных целей относятся к числу причин неудач. Инструменты финансирования включают, в частности, следующие механизмы: общее налогообложение; сборы за межсетевую связь; сборы за доступ или плата за дебетовое сальдо в отношении доступа (операторы дальней связи выплачивают сборы за соединение при получении доступа к местной линии, помимо сборов за окончание связи); перекрестное субсидирование; фонды для обеспечения всеобщего доступа (ФВД) (операторы соответствующего сектора вносят взносы в фонд, средства которого используются для покрытия затрат на достижение всеобщего доступа); или конкурентные торги (в том случае, когда поставщик услуг получает компенсацию после достижения конкретных целей).

Субсидии

41. Субсидии широко используются для целей обеспечения всеобщего доступа. Они могут быть ориентированы на домашние хозяйства (например, в случае ваучеров, непосредственно предназначенных для неимущих потребителей) или поставщиков услуг (например, в случае перекрестного субсидирования и фонда для обеспечения всеобщего доступа). К источникам финансирования относятся: государственные бюджеты, фонды для обеспечения всеобщего доступа и перекрестное субсидирование. Субсидии могут предоставляться в различной форме, включая прямые трансферты, ваучеры или предоставление услуг бесплатно либо по ставкам ниже себестоимости. Конкретные виды субсидий различаются в зависимости от целей всеобщего доступа и уровня развития

страны. В связи с субсидиями также возникают многочисленные проблемы, такие, как отсутствие финансовых ресурсов для предоставления субсидий или трудности, связанные с целенаправленным использованием субсидий. Особенно остро эти проблемы стоят в развивающихся странах, для которых, как правило, характерно слабое развитие институциональных и регулирующих рамочных механизмов. В целом в некоторых случаях высказывается критика в отношении субсидий в связи с перекосами, которые они создают для рыночных механизмов (включая деформирующее воздействие на торговлю)⁸.

42. В случае некоторых услуг покупательная способность бедных слоев населения остается недостаточной для того, чтобы преодолеть ценовые барьеры, в связи с чем в качестве одного из возможных решений могут использоваться прямые трансферты домашним хозяйствам (субсидии в сфере спроса). Это может представляться особенно актуальным в случае услуг, ориентированных на потребности уязвимых слоев населения, например потребителей с низкими доходами, инвалидов или населения в отдаленных районах. Основная проблема касается обеспечения целевого характера. Хотя для этого устанавливаются соответствующие критерии (на основе определенных характеристик домашних хозяйств и потребителей или различных географических зон), по-прежнему остаются проблемы в процессе практической реализации. Еще одна группа проблем связана с выбором подхода к целевому использованию субсидий (т.е. делать ли упор на расширение доступа для неохваченных групп населения или на снижение цен для населения, которое уже охвачено).

43. В сфере образования система ваучеров используется в различной форме применительно как к государственным, так и к частным школам. Некоторые страны приступили к субсидированию частных школ в целях расширения предложения услуг. Хотя система ваучеров широко используется в сфере образования, высказываются сомнения по поводу ее успешной реализации и надлежащего функционирования. Был накоплен успешный опыт (например, в Швеции), но в то же время были получены и менее удовлетворительные результаты (например, в Колумбии). Сторонники системы ваучеров утверждают, что она способствует усилению конкуренции между школами и повышает их эффективность; но вместе с тем высказываются критические замечания в связи с тем, что

⁸ Например, на протяжении ряда лет члены ВТО обсуждают вопрос о возможном деформирующем воздействии субсидий на торговлю. См. Annual Report of the Working Party on GATS Rules to the Council for Trade in Services (2005), 12 September 2005, S/WPGR/W/53. Дискуссии проводятся в соответствии с мандатом, определенным в статье XV ГАТС, о проведении переговоров "в целях разработки многосторонних правил, необходимых для того, чтобы избежать такого деформирующего воздействия на торговлю".

ваучеры могут приводить к проблемам, касающимся дополнительного финансирования, и могут вызывать уход лучших учащихся из государственных школ.

44. В 90-х годах в Китае была создана общенациональная система наподобие системы ваучеров, ориентированная на все муниципальные школы и бесплатные частные школы. В результате существенно возрос контингент учащихся, особенности в частных школах. В Мексике существовала система "Прогресса", в рамках которой дети старше семи лет имели право на получение ваучеров на образование при увеличении финансовых выплат с каждым классом и которая была призвана компенсировать упущенные возможности семьи в случае направления детей в школу. Более высокие выплаты были предусмотрены также для обучения девочек в средней школе в целях содействия увеличению их охвата школьным образованием. Субсидии зависели от посещаемости занятий и учебных результатов детей. Субсидии выплачивались матерям для обеспечения их рационального использования. Эта система была сочтена успешной.

45. В Колумбии в рамках программы ПАСЕС (1991 год) предусматривалось предоставление ваучеров в целях увеличения числа учащихся из бедных слоев населения, продолжающих обучение в системе среднего образования (в частных и государственных школах). Большинство элитных частных школ отказались участвовать в программе, и стоимость ваучеров не была индексирована с учетом инфляции (т.е. бенефициары должны были доплачивать из своих средств). Хотя эта система способствовала повышению степени охвата детей школьным образованием, высказывались многочисленные мнения о том, что она не смогла достичь поставленных целей, и в 1998 году ее сменила другая более успешная программа. Индия недавно объявила о введении системы ваучеров в целях достижения всеобщего среднего образования. В Индии система ваучеров в сфере образования будет финансироваться за счет налогов, при этом бенефициарам будет предоставляться возможность выбирать школу, что должно способствовать повышению конкуренции между государственными и частными школами.

46. Некоторые страны улучшили свои программы субсидий, поставив предоставление поддержки в зависимость от ряда мер, принимаемых семьями-бенефициарами в интересах содействия процессу развития. В Никарагуа условием получения некоторых финансовых пособий является использование определенных профилактических медико-санитарных услуг. В Мексике в рамках программы "*Прогресс*" предусматривалась возможность получения семьями дополнительных месячных пособий при условии прохождения ими медицинских обследований и посещения семинаров по вопросам питания и гигиены.

47. Прямые субсидии используются также в *секторе водоснабжения*, в котором основные проблемы касаются обеспечения целенаправленного использования и

осуществления выбора между поддержкой усилий в области подключения или потребления. Субсидии в секторе водоснабжения могут предоставляться в различной форме, в частности в натуральной форме (например, бесплатная поставка воды в расчете на домашние хозяйства или душу населения), в денежной форме (например, финансируемые государством субсидии вычитаются из счетов, выставляемых потребителям) или в форме социальных тарифов путем перекрестного субсидирования более бедных домашних хозяйств. Что касается целенаправленного использования, то субсидиями, как правило, пользуются средние классы, и в некоторых случаях исключаются бедные слои. Как было установлено в одном исследовании, в большинстве изученных программ в секторе водоснабжения беднейшие 40% населения получают лишь 5-20% выплачиваемых субсидий. В Боливии в городе Ла-Пас осуществляется субсидирование водоснабжения, однако наибольшие выгоды от этих субсидий получают домашние хозяйства с более высокими доходами.

48. Хотя надлежащий мониторинг и количественный анализ имеют важнейшее значение наряду с возможностями сбора данных и общим административным потенциалом, общины могут играть ведущую роль в улучшении адресности поддержки. Кроме того, тип намечаемых целей оказывает влияние на возможные потери, например ориентация поддержки по географическим районам приводит к высокой вероятности ошибок и удорожанию мер по проведению тестирования. Существует мнение о том, что наиболее эффективными формами адресной политики в развивающихся странах являются субсидии, ориентированные на подключение к сетям, а не на потребление, при этом дополнительным преимуществом такого подхода является исключение возможности упустить из виду тех, кто по-прежнему не имеет доступа к сети, т.е., как правило, беднейших слоев. В Найроби стоимость воды в расчете на литр в 10 раз выше для потребителей, приобретающих воду у торговцев, чем для потребителей, подключенных к сети. Тем не менее во многих случаях основной упор делается на поддержание низких цен для существующих пользователей при сохранении сборов за подсоединение для новых пользователей.

49. В связи с целенаправленным характером субсидий в секторе водоснабжения возникают дополнительные вопросы, касающиеся, например, управления взаимосвязями между частным/индивидуальным потреблением и промышленным/сельскохозяйственным использованием и поставок воды ниже себестоимости (например, 40% коммунальных предприятий применяют тарифы, не покрывающие эксплуатацию и техническое обслуживание). В среднем ставки тарифов в секторе водоснабжения в странах с низкими доходами примерно в 10 раз ниже, чем в странах с высокими доходами, хотя издержки являются примерно одинаковыми.

50. Проблемы, аналогичные проблемам сектора водоснабжения, возникают также в энергетическом секторе, в котором субсидирование подключения к сетям выступает важным инструментом улучшения положения в сфере электрификации в развивающихся странах (в частности, с учетом высокой стоимости подключения к сетям). Используются также и субсидии в отношении потребления. На Филиппинах существуют минимальные "спасательные ставки", предоставляемые определенным группам конечных пользователей с низкими доходами, которые не в состоянии оплачивать полную стоимость. Вместе с тем некоторые механизмы могут приводить к усилению неравенства, поскольку предоставляемые выгоды получают в основном уже состоятельные слои, а не бедное население.

51. ФВД получают средства из различных источников и осуществляют их распределение для достижения целей всеобщего доступа. В случае некоторых услуг первой необходимости ФВД рассматриваются в качестве возможного или даже наиболее эффективного инструмента достижения всеобщего доступа, при этом источники финансирования могут охватывать такие механизмы, как прямое финансирование со стороны правительства; пропорциональные взносы, вносимые всеми поставщиками услуг; поступления от аукционов или лицензионные платежи; абонентская плата или финансирование со стороны международных учреждений, занимающихся вопросами развития. Кроме того, финансирование осуществления обязательств по обеспечению всеобщего обслуживания часто осуществляется через ФВД.

52. В ФВД показали свою эффективность в *телекоммуникационном секторе*, где они, как правило, финансируются с помощью налога на операторов телекоммуникационных услуг, общих налоговых фондов, отраслевых сборов, поступлений от продажи ресурсов (например, в рамках приватизации) или поступлений от продажи лицензий. В развивающихся странах ФВД во многих случаях финансируются с помощью государственных субсидий, при этом часто в сочетании с другими источниками финансирования. Помимо сборов, взимаемых с операторов, эффективным подходом к субсидированию, в том числе в случае ФВД, зарекомендовали себя аукционы, проводимые в целях установления минимального уровня субсидий. В некоторых странах такие аукционы способствовали достижению, а частично даже и перевыполнению, целей, намеченных правительствами. В ряде случаев (Чили, Перу) организация конкурентных торгов привела к предоставлению лицензионных контрактов с нулевым уровнем субсидий, т.е. полностью отпала необходимость в субсидировании предприятий, выигравших торги. В других странах, включая Аргентину, Австралию и Новую Зеландию, был накоплен также успешный опыт в организации конкурентных торгов в телекоммуникационном секторе.

V. ВСЕОБЩИЙ ДОСТУП И ТОРГОВЛЯ УСЛУГАМИ

53. Вопрос о том, в какой степени приватизация и либерализация торговли в секторе услуг может способствовать повышению эффективности оказания услуг при сохранении доступа к услугам первой необходимости для бедных слоев, должен оцениваться с учетом национального контекста. Важнейшие вопросы, которые должны учитываться в процессе либерализации, включают выбор конкретных секторов услуг для либерализации, достижение эффекта синергизма между либерализованными секторами и секторами, остающимися в ведении государства, определение структуры и степени открытия рынков, а также сроков и последовательности реализации соответствующих рыночных реформ. Выгоды, получаемые от либерализации секторов услуг и торговли ими, с точки зрения обеспечения всеобщего доступа могут быть связаны с позитивным экономическим влиянием в результате снижения барьеров для участия иностранных поставщиков услуг (в том числе благодаря повышению эффективности секторов услуг); использованием открытия рынков для привлечения ПИИ (один из способов торговли услугами) в целях расширения инфраструктуры; или перераспределением ресурсов в результате того, что обеспечение доступа к услугам по более низким ценам, оказываемым частным сектором, позволяет высвободить государственные ресурсы для их направления на расширение доступа для слоев населения, не способных оплачивать услуги.

54. Высказывается обеспокоенность в связи с тем, что либерализация может отрицательно сказываться на доступе или справедливости (например, либерализация может приводить к возникновению ситуации, когда выгодами в основном будут пользоваться те, кто не сталкивается с наибольшими трудностями в получении доступа); что либерализация может вызывать структурные сдвиги, приводящие к возникновению двухуровневой системы и практики "снятия сливок"; и что она может привести к удорожанию некоторых услуг и сделать невозможным доступ, в частности для бедных и маргинализированных слоев (даже в случае общего позитивного влияния либерализации). В случае такого развития событий открытие секторов услуг приведет к обострению основополагающих проблем, с которыми сталкивается страна в усилиях по достижению всеобщего доступа.

55. Поскольку накопленный опыт и аналитические исследования носят пока ограниченный характер и - в тех случаях, когда они имеются, - указывают на неоднозначные результаты, целесообразным представляется осторожный подход, а также продуманное определение темпов и последовательности осуществления либерализации и регулирования. Это также подчеркивает важность создания надлежащих институциональных и регулирующих рамок, обеспечивающих формирование определенных условий до открытия рынков услуг. В этой связи возникают более общие

вопросы, касающиеся влияния торговли на возможности правительств применять такой осторожный и последовательный подход, включая политику по обеспечению всеобщего доступа. Подобные соображения, а также возможное ограничение пространства для маневра в политике оказывают сдерживающее влияние на готовность правительств брать на себя обладающие обязательной силой обязательства в области либерализации в определенных секторах услуг первой необходимости (например, в секторе здравоохранения).

ГАТС и политика по обеспечению всеобщего доступа

56. Взаимосвязи между ГАТС и всеобщим доступом в секторе услуг носят многогранный характер, и в ряде положений ГАТС затрагиваются аспекты, касающиеся политики по обеспечению всеобщего доступа. В статье I:3b) ГАТС предусмотрено изъятие в отношении услуг, "поставляемых при осуществлении функций правительственной власти". Это положение отражает стремление членов исключить отдельные виды услуг (и политику, регулирующую их) из сферы действия многосторонних норм, в том числе в силу того, что они рассматриваются как часть прерогатив правительства. Вместе с тем представляется неопределенным точная сфера охвата статьи I:3b). Существует мнение о том, что данное положение устанавливает довольно жесткие критерии: для того чтобы услуга подпадала под изъятие, она не может поставляться на коммерческой основе и не должно быть конкуренции между ней и другой услугой. Многие системы, с помощью которых правительства обеспечивают всеобщий доступ в секторах услуг первой необходимости, непосредственно не отвечают критериям изъятия, установленным в статье I:3b). С учетом возможно узкого охвата статьи I:3b), неопределенности по поводу ее толкования и от того факта, что рамочные подходы к обеспечению всеобщего доступа лишь частично отвечают критериям данной статьи, некоторые члены предусмотрели в своих обязательствах дополнительные изъятия, касающиеся услуг всеобщего охвата, в том числе для регулирования взаимосвязей между государственным и частным секторами.

57. В своих перечнях обязательств члены использовали различные подходы к таким изъятиям, включая ограничение секторального охвата (например, предусмотрев охват не всего сектора канализации, а лишь соответствующих консультативных услуг); ограничение охвата обязательств лишь теми случаями, когда услуги оказываются частными субъектами (например, оказание частных услуг в сфере образования и здравоохранения, исключая государственный сектор); изъятие в отношении услуг всеобщего охвата; или сохранение возможностей для использования отдельных инструментов политики в секторах, которые, как считается, имеют общественное назначение. В некоторых перечнях обязательств конкретно оговариваются различные

уровни управления или процедуры предоставления контрактов для участия частного сектора.

58. Положения, касающиеся всеобщего доступа, охватывают телекоммуникационный сектор. В пункте 3 Справочного документа по телекоммуникационным услугам⁹ предусматривается, что "любой член имеет право определить, какого рода обязательства о всеобщем обслуживании он намерен сохранить. Такие обязательства не рассматриваются как ограничивающие конкуренцию, если они применяются на транспарентной и недискриминационной основе, не оказывают воздействия на конкуренцию и не являются более обременительными, чем это необходимо для обеспечения всеобщего обслуживания, определенного членом". В Справочном документе также предусмотрено, что члены должны принять надлежащие меры, для того чтобы не допустить осуществления или сохранения антиконкурентной практики со стороны крупных поставщиков, к которой, возможно, относится антиконкурентное перекрестное субсидирование. Случай урегулирования спора в 2004 году продемонстрировал ограничения данных положений: в деле о *мексиканском телекоммуникационном секторе* Мексика, выступавшая ответчиком, утверждала, что "... страны, в особенности развивающиеся страны, такие, как Мексика, имеют широкие возможности, позволяющие устанавливать ставки, способствующие дальнейшему развитию необходимой инфраструктуры и достижению всеобщего обслуживания", в качестве аргумента, вытекающего из положений пункта 2.2b) Справочного документа¹⁰. Однако в конечном счете жюри установило "несоответствие с обязательствами Мексики на основании раздела 2.2b) Справочного документа". Индия приняла Справочный документ с изменениями, направленными прежде всего на обеспечение более гибких возможностей. В обязательствах Индии в рамках Справочного документа содержится положение, оговаривающее, что она оставляет за собой право определять виды ОВО, которые она намеревается сохранить. Индия исключила из своих обязательств содержащуюся в Справочном документе типовую формулировку о том, что ОВО не будут по своей сути рассматриваться в качестве антиконкурентной практики, если его "применение... не оказывает воздействия на конкуренцию и [не] является более обременительным, чем это необходимо для обеспечения всеобщего обслуживания, определенного членом".

⁹ Переговорная группа по базовым телекоммуникационным услугам, 24 апреля 1996 года. См. на вебсайте http://www.wto.org/english/news_e/pres97_e/refpap-e.htm.

¹⁰ *Mexico-Measures Affecting Telecommunications Services*, WT/DS204/R, para. 4.180.

59. В ГАТС содержатся также - хотя и ограниченные - нормы, касающиеся субсидий. Хотя правительства, как представляется, имеют определенные возможности для использования финансовых стимулов, к субсидиям имеют отношение такие положения, как мандат на проведение переговоров (статья XV, предусматривающая проведение переговоров о субсидиях, оказывающих деформирующее воздействие на торговлю); общее обязательство в отношении НБН (статья II); конкретные положения о национальном режиме (статья XVII) и вышеупомянутые положения в Справочном документе. В свои перечни обязательств некоторые члены включили оговорки в целях сохранения пространства для маневра при проведении политики, касающейся определенных субсидий. Примерами в этом отношении могут служить перечни, предусматривающие, что поставка определенной услуги или ее субсидирование в государственном секторе не является нарушением соответствующего обязательства; что стипендии и гранты могут предоставляться только гражданам стран; что предоставление субсидий может зависеть от участия граждан страны в советах компаний; и что страны оставляют несвязанными обязательства в отношении способов выхода на рынки либо в отношении всех субсидий, либо в отношении конкретных субсидий (например, в случае НИОКР).

60. В статье XIII предусматривается, что "статьи II, XVI и XVII¹¹ не применяются к законам, правилам или требованиям, регулирующим закупку услуг правительственными учреждениями для государственных целей...". В ней также определяется мандат на проведение переговоров, рамки которого, однако, являются предметом споров. В связи со статьей XIII возникли сложные вопросы, касающиеся всеобщего доступа, например, следует ли рассматривать в качестве государственных закупок концессионные контракты, механизмы "строительство - эксплуатация - передача" (СЭП) или контракты на управление и исключаются ли они в силу этого из сферы действия ГАТС. Как представляется, наблюдается определенное совпадение мнений относительно того, что концессионные контракты не рассматриваются в качестве государственных закупок, однако данный вопрос представляется еще более сложным в отношении механизмов СЭП или контрактов на управление. Вопросы, касающиеся политики по обеспечению всеобщего доступа, возникают также в связи со статьей VI, посвященной внутреннему регулированию, и нынешними переговорами о разработке будущих правил по вопросам внутреннего регулирования, что делает еще более настоятельной необходимость сохранения права на регулирование, закреплённого в ГАТС.

¹¹ Статьи II, XVI и XVII касаются соответственно вопросов НБН, национального режима и доступа к рынкам.

Обязательства Уругвайского раунда

61. Влияние ГАТС на политику страны в области обеспечения всеобщего доступа зависит, в частности, от масштабов и рамок обязательств, взятых ею на себя в отношении секторов, имеющих важное значение для достижения всеобщего доступа. В перечнях обязательств, как правило, были учтены соображения, касающиеся ограничения права правительств осуществлять регулирование (в том числе для целей достижения всеобщего доступа) и долгосрочных последствий обязательств, означающих, возможно, ограничение возможных направлений политики или гибкого подхода.

62. Число государств-членов, взявших на себя обязательства в секторах, связанных с обеспечением всеобщего доступа, колеблется от буквально нескольких до довольно большого числа в зависимости от конкретных секторов и их чувствительности, а также от целей социальной и культурной политики и уровня развития стран. Так, если в секторе начального образования обязательства на себя взяли менее одной четверти членов ВТО, то в секторе телекоммуникационных услуг обязательства (хотя и ограниченные) взяли на себя более 60% членов (например, в области телефонной связи).

63. В секторе образования широкий секторальный охват чаще встречается в перечнях обязательств развитых стран и стран с переходной экономикой (многие из которых недавно присоединились к ВТО) по сравнению с развивающимися странами, при этом некоторые члены тщательно ограничили секторальный охват своих обязательств (например, сделав акцент на частном высшем образовании). Ни один из членов не взял на себя каких-либо обязательств в секторе водоснабжения, хотя 42 члена предусмотрели в своих перечнях связанные обязательства в отношении смежных услуг первой необходимости, например в секторе канализации. Сравнительно мало обязательств предусмотрено также в секторе энергетических услуг, что в основном объяснялось тем, что в ходе Уругвайского раунда данный сектор в целом рассматривался как имеющий общественное назначение и он отсутствовал в классификации секторов ВТО. В секторе медико-санитарных услуг (относящемся к услугам здравоохранения и профессиональным услугам) было взято сравнительно немного обязательств, при этом основная часть обязательств была взята в отношении медицинских и зубоврачебных услуг, за которыми по числу обязательств следовали услуги больниц и услуги акушерок и медицинских сестер. Между странами наблюдаются значительные различия с точки зрения структуры обязательств, при этом некоторые из них не взяли на себя обязательств ни в одном из четырех основных подсекторов здравоохранения. Вместе с тем многочисленные обязательства были взяты в секторе телекоммуникационных услуг, при этом многие страны, в том числе недавно присоединившиеся, приняли Справочный документ по телекоммуникационным услугам. Это, возможно, отражает переход данного сектора от

монопольных или олигопольных структур к более открытым режимам и все связанные с этим выгоды.

Переговоры Дохинского раунда

64. Переговоры Дохинского раунда о либерализации торговли услугами проводятся по двум направлениям, охватывающим соответственно вопросы расширения доступа к рынкам и вопросы, касающиеся норм ГАТС и внутреннего регулирования. Шестая Конференция министров ВТО в Гонконге способствовала повышению статуса переговоров по услугам и придала им новый импульс. В частности, в приложении С к Декларации министров были намечены важные задачи и установлен график будущей работы. На переговорах по вопросам *доступа к рынкам* к августу 2006 года было представлено 71 первоначальное предложение (от 95 членов) и 30 пересмотренных предложений (от 54 членов). Вместе с тем в своих предложениях члены предусматривают лишь ограниченное улучшение условий доступа (например, в отношении числа охватываемых подсекторов и масштабов обязательств). Помимо общего ограниченного характера предложений, предложения по секторам в целом отражают структуру обязательств, взятых в рамках Уругвайского раунда. Если в секторе телекоммуникационных услуг (так же, как и в секторе деловых и финансовых услуг) было представлено много предложений, то в таких секторах услуг, как образование, природоохранная деятельность или здравоохранение, число представленных или пересмотренных в сторону улучшения предложений является сравнительно небольшим. Ни один из членов не представил предложение в отношении сектора водоснабжения, и, за исключением незначительного изменения в одном из предложений, ни одна развитая страна не предложила каких-либо обязательств в отношении некоторых медико-санитарных услуг. Поскольку некоторые виды услуг первой необходимости являются предметом многосторонних переговоров с ограниченным числом участников, члены, возможно, намереваются изучить новые подходы. Обеспечение сочетания обязательств в рамках ГАТС с гибкими возможностями для пересмотра - и отказа от - обязательств в свете их влияния на достижение целей всеобщего доступа, возможно, может служить защитной мерой, которая облегчит принятие обязательств членами на начальном этапе.

65. Проведение многосторонних переговоров с ограниченным числом участников, несмотря на то, что они не позволяют достичь конкретных результатов с точки зрения расширения доступа к рынкам, было сочтено целесообразным для уточнения технических вопросов и определения общих черт возможного пакета обязательств в секторе услуг. Некоторые запросы, представленные в основном развитыми странами, касаются секторов, в которых правительства проводят политику по обеспечению всеобщего доступа (образование, почтовые услуги, природоохранная деятельность, телекоммуникационные и

энергетические услуги), при этом в некоторых случаях конкретно были подняты вопросы, касающиеся политики достижения всеобщего доступа. Примером может служить запрос в отношении сектора образования, в котором предлагается взять новые/более значительные обязательства в отношении частного высшего образования и/или "другого" частного образования; не требуется обязательств в отношении государственного образования; и указывается, что обязательства (в особенности в отношении частного образования) вовсе не предполагают выделение государственных ресурсов частным учреждениям. Это означает секторальный охват, из которого исключается та часть сектора страны-члена, которую она относит к сфере общественных товаров, и ограничения для государственного финансирования, выделяемого учащимся и учреждениям.

66. В рамках переговоров по вопросам внутреннего регулирования председатель Рабочей группы по вопросам внутреннего регулирования подготовил сводный рабочий документ на основе представленных предложений, охватывающий требования и процедуры лицензирования, процедуры применения квалификационных требований и вопросы технических стандартов и транспарентности. В этом документе предлагается, чтобы соответствующие правила применялись ко всем секторам услуг, в отношении которых член берет на себя связанные обязательства по либерализации. В нем уточняется, что правила не распространяются на меры, которые представляют собой ограничения, указываемые в перечнях согласно статьям XVI и XVIII. В документе предусматривается, что правила не будут толковаться таким образом, чтобы препятствовать членам в осуществлении их права на регулирование и в принятии новых регулирующих положений или чтобы предписывать или навязывать какой-либо определенный подход в сфере внутреннего регулирования. В документе говорится о концепции "необходимости", но вместе с тем признается, что многие делегации не высказали предложений по данной концепции и не хотят ее включать. В документе также предусматривается, что будущие правила не должны также толковаться таким образом, чтобы препятствовать странам-членам в осуществлении их права на принятие новых или сохранение существующих положений, регулирующих вопросы всеобщего обслуживания, на основе подхода, совместимого с их обязательствами и обязанностями в рамках ГАТС.

67. По-прежнему остаются нерешенными некоторые основополагающие вопросы, и существует обеспокоенность по поводу того, что будущие правила могут затронуть возможности стран для осуществления политики по обеспечению всеобщего доступа, отвечающей национальным потребностям. К таким нерешенным вопросам относятся, в частности следующие: сфера действия/охват будущих правил (например, в какой степени будущие правила будут охватывать вопросы политики по достижению всеобщего доступа, в частности с учетом того, что ОВО, такие, как требования о минимальном потенциале/

обслуживании по социальным, региональным и аналогичным принципиальным соображениям, как правило, включаются в лицензионные контракты); и "критерий необходимости", например, вопрос о том, может ли это затруднить для регулирующих органов решение задачи по обеспечению учета и нахождению баланса интересов различных сторон. Для развивающихся стран главная задача заключается в нахождении баланса между сохранением права на регулирование и согласованием четких и конкретных международных норм, в том числе в отношении четвертого способа поставки услуг.

VI. ВЫВОДЫ

68. Обеспечение всеобщего доступа имеет важнейшее значение для социально-экономического развития, и для достижения этих целей правительства используют ряд инструментов политики. Широко признается значение целей по обеспечению всеобщего доступа, хотя в меньшей степени совпадают мнения в вопросе о наиболее эффективных способах их достижения. Правительства используют целый набор инструментов политики для достижения всеобщего доступа. К возможным подходам относятся предоставление и финансирование услуг государственным сектором или участие частного сектора, а также участие государственного и частного секторов на совместной основе и/или в сочетании с другими инструментами политики по обеспечению всеобщего доступа (например, ОВО и субсидиями). Основные задачи, стоящие перед правительствами, включают определение целей обеспечения всеобщего доступа и наиболее подходящей политики для их достижения; улучшение доступности услуг и их приемлемости по ценам; повышение эффективности оказания услуг; ограничение расходов, возникающих для правительств/налогоплательщиков; установление надлежащих цен на услуги; и осуществление контроля и обеспечения целенаправленного характера конкретных мер и их осуществления.

69. При надлежащем регулировании участие частного сектора, включая иностранных поставщиков услуг, может способствовать достижению всеобщего доступа. Тем, кто занимается разработкой политики, необходимо тщательно изучать возможности, в случае которых открытие секторов услуг для иностранных поставщиков способствует расширению доступа для неимущих и маргинализированных слоев общества. В некоторых секторах и странах наиболее подходящим поставщиком услуг первой необходимости может выступать государственный, а не частный сектор или наоборот. При осуществлении приватизации ограничение участия местными компаниями (например, при существовании ограниченных обязательств в отношении либерализации торговли или при отсутствии таких обязательств) может в большей степени отвечать достижению национальных целей. Вместе с тем накопленный опыт, свидетельствующий

о влиянии различных инструментов политики по достижению всеобщего доступа, является ограниченным, и полученные пока результаты являются неоднозначными. Поэтому целесообразным представляется осторожный подход, и необходимо проведение дальнейших исследований для углубления понимания и получения более ясной картины, с тем чтобы правительства могли делать соответствующий выбор. В частности, исследования могут пролить свет на новые подходы к достижению целей по обеспечению всеобщего доступа.
