

INTOSAI



Руководства по лучшей практике в области аудита экономического регулирования

КОМИТЕТ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ (PSC) ИНТОСАИ

СЕКРЕТАРИАТ КОМИТЕТА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ

RIGSREVISIONEN • STORE KONGENSGADE 45 • P.O. Box 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK

Тел.: +45 3392 8400 • Факс: +45 331 1 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

ИНТОСАИ



Генеральный секретариат ИНТОСАИ – RECHNUNGSHOF
(Счетная палата Австрийской Республики)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Тел.: ++43 (1) 711 71 • Факс: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Содержание

ЧАСТЬ 1: ВВЕДЕНИЕ.....	5
Раздел 1: Практический опыт высшего органа аудита.....	7
Раздел 2: Деятельность по регулированию	7
Раздел 3: Предоставление услуг	7
Раздел 4: Цена за услугу.....	8
Раздел 5: Развитие конкуренции	8
ЧАСТЬ 2: РЕКОМЕНДАЦИИ	9
Раздел 1: Практический опыт высшего органа аудита.....	9
Рекомендация 1. Требования к практическому опыту	9
Рекомендация 2. Приобретение опыта	9
Раздел 2: Деятельность по экономическому регулированию	10
Рекомендация 3. Нормативно-правовая база	10
Рекомендация 4. Цели, функции и права.....	11
Рекомендация 5. Объективность и целостность	12
Рекомендация 6. Техническая компетенция.....	12
Рекомендация 7. Потребности в информационном обеспечении	13
Рекомендация 8. Бухгалтерская отчетность и консультации	14
Раздел 3: Предоставление услуг	15
Рекомендация 9. Стабильность предоставления услуг	15
Рекомендация 10. Доступ для потребителя.....	15
Рекомендация 11. Предоставление услуг уязвимым потребителям	16
Рекомендация 12. Стандарты обслуживания	17
Рекомендация 13. Работа с рекламациями покупателей	18
Рекомендация 14. Экологические вопросы	19
Раздел 4: Цена услуг	19
Рекомендация 15. Контроль уровня цен	19
Рекомендация 16. Установление связи между ценой и качеством	20
Рекомендация 17. Поддержка эффективности услуг, предоставляемых поставщиком.....	21
Рекомендация 18. Затраты поставщиков на финансирование	22
Рекомендация 19. Инвестирование	22
Раздел 5: Развитие конкуренции	23
Рекомендация 20. Снижение монопольного и рыночного доминирования	23
Рекомендация 21. Поддержка выбора для потребителя.....	24
Рекомендация 22. Борьба монополистических практик	25
ГЛОССАРИЙ.....	26

ЧАСТЬ 1: ВВЕДЕНИЕ

1. Согласно решению, принятому на XIV Конгрессе Международной организации высших органов аудита (XIV ИНКОСАИ) в Вашингтоне в 1992 г., Правление в мае 1993 г. официально сформировало Рабочую группу по аудиту приватизации под председательством сэра Джона Борна, главы Национального финансово-ревизионного управления Соединенного Королевства.
2. В состав Рабочей группы входят представители высших органов аудита следующих стран:

Албания	Индия
Антигуа и Барбуда	Израиль
Аргентина	Литва
Австралия	Новая Зеландия
Австрия	Норвегия
Багамские острова	Оман
Чили	Парагвай
Чешская Республика	Перу
Дания	Польша
Эквадор	Россия
Египет	Саудовская Аравия
Сальвадор	Турция
Эстония	Великобритания (Председатель)
Германия	Уругвай
Венгрия	Йемен
	Замбия
3. В ноябре 1998 г. в Монтевидео XVI ИНКОСАИ одобрил блок из сорока рекомендаций по аудиту приватизации. Отмечая, что приватизация путем продажи не является концом истории приватизации и что экономическое регулирование как частного, так и государственного бизнеса представляет растущую значимость для правительств и граждан, XVI ИНКОСАИ пригласил Рабочую группу разработать также рекомендации по аудиту экономического регулирования.
4. Рекомендации, приведенные далее, представляют собой результат деятельности Рабочей группы в связи с возложенным на нее полномочием, основанный на данных опроса членов ИНТОСАИ по поводу экономического регулирования и его аудита, на который ответили 67 высших органов аудита (ВОА) и результаты которого были сформулированы в отчете Группы, одобренном на ее шестом собрании в Варшаве в октябре 1999 г. и затем отправлены всем высшим органам аудита. Настоящие рекомендации можно также найти на Интернет-сайте Рабочей группы www.nao.gov.uk/intosai/wgap/home.htm.

5. Экономическое регулирование можно определить как осуществление государством, прямо или косвенно, контроля и влияния на государственных или частных поставщиков услуг, оказываемых потребителям. Оно преследует ряд целей, некоторые из которых конкурируют друг с другом, например, защита потребителей от обмана со стороны поставщиков-монополистов и одновременно попытка гарантировать способность поставщиков финансировать предоставление существенных услуг, таких как коммунальные услуги, общественный транспорт и финансовые услуги, в соответствии с установленными стандартами. В случае конкурентных рынков внимание органа регулирования экономики сфокусировано на обеспечении адекватности и прозрачности предоставления информации поставщиками, чтобы помочь потребителям сделать осознанный выбор; а также на мониторинге финансового состояния поставщиков и противодействия любому виду монополистической практики. Диапазон деловых операций, охватываемый органами регулирования экономики, очень широк, что непосредственно влияет на жизненные интересы всех граждан.
6. Исследование ИНТОСАИ показало, что, в то время как в большинстве стран экономическое регулирование главным образом осуществляется непосредственно государством, в растущем меньшинстве случаев оно выполняется специально созданными органами, работающими на формальной основе с правительством, причем некоторые из них отвечают за регулирование конкретных отраслей промышленности, а другие - за экономику, например, общие органы регулирования конкуренции. Большинство таких регулирующих органов являются государственными органами, некоторые из которых выполняют функции, предписанные законодательством независимо от правительства; другие отчитываются непосредственно перед правительством; существуют также органы, совмещающие и те, и другие особенности. К меньшинству относятся частные организации, в том числе регулирующие органы, учрежденные самим отраслями промышленности (органы саморегулирования). Особенно там, где торговые предприятия были приватизированы с монопольным или господствующим правами, приватизация сопровождалась созданием новых регулирующих органов.
7. О ценности экономического регулирования ведутся горячие споры, в частности, о том, может ли оно представлять эффективно потребительские интересы перед сильными основными поставщиками, в большей степени работающими на международном уровне. Развивающаяся конкуренция в различных местах рассматривается как более надежный способ защиты потребителя, поддерживаемый, может быть, общим регулированием конкуренции. Но опыт подсказывает, что даже в конкурентной среде требуется вмешательство разными способами, чтобы защитить интересы отдельных потребителей, особенно тех, кто наиболее уязвим, а также интересы общества в целом. В частности, пока страны развиваются и граждане становятся богаче, спрос на услуги становится более требовательным и пользователи ищут более высоких стандартов услуг и ожидают, что поставщики, оказавшись под давлением, будут оказывать услуги в соответствии с такими стандартами.
8. Исследование ИНТОСАИ выявило много примеров положительных последствий как органов регулирования экономики, так и высших органов аудита в улучшении предоставления регулируемых услуг. Эти примеры приведены в отчете Рабочей группы. Из отчета ясно, что граждане все больше рассчитывают на то, что высшие органы аудита будут проводить официальные проверки работы органов регулирования экономики и результатов деятельности предприятий, которые они регулируют, и что отчеты высших органов аудита ведут к повышению показателей результативности в оказании регулируемых услуг на благо как потребителей, так и поставщиков.

Рекомендации: Сводная информация

9. Рекомендации выделяют ряд ключевых вопросов, к которым высшим органам аудита следует обратиться при проверке эффективности и результативности, с которой органы регулирования экономики оценивают свои задачи. Предлагая настоящие рекомендации, Рабочая группа признает, что экономическое регулирование представляет собой развивающуюся концепцию, практикуемую разными способами в разных странах с разными конституциями и на разных этапах развития. Таким образом, может

потребуется применить рекомендации в определенных обстоятельствах разных стран с должными модификациями с учетом состояния развития этих стран. Рекомендации проиллюстрированы примерами, взятыми из отчета по исследованию ИНТОСАИ, и основаны на опыте членов Рабочей группы. Они сгруппированы в пять разделов. В следующих параграфах кратко сформулированы ключевые вопросы, имеющие отношение к рекомендациям каждого раздела. Сами рекомендации сформулированы в Части 2.

Раздел 1: Практический опыт высшего органа аудита

10. Если высший орган аудита должен реализовать хорошую идею при проведении аудита результатов деятельности, которая приведет к появлению полезных рекомендаций и накоплению передового опыта в этой области, ему нужно иметь доступ к многообразному практическому опыту, имеющему отношение к делу, и хорошо знать регулируемую отрасль. Высшие органы аудита могут многое узнать из опыта друг друга при помощи таких мер, как обмен персоналом и параллельный или совместный аудит.

Рекомендации

Требования к практическому опыту

Приобретение опыта

Раздел 2: Деятельность по регулированию

11. Высшему органу аудита нужно иметь четкое понимание контекста экономического регулирования, а также его целей, функций и прав. Важно оценить, насколько сильно регулирующий орган поддерживает свою объективность, целостность и компетенцию; получает ли он достаточно информации об операциях поставщиков с целью выполнения своих регулирующих функций и насколько эффективны его консультационные мероприятия.

Рекомендации

Нормативно-правовая база

Цели, функции и права

Объективность и целостность

Техническая компетенция

Потребности в информационном обеспечении

Отчетность и консультирование

Раздел 3: Предоставление услуг

12. Одна из ключевых целей регулирующего органа будет заключаться в обеспечении предоставления существенных услуг таким образом, что доступ к ним гарантируется для потребителей, в частности, для тех, кто наиболее уязвим. Высшему органу аудита нужно будет проверить, какие стандарты обслуживания были заложены в основу и каким образом регулирующий орган контролирует соблюдение поставщиками этих стандартов. Должны быть внедрены и эффективно применяться процедуры по работе с рекламациями. А регулирование следует осуществлять не только в отношении экономики. Существенными являются также вопросы здоровья, безопасности и окружающей среды; поэтому высшему органу аудита доверят проверить и дать свои комментарии о том, ставятся ли такие цели.

Рекомендации

Стабильность предоставления услуг

Доступ для потребителей

Предоставление услуг уязвимым потребителям

Стандарты обслуживания

Работа с рекламациями покупателей

Экологические вопросы

Раздел 4: Цена за услугу

13. Другая ключевая цель регулирующего органа заключается в обеспечении соизмеримости назначенной цены и качества предлагаемой услуги и, в случае если регулирование имеет социальные цели, отражении этих целей в режиме ценообразования, включая любой элемент государственной субсидии. Данный раздел рассматривает вопросы, связанные с ценой и другими средствами контроля, а также факторы, которые нужно учесть при рассмотрении затрат поставщиками на финансирование, в том числе программы инвестирования; а также меры для повышения результативности поставщика с учетом других вопросов, в том числе стабильности предоставления услуг и экологических целей.

Рекомендации

Контроль за уровнем цен

Связывание цены и качества

Поддержка результативности поставщика

Затраты поставщиков на финансирование

Инвестирование

Раздел 5: Развитие конкуренции

14. Заключительный раздел рассматривает ключевые вопросы, касающиеся роли органов регулирования экономики в развитии конкуренции, в том числе вопросы повышения качества обслуживания и ценообразования, к которому конкуренция приведет, а также шаги, необходимые для поддержки конкуренции, в том числе, борьба с любыми видами монополистической практики.

Рекомендации

Снижение монопольного и рыночного доминирования

Поддержка выбора потребителя

Борьба с любыми видами монополистической практики

Заключение

15. Учитывая, что концепция государственно-частного финансирования и концессий представляет собой сравнительно недавнюю разработку и что добросовестная практика успешной реализации таких проектов до сих пор находится в развитии, настоящие рекомендации следует рассматривать как предложения и советы, основанные на имеющемся на данный момент опыте. Это не законы и не установленные процедуры, которые высшие органы аудита должны применять в полном объеме в ходе каждой проверки. Это рекомендации, наличие которых позволяет обеспечить аудит таких сделок в соответствии с профессиональным и структурированным подходом и накопить полезный опыт для будущих сделок. И, все-таки, мы полагаем, что многие проблемы, рассматриваемые здесь, скорее всего, остаются актуальными и важными, несмотря на развитие концепции государственно-частного финансирования и концессии.

ЧАСТЬ 2: РЕКОМЕНДАЦИИ

Раздел 1: Практический опыт высшего органа аудита

Рекомендация 1. Требования к практическому опыту

Рекомендация

Высшему органу аудита следует определить свои аудиторские обязанности в отношении органа регулирования экономики и, помимо практического опыта финансового аудита, необходимого для проверки использования бюджета регулирующего органа, выяснить, какие специальные знания ему необходимы для выполнения оценок результатов экономического регулирования.

Обоснования рекомендации

Высшим органом аудита часто бывает аудитор, осуществляющий финансовую проверку и проверку эффективности результатов деятельности экономического регулирования.

Независимо от того, организована ли функция экономического регулирования как часть министерства управления или как отдельный орган, эта функция выполняется сравнительно небольшим количеством людей с соответственно небольшим административным бюджетом. Аудит использования этого бюджета маловероятно вызовет появления новых технических вопросов, хотя высшему органу аудита потребуется учесть то, как расходовались деньги (рекомендация 5), а также обратиться к таким вопросам, как соответствие законодательству и внутренние средства контроля.

Напротив, действия и решения регулирующего органа оказывают влияние на всех граждан, основных поставщиков и, возможно, экономику в целом. Что касается налогоплательщиков и потребителей услуг, оказываемых регулируруемыми поставщиками, то граждане все больше рассчитывают на то, что высший орган аудита предложит способы повышения эффективности расходования средств экономического регулирования и поддержания отчетности регулирующих органов, а также быстрого реагирования отраслей, которые они регулируют.

Высшему органу аудита потребуется доступ к ряду специальных навыков, чтобы реагировать на эти ожидания и проводить аудит результатов деятельности регулирующих органов и/или поставщиков услуг, которых они регулируют. Эти навыки включают понимание договорной и правовой баз, на которых работают поставщики и регулирующий орган, а также экспертную оценку в экономическом анализе, бухгалтерской отчетности и статистике, а также в процедурах качественной и количественной оценки, чтобы суметь оценить влияние решений регулирующего органа на поставщиков и их покупателей. Высшему органу аудита также потребуется знание дисциплин, таких как бенчмаркинг, анализ стоимости и эффективности, анализ рисков и изучение мнений и отношений.

Обладея такими знаниями, высшие органы аудита провели аудит многих органов регулирования экономики и регулируемых ими предприятий, часто в узкоспециализированных и технических областях. Например, в Аргентине высший орган аудита провел оценку операций государственных банков, рассматривая такие вопросы, как капитал, другие активы, чистый доход, ликвидность банков и их финансовое состояние.

Рекомендация 2. Приобретение опыта

Рекомендация

Высшему органу аудита следует определить и закрепить ключевые собственные навыки, необходимые ему в проведении официальной оценки экономического регулирования, и при необходимости добавить к этим знаниям поддержку сторонних экспертов.

Обоснования рекомендации

Для высшего органа аудита может оказаться дорогостоящим приобретение и поддержка внутри своей организации всех знаний, необходимых для оценки всех аспектов экономического регулирования. К тому же, поскольку потребительский спрос на более качественное обслуживание растет и поскольку осуществляется приватизация, у высшего органа аудита,

вероятно, появится потребность оценить растущее количество регулирующих органов, охватывающее широчайший диапазон регулируемых услуг, которые оказываются гражданам. Высшему органу аудита нужно решить, какие из необходимых знаний ему следует развивать внутри организации как часть своей основной деятельности и какие следует приобретать от случая к случаю, помня, что в быстро меняющейся среде регулирующих органов необходимая комбинация знаний будет постоянно развиваться, так что высшему органу аудита может потребоваться регулярно корректировать свою базу знаний.

Исследование ИНТОСАИ по аудиту регулирования выявило, что многие высшие органы аудита проводят такие оценки результатов деятельности. Ряд высших органов аудита формирует команды, специализирующиеся на аудите экономического регулирования, пополняя свой опыт в каждом отдельном случае с учетом сторонней консультации по новейшим разработкам.

Высшие органы аудита находят это полезным для обмена опытом и информирования друг друга о методиках аудита и обмена персоналом на условиях стажировки. Существуют возможности усиления такого обмена опытом и персоналом, например, в рамках регионального группирования ИНТОСАИ или иначе между высшими органами аудита, сталкивающимися с одинаковыми проблемами. Эти высшие органы аудита могут, например, провести совместный или параллельный аудит, если одинаковые экономические регулирующие вопросы могли бы принести выгоду при применении дополнительных методик аудита результатов деятельности.

Для высшего органа аудита ценной может быть также отправка своих сотрудников на стажировку в регулирующие органы для выработки более четкого понимания того, как работает экономическое регулирование, и для приобретения практического опыта, который они могут применить в последующих оценках результатов деятельности. Высший орган аудита может также взять на стажировку сотрудников регулирующих органов, чтобы они могли получить более четкое понимание о роли аудита эффективности деятельности.

Раздел 2: Деятельность по экономическому регулированию

Рекомендация 3. Нормативно-правовая база

Рекомендация

Чтобы приступить к оценке эффективности деятельности, высшему органу аудита нужно иметь четкое понимание среды, в которой работает орган регулирования экономики.

Обоснования рекомендации

Сведения об экономическом регулировании отличаются от страны к стране и от одной отрасли экономики к другой, но есть и много общих целей, которые они преследуют, в частности: обеспечение предоставления регулируемыми предприятиями существенных услуг населению по приемлемой цене; защита потребителей от обмана со стороны монополий; достижение социальных целей, а также развитие конкуренции в процессе достижения этих целей. Высшему органу аудита нужно понимать динамику, в пределах которой регулирующий и регулируемый органы взаимодействуют друг с другом и с потребителями, чтобы иметь возможность проверить эффект регулирования.

Во многих странах регулирующие функции выполняются непосредственно министерствами управления. В других странах могут быть дополнительные регулирующие комиссии, подотчетные правительству [Индия]. В растущем меньшинстве случаев регулирование выполняется на формальной основе правительством, обычно государственными органами (обычно советами, иногда отдельными лицами, но также и компаниями частного сектора) или путем саморегулирования. Иногда регулирующая функция выполняется на основании определенной отрасли, например, органы помогают приватизировать монополии, оказывающие коммунальные услуги; в меньшинстве случаев она выполняется общим регулирующим органом, например, общим органом регулирования конкуренции. Во многих примерах отрасль, о которой идет речь, может регулироваться рядом органов, например, министерствами управления и специальными или общими регулирующими органами, причем, каждое имеет права и обязанности, которые могут дополнять друг друга, а могут и частично совпадать или конкурировать друг с другом. Высшему органу аудита нужно знать, как деятельность или бездеятельность других институтов

может повлиять на решения, принятые регулирующим органом, и учесть это при определении объемов аудита и его проведении [Польша].

В любой приватизируемой отрасли, особенно имеющей монопольные права, важно, чтобы во время приватизации внедрялась подходящая регулирующая структура, поскольку уладить все вопросы после будет сложно [Россия]. В момент приватизации важно также обратиться к стандартам, которые приватизированным компаниям требуется достичь [Замбия].

На регулируемых рынках постоянно происходят изменения. Иногда они могут быть очень быстрыми, например, в области телекоммуникаций. Высшим органам аудита потребуется проверить, как регулирующая структура справляется с этими событиями, чтобы не затормозить развитие; с выявлением и раскрытием примеров добросовестной практики, где регулирующие органы проявили гибкость, отреагировав на проблему изменения рынка.

Рекомендация 4. Цели, функции и права

Рекомендация

Высшему органу аудита нужно иметь четкое понимание целей, функций и прав регулирующего органа, чтобы оценить, насколько эффективно он реализует свои задачи.

Обоснования рекомендации

Цели регулирующих органов часто определены в законодательстве, но иногда разрабатываются правительством или самим регулирующим органом. Высшему органу аудита следует изучить права, данные регулирующему органу, с целью проверки адекватности правовой базы его работы. Высшему органу аудита также следует рассмотреть любые правовые и иные ограничения в отношении регулирующего органа и их влияние на эффективность и результативность, с которой он выполняет свои функции. Высшему органу аудита также потребуется иметь четкое понимание процесса принятия регулирующим органом решений (официального или неофициального), информационных систем и систем аудита.

Регулирующие органы обычно должны преследовать ряд целей, некоторые из которых могут быть в конкуренции с другими; например, обеспечение предоставления коммунальных услуг, таких как водоснабжение, и одновременно защита потребителей от обмана монополистом; обеспечение конкуренции и инноваций в предоставлении страховых и пенсионных услуг и в то же время тщательный мониторинг финансовой устойчивости поставщиков этих услуг. При проверке функций регулирующего органа в достижении целей высшему органу аудита следует быть осторожным и не подвергать сомнению достоинства целей политики, которые преследуются регулирующим органом. Однако высшим органам аудита следует прояснить для себя эти цели, чтобы суметь проверить пределы, в которых регулирующий орган исполнил свои обязанности, а также адекватность текущей регулирующей структуры ее поставленным целям.

Там, где есть конкурирующие цели, высшему органу аудита потребуется рассмотреть, подвел ли регулирующий орган аргументированный баланс, например, экономических и социальных целей, или в пределах конкретных целей. Например, если это касается получения максимальной выгоды потребителями, то настоятельное требование максимально возможного снижения цен за короткий срок могло бы задержать развитие конкуренции и последующие более долгосрочные выгоды. Регулирующий орган должен решить вопрос о том, как справляться с такими конкурирующими целями: высшему органу аудита следует позаботиться о том, чтобы не узурпировать обязанность регулирующего органа определения приоритетов. В Соединенном Королевстве, например, высший орган аудита проверил баланс, подведенный четырьмя основными регулирующими органами в отношении исполнения ими своих обязанностей по закону, в частности, в отношении защиты интересов потребителей, в то же время давая возможность поставщикам финансировать свою регулируемую деятельность. Высший орган аудита также сравнил и противопоставил свои права, обязанности и приоритеты и обнаружил между ними различия. Впоследствии регулирующие органы провели совместную работу с целью адаптации более общего подхода по различным вопросам, от консультативной деятельности до методик по расчету уровней доходности инвестиций, необходимых поставщикам регулируемых услуг.

Рекомендация 5. Объективность и целостность

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить, какие правила и процедуры были установлены для обеспечения должного и честного исполнения регулирующих функций, а также какие случаи подозрительной незаконной деятельности были тщательно рассмотрены регулирующим органом или его персоналом.

Обоснования рекомендации

В большинстве стран регулируемые предприятия составляют значительную часть ВВП, и они влияют на экономические интересы миллионов граждан. Потребителям нужно быть уверенными в том, что регулирующий орган способен защитить их интересы перед доминирующими поставщиками. А поставщикам нужно быть уверенными в том, что регулирующий орган не будет стараться препятствовать им в получении удовлетворительной нормы прибыли за довольно хороший уровень обслуживания.

Чтобы регулирующий орган эффективно работал и добился общего признания своей работы, он не должен подвергаться политическому давлению и должен быть устойчивым к влиянию регулируемых поставщиков, чтобы решения, которые он принимает, были сделаны объективно в интересах общества. Высшему органу аудита следует проверить факт внедрения регулирующим органом адекватных правил и процедур их исполнения, позволяющих ему противостоять такому давлению из любых источников. Если существуют какие-либо отклонения от установленных правил и процедур, высшему органу аудита также следует оценить причины таких отклонений, включая потребность обновления существующих процедур. Еще одной важной задачей является проверка соблюдения регулирующим органом правил, разработанных для предотвращения конфликтов интересов, таких как запрет для персонала на определенные виды деятельности, в том числе участие в акционерном капитале в регулируемых компаниях, принятие подарков от поставщиков или участие за собственный счет в таких видах деятельности, которые связаны с работой поставщиков или которые регулирующий орган обеспечивал по контракту [Перу]. Высшему органу аудита также нужно знать риски завоевания отрасли, возникающие в связи с давлением со стороны основных поставщиков, обладающих большими ресурсами, чем регулирующий орган. Еще одна опасность состоит в том, что решения регулирующего органа, имеющие своей целью оказание помощи потребителям, например, решения о контроле за уровнем цен или прибыли, могут поставить под сомнение экономическую целесообразность поставщиков, а значит, и предоставление существенных услуг.

Регулирующим органам следует вести должным образом записи о причинах своих решений, чтобы обеспечить надлежащее ведение государственной деятельности и бухгалтерской отчетности. Например, в Соединенном Королевстве после проверки высшего органа аудита и Парламента регулирующий орган исправил свои процедуры ведения документации таким образом, чтобы обеспечить более четкую фиксацию обоснований, на основе которых им принимаются важные решения.

Рекомендация 6. Техническая компетенция

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить, какие шаги были предприняты регулирующим органом для обеспечения наличия достаточно квалифицированного персонала и доступа к консультации экспертов, позволяющих ему выполнять свои функции с должным знанием регулируемых поставщиков и рынков, на которых они работают.

Обоснования рекомендации

Регулирующим органам следует поддерживать свою осведомленность о поставщиках, в отношении которых они осуществляют свое регулирование. Существуют и обратные риски: с одной стороны, риск оказаться неинформированными, если регулирующие органы будут оставаться отстраненными от поставщиков, и, как следствие, риск потери доверия отрасли (важно, если регулирование должно быть конструктивным); с другой стороны, риск оказаться слишком энергичным в отношении сотрудничества с отраслью, особенно, с ее существующими членами, которые хотели бы притормозить изменения и помешать появлению новых участников на рынке.

Происхождение регулирующего органа и ключевого персонала является важным элементом в решении таких вопросов; наём персонала с различным опытом и из различных областей знания, имеющих отношение к делу, постоянная текучесть ключевых кадров регулирующего органа, а также доступ к уважаемым сторонним экспертам могут иметь значение для обеспечения как компетенции, так и независимости.

Высшему органу аудита следует проверить, обладает ли персонал регулирующего органа необходимыми техническими знаниями для эффективного выполнения своих функций и находятся ли эти сотрудники в курсе последних технических разработок, влияющих на сектор, в котором они работают [Перу]. Высший орган аудита мог бы также проверить такие вопросы, как совмещение внешней консультации и внутренней экспертной оценки, составление персоналом регулирующего органа диапазона дисциплин, экспертной оценки и опыта, который в действительности нужен регулирующему органу, а также эффективность и результативность, с которыми персонал регулирующего органа выполняет свою работу. В одной из стран [Польша] высший орган аудита обнаружил, что орган регулирования энергетического сектора улучшил и обновил знания своего персонала путем внедрения всесторонней образовательной программы, в том числе применения опыта других стран. В другой стране [Соединенное Королевство], учитывая рекомендацию высшего органа аудита, орган регулирования телекоммуникаций нанял на работу больше людей с соответствующей отрасли квалификацией и усовершенствовал свою образовательную программу так, чтобы улучшить деловые навыки своего персонала.

Рекомендация 7. Потребности в информационном обеспечении

Рекомендация

Высшему органу аудита следует установить, может ли регулирующий орган получить достаточно надежную информацию о поставщиках, которая поможет ему эффективно и результативно осуществлять свои функции.

Обоснования рекомендации

Считается, что регулирующие органы знают о деятельности поставщиков, в отношении которых они осуществляют регулирование, меньше, чем сами поставщики. Считается также, что они зависят от поставщиков в получении большей части информации, необходимой им для выполнения своих регулирующих функций. Поставщики осуществляют свою деятельность изо дня в день все более закрыто и в состоянии контролировать информацию о ней, которую они предоставляют регулирующему органу. В одной из стран [Польша] орган регулирования энергетического сектора выдал лицензию поставщику услуг, недостаточно изучив финансовое состояние этого поставщика. Через шесть месяцев поставщик обанкротился.

Такое несоответствие может помешать регулирующему органу в достижении некоторых своих целей. Например, регулирующий орган может попытаться назначить цену поставщика, близкую его расходам. Регулирующий орган располагает меньшими данными о расходах поставщика, чем сам поставщик, который имеет стимул для завышения расходов, чтобы убедить регулирующий орган в необходимости назначения более высокой цены.

Высшему органу аудита следует продумать меры, которые может принять регулирующий орган с целью снижения такого недостатка информации. В связи с этим, нужно провести проверку потребности регулирующего органа в информации и адекватности права регулирующего органа требовать от поставщиков предоставления информации, а также проверить, согласовал ли регулирующий орган свою потребность в информации с поставщиками (сбор данных обходится дорого, а затраты можно снизить, если характер информации обговорен заранее). Если регулирующий орган хочет сравнить информацию от нескольких поставщиков и/или по прошествии некоторого времени (бенчмаркинг), важно, чтобы сбор информации выполнялся в стандартном формате. Регулирующему органу также нужно быть уверенным в точности и надежности любой предоставляемой информации. Например, в Соединенном Королевстве орган регулирования сектора услуг водоснабжения требует от поставщиков нанимать независимых экспертов с законной обязанностью отчитываться перед регулирующим органом по качеству информации, предоставленной поставщиками.

Высшему органу аудита также потребуется проверить, включает ли регулирующий режим штрафы и стимулы с целью поддержки предоставления точной информации. Некоторые

регулирующие органы, например, имеют право применять санкции к поставщикам путем наложения на них штрафов или установления более жесткого контроля уровня цен. В некоторых странах такие права уравновешены стимулами, причем признается, что, если поставщик считает, что он не получит выгоды от снижения своих расходов, у него слабый стимул сообщать регулирующему органу об имеющихся у него для этого возможностях, тогда как в случае если выгоды от снижения расходов можно разделить между поставщиками и потребителями, поставщики охотнее пойдут на сотрудничество (рекомендация 15).

Рекомендация 8. Бухгалтерская отчетность и консультации

Высшему органу аудита следует проверить, какие шаги были предприняты регулирующим органом с целью содействия государственной и парламентской проверке его решений и действий, в том числе консультационные мероприятия с заинтересованными сторонами, с должным учетом необходимости защиты конфиденциальности коммерческой информации там, где это необходимо в интересах государства.

Обоснования рекомендации

Регулирующая функция, осуществляемая в пределах или подотчетная министерству управления или на формальной основе, представляет собой функцию, выполняемую в интересах общества, поэтому регулирующий орган обязан отчитываться за свои действия, чтобы демонстрировать перед общественностью соблюдение законности. Отчеты высшего органа аудита могут явиться основным вкладом в обеспечение такой отчетности.

Во многих примерах поставщики (а не потребители) имеют право подать апелляцию в суд на решения регулирующего органа. Консультирование, проводимое регулирующим органом, и объяснения, которые он дает по своим решениям, могут помочь открытой проверке его действий. Чем больше его гибкость и оценочная проницательность, тем выше прозрачность принятия им решений, чтобы поддержать общественное понимание. Однако могут иметь место реальные проблемы, связанные с конфиденциальностью коммерческой информации, например, в финансовом секторе, где поддержание стабильности и секретности является ключевой целью регулирования, а крайне устойчивые требования разоблачения могут привести к фактическому ведению неофициальной деятельности. Тем не менее, регулирующие органы должны стремиться объяснять свои действия по возможности наиболее открыто. Консультирование может принимать различные формы, включая публичные обсуждения, раскрытие рабочих методов регулирующих органов, например, проведение оценки доказательств и основание для вынесения решений, и наличие официальных документов по консультированию. Потребность в адекватной консультации должна быть уравновешена пониманием рисков сделать процесс слишком емким и правовым.

Высшему органу аудита следует проверить, делает ли регулирующий орган все, что может, чтобы заранее проконсультировать по вопросам, которые должны быть учтены до принятия важного решения; чтобы объяснить причины принятых решений и чтобы опубликовать, насколько это возможно, финансовую и другую информацию, которая, по его мнению, подтверждает конкретные полученные им выводы. В одной из стран [Соединенное Королевство] работа высшего органа аудита способствовала тому, что регулирующие органы стали более открытыми и стали больше консультировать заинтересованные стороны.

Существенный аспект контроля со стороны общественности и парламента связан с затратами и выгодами, касающимися определенного регулирующего режима. При проверке этого аспекта высшему органу аудита следует рассмотреть, до каких пределов при принятии регулирующих решений регулирующий орган учитывает вероятные расходы и выгоды, а также проводит ли регулирующий орган регулярные оценки по ним с последующим составлением отчетности, например, для правительства и парламента. В зависимости от полученных результатов высшему органу аудита может потребоваться обратить внимание на проведение оценки расходов/прибыли в ходе регулирующих мероприятий, подлежащих проверке.

Раздел 3: Предоставление услуг

Рекомендация 9. Стабильность предоставления услуг

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить те механизмы, которые были введены регулирующим органом для обеспечения предоставления поставщиками, по крайней мере, основных установленных законом услуг и компенсации потребителям в случае неоказания таких услуг.

Обоснования рекомендации

Существенное значение для всех граждан имеют поставка таких предметов потребления, как газ, вода и электричество, а также оказание заслуживающих доверия финансовых и банковских услуг, и услуг безопасных и надежных систем общественного транспорта. Во многих случаях требования к безопасности считаются абсолютными, в рамках которых поставщики должны работать и которые они принимают, например, если они соглашаются с действиями правительства по контролю уровня цен. Мониторинг результатов деятельности поставщиков на фоне этих требований безопасности часто является обязанностью скорее органов регулирования охраны здоровья и безопасности, чем органа регулирования экономики.

Высшему органу аудита следует проверить, насколько сам орган регулирования экономики удовлетворен оказанием поставщиками требуемых услуг. Для этого нужно получить информацию как от поставщиков, так и от потребителей (например, путем проведения опросов), а также от регулирующего органа.

Если поставщик не может оказать требуемую услугу, регулирующий орган может защитить интересы потребителей и обеспечить выплату соответствующей компенсации. Высшему органу аудита следует проверить, действовал ли регулирующий орган в этих областях от лица потребителя. В одной из стран (Гайана) действия регулирующего органа привели к появлению в сельских регионах новых услуг, таких как телефонная связь, энергоснабжение и водоснабжение. В другой стране (Соединенном Королевстве) регулирующий орган снизил доход компании по оказанию услуг водоснабжения на 40 миллионов фунтов стерлингов в связи с неспособностью компании поддерживать адекватные поставки воды. Регулирующим органам также следует исключить опасность того, что средства поощрения, предоставленные компаниям для повышения эффективности (рекомендация 17), могут сработать не в интересах потребителей, например, недостаточность мероприятий по безопасности в общественном транспорте или задержки в устранении утечек газа, о которых было сообщено.

Рекомендация 10. Доступ для потребителя

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить, в какой степени регулирующий орган обеспечил потребителям доступ к услугам и не имеется ли у поставщиков несправедливого отношения к некоторым группам потребителей.

Обоснования рекомендации

Важно, чтобы у потребителей был приемлемый доступ к регулируемым услугам. Регулирующему органу может потребоваться предпринять действия с целью предотвращения социально несправедливых последствий для конкретных групп потребителей (например, сельских жителей) или потребителей, которым отказали в услуге без уважительной причины. От регулирующих органов часто требуется защитить интересы групп меньшинства. В одной из стран, например, регулирующий орган добился улучшения услуг автобусных перевозок для инвалидов [Аргентина].

Также должно быть учтено и удобство потребителей. Например, пользователи услуг связи возмущаются неудобством и понесенными расходами, если телефонные компании часто меняют свои кодовые номера без надлежащего опроса. В другой стране регулирующий орган решил эти проблемы, создав консультативную группу по телекоммуникационной оцифровке, включающей представителей отрасли и потребителей [Новая Зеландия]. Регулирующие органы все чаще проводят опросы потребителей для определения, например, значения, которое потребители

придают конкретным услугам, и цены, которую потребитель готов заплатить за услугу более высокого качества. При таких методах регулирующим органам нужно обратить внимание на требования, которые потребители предъявляют к лучшему доступу к улучшенным услугам. Высший орган аудита может играть важную роль в проверке и публикации примеров добросовестной практики.

Рекомендация 11. Предоставление услуг уязвимым потребителям

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить, каким образом регулирующий орган контролирует соблюдение поставщиками своих установленных законом обязанностей для предоставления доступа к уязвимым группам.

Обоснования рекомендации

Во многих странах, по крайней мере, в развивающемся мире, высокая стоимость существенной услуги может оказаться препятствием для потребителей в получении услуги адекватного уровня. Регулирующий орган может иметь право на принудительное снижение цен до уровня, который позволяет потребителям получать услугу хорошего качества по цене, которую им предлагают заплатить. Многие регулирующие органы начали работать от имени потребителя. В одной из стран регулирующий орган потребовал от индустрии услуг связи предоставить специальную схему с низкими ценами для тех потребителей, которые не могли бы позволить себе телефон по имеющимся тарифам [Соединенное Королевство].

Группы с низким уровнем дохода особенно уязвимы, поскольку стоимость существенных услуг составляет высокую долю их расходов. Регулирующим органам часто вменяется в обязанность отслеживать оказываемую услугу и требовать от поставщиков принятия специальных мер в поддержку таких групп. Высшему органу аудита следует проверить, соблюдаются ли обязательства, возложенные на поставщиков (в том числе любые обязательства, вытекающие из законодательства по социальному обеспечению). Предпринятые действия в этих областях могут привести к поразительным улучшениям в отношении к уязвимым группам. Например, предпринятые регулирующим органом действия способствовали снижению количества людей, которым отключили электроэнергию, с 55 000 человек в 1990 г. до 471 в 1997 г. (Соединенное Королевство). Высший орган аудита может особо отметить ситуации, в которых

уязвимым потребителям не удается извлечь максимально возможную для них выгоду несмотря на имеющийся потенциал в получении выгоды от снижения цены. Например, в одной стране, вслед за введением конкуренции на рынке внутренних поставок газа цены упали при фактических условиях для всех потребителей. Сумма, сэкономленная потребителями, была различной в зависимости от способа, которым они оплачивали свои счета. Потребители, которые оплачивают услуги посредством прямого дебета, выиграли значительно больше, чем те, в том числе бедные, кто использует счетчики с предварительной оплатой электроэнергии [Соединенное Королевство].

Потребители часто не осведомлены о своих правах. Это характерно для таких отраслей, как финансовые услуги, где, несмотря на то, что на рынке существует высокая конкуренция, некоторые группы потребителей оказываются в невыгодном положении, поскольку они не имеют или не могут получить специальных знаний, которые позволили бы им сделать правильную оценку продуктов, предлагаемых на рынке. В таких случаях регулирующий орган может играть важную роль в защите населения от нечестных торговцев. Высшему органу аудита потребуется определить, насколько эффективными такие меры оказываются на практике. В одной из стран, например, регулирующий орган защитил население от риска оказаться обманутым, приостановив работу 56 финансовых компаний [Таиланд].

Там, где государство предоставляет субсидии частным компаниям для конкретных целей, таких как снижение цен для потребителей, высшему органу аудита также следует проверить применение этих субсидий в соответствии с их назначением.

Рекомендация 12. Стандарты обслуживания

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить, что сделал регулирующий орган для установления минимальных стандартов обслуживания потребителей, для мониторинга результатов деятельности поставщиков и для обеспечения улучшений, если результаты деятельности поставщиков не соответствуют этим стандартам.

Обоснования рекомендации

Стандарты обслуживания важны для потребителей вне зависимости от того, конкурентный это рынок или монополия. На конкурентном рынке потребители смогут подойти более осознанно к выбору поставщика, как только они узнают, какое качество обслуживания должно предоставляться различными поставщиками. А если поставщик обладает исключительным правом на оказание данных услуг, т.е. является монополистом, стандарты обслуживания играют важную роль, поскольку без них поставщик может попытаться снизить качество обслуживания, чтобы увеличить свою прибыль. Стандарты важны также и в том случае, если обслуживание оказывается государственной организацией. Например, в одной из стран были применены планы, связанные со временем, которое отводилось на обработку и ответ на запросы граждан, и такие мероприятия оказали положительный эффект [Дания].

Регулирующему органу нужно принять меры на случай снижения качества обслуживания в результате регулирования уровня цен. Между уровнем назначенной цены и качеством предоставляемого обслуживания зачастую существует сильная связь. В одной из стран регулирующий орган принял во внимание эту связь, установив общепринятые требования к обслуживанию и единые цены на почтовые услуги [Соединенные Штаты]. Если качество обслуживания значительно снижается, то это как раз тот случай, когда регулирующему органу нужно добиться соответствующего снижения цен.

Некоторые регулирующие органы могут налагать штрафы на поставщиков, которые не выполнили своих обязательств по оказанию услуг в соответствии с определенными стандартами. Например, в одной из стран поставщики услуг пассажирского железнодорожного сообщения вынуждены были заплатить штраф в размере 24 миллионов фунтов стерлингов органу, регулиющему железнодорожные перевозки, за плохую работу [Соединенное Королевство]. В случаях, когда поставщик гарантировал предоставление обслуживания более высокого уровня, регулирующий орган может допустить увеличение цены больше, чем ожидается, поскольку его задача - поддержать стандарты улучшенного обслуживания. Так, в той же стране поставщики услуг пассажирского железнодорожного сообщения, оказывающие услуги по более высоким стандартам, чем обычно, получили доплату в размере 20 миллионов фунтов стерлингов. Высшему органу аудита потребуются проверить, применяются ли на практике системы стимулов, в том числе те, которые включают штрафы и вознаграждения, с целью содействия в достижении поставщиками своих целей по результатам деятельности.

Если конкуренция отсутствует или недостаточна, регулирующему органу необходимо обеспечить предоставление поставщиками услуг установленного уровня и качества. В одной из стран в результате мониторинга, проводимого регулирующим органом, поставщик электроэнергии был оштрафован в связи с недостатками качества обслуживания [Бразилия].

В другой стране [Польша] высший орган аудита обнаружил, что орган регулирования энергетического сектора выполнял проверку результатов деятельности поставщиков только в случае получения жалоб от потребителей. Высший орган аудита порекомендовал регулирующему органу проводить проверки результатов деятельности поставщиков на регулярной основе. Регулирующему органу также необходимо контролировать результаты деятельности поставщиков, чтобы обеспечить соблюдение как условий лицензии, так и требований закона. На Филиппинах орган регулирования транспорта аннулировал лицензии поставщиков после мониторинга результатов их деятельности, в ходе которого он установил, что поставщики не соблюдали предписанных условий и норм.

Бенчмаркинг результатов деятельности поставщиков может также сыграть важную роль в поддержании или улучшении стандартов обслуживания. Существуют отличные причины проведения бенчмаркинга, среди которых: поддержка более полезных сделок, создание

повышенной эффективности, снижение расходов и количественное определение потенциальных финансовых сбережений. Высшие органы аудита часто оказываются вовлеченными в проверку факта использования регулирующим органом достаточного и должного сравнительного анализа поставщиков; анализа, помогающего при мониторинге результатов деятельности этих поставщиков. В Польше высший орган аудита порекомендовал регулирующему органу проводить сравнение объема страховой ответственности поставщиков с требованиями лицензии и учетом стоимости.

Рекомендация 13. Работа с рекламациями покупателей

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить, были ли регулирующими органами и поставщиками определены доведенные должным образом до общественности процедуры, которые обеспечивают правильную подачу рекламаций потребителями.

Обоснования рекомендации

Получатели услуг от предприятия-монополиста не имеют выбора среди поставщиков. Они не могут рассматривать свои дела где-либо еще. Поэтому важно, чтобы их жалобы были услышаны. Регулирующему органу следует удостовериться, что поставщики берут на себя обязанность с должным вниманием рассматривать рекламации, в том числе предпринимать все необходимые шаги для разрешения проблем, связанных с таковыми. Регулирующий орган может ввести систему штрафов поставщиков, которые не отвечают должным образом на рекламации. В одной из стран, например, рекламации способствовали введению налагаемых штрафов [Аргентина]. Потребители могут также пытаться получить возмещение через суд.

Обнаружение высшим органом аудита проблем в работе с рекламациями, как правило, может привести к устранению поставщиками этих проблем. Например, на основании отчета высшего органа аудита, который обнаружил, что предприятием, оказывающим телекоммуникационные услуги, рекламации не удовлетворялись и что количество таких рекламаций было неприемлемо высоко, регулирующий орган предпринял определенные действия, которые помогли значительно улучшить потребительскую удовлетворенность в отношении обработки рекламаций [Соединенное Королевство].

Изучая типы получаемых рекламаций и проводя опросы потребительского отношения, высший орган аудита сможет обнаружить те области, на которых регулирующий орган и поставщики должны сосредоточить свое внимание, чтобы добиться более высокого качества обслуживания. К повышению качества обслуживания может также привести сотрудничество регулирующего органа, предприятия(-й) и потребителей. Например, в одной из стран представители потребителей и поставщиков принимают участие в деятельности регулирующего органа, и их интересы скоординированы. Это помогает справиться с рекламациями потребителей. [Литва]. В другой стране [Польша] высший орган аудита порекомендовал потребовать от поставщиков электроэнергии признания полных законных прав потребителей (в том числе права на подачу жалобы).

Процедуры по работе с рекламациями потребителей необходимы даже на конкурентном рынке. Например, в одной из стран орган регулирования газоснабжения включил в лицензии поставщиков стандарты, защищающие внутренних потребителей от злоупотребления приемами продажи с доставкой на дом: потребителей обманывали при заключении контрактов при помощи операторов, говорящих неправду про условия других поставщиков, или при помощи запугивания или предоставления недостаточной или вводящей в заблуждение информации [Соединенное Королевство].

Рекомендация 14. Экологические вопросы

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить, как орган регулирования экономики выполняет обязанности по проверке соблюдения поставщиками обязательств, возложенных на них, в отношении защиты окружающей среды.

Обоснования рекомендации

Регулирование предприятий касается не только экономики; нужно учитывать и другие факторы, в том числе те, которые влияют на окружающую среду, например, на чистую воду и безопасную пищу (см. также рекомендацию 9). Могут ставиться экологические цели, такие как сохранение естественной среды обитания животных и птиц, которые нужно оценить в сравнении с другими желаемыми целями, такими как экономическое развитие. Органу регулирования экономики может потребоваться учесть два типа экологических обязательств. Во-первых, правительство может потребовать от всех предприятий подтверждения разнообразия общих стандартов по защите окружающей среды, таких как стандарты на выбросы. Во-вторых, орган регулирования экономики может иметь определенные экологические обязательства, включенные в его цели и обязанности, например, поддержка поставщиков электроэнергии в эффективности использования энергии.

Во многих странах от органов регулирования экономики все чаще требуется учитывать такие экологические факторы. Например, в одной из стран [Венгрия] орган регулирования энергетического сектора обеспечил соответствие ряда поставщиков экологическим стандартам, которое снизило ущерб, наносимый окружающей среде. В другой стране [Исландия] экологическая оценка сейчас требуется до строительства электростанций или дорог. Это замедлило скорость строительства, но зато повысило уровень соблюдения экологических стандартов. Еще в одной стране орган регулирования энергетического сектора установил цели экономии энергии для поставщиков, которые способствуют снижению уровня загрязнения окружающей среды [Соединенное Королевство].

Поскольку экологическими вопросами занимался внешний аудитор из широкого круга государственных департаментов, регулирующих органов и других организаций, высший орган аудита привлекается к проверке и составлению отчетности по вопросам, требующим скоординированного внимания этих органов. В Соединенном Королевстве, например, высший орган аудита проверил и отчитался по мероприятиям экологического мониторинга и финансирования с целью обеспечения вывода из эксплуатации атомных электростанций. Такое исследование помогло различным организациям и регулирующим органам уточнить соответствующие меры, принимаемые ими в целях постоянного мониторинга мероприятий по выводу из эксплуатации, которые потребовалось запланировать, и финансирования, необходимого для покрытия связанных с этим расходов.

Раздел 4: Цена услуг

Рекомендация 15. Контроль уровня цен

Рекомендация

Если орган регулирования экономики отвечает за контроль уровня цен, по которым потребители оплачивают поставщикам услуги, высшему органу аудита следует проверить факт внедрения регулирующим органом хорошо разработанного и прозрачного режима ценообразования в соответствии с целями регулирующего органа.

Обоснования рекомендации

Если поставщики обладают исключительным правом на услуги или являются доминирующими на рынке, одним из способов защиты потребителей от обмана является ограничение цен, которые поставщики могут назначить. Однако эффективный режим контроля уровня цен, который защищает потребителей наряду с тем, что обеспечивается способностью поставщиков финансировать свою деятельность, может оказаться комплексным и дорогостоящим. Эти расходы могут быть значительно увеличены, если средства контроля уровня цен не доработаны. Высшему органу аудита следует проверить, каким образом регулирующий орган обеспечил хорошо продуманные средства контроля уровня цен, основанные на тщательном анализе ключевых

факторов, влияющих на уровень цен поставщиков. Например, расследование высшего органа аудита в одной из стран привело к удержанию цен и ценообразованию на более объективном уровне [Тунис]. Контроль за уровнем цен также может иметь значение в случае монопольных поставщиков, которыми владеет государство. В Индии, например, государственные компании по производству и распределению электроэнергии контролируются регулирующими комиссиями, подотчетными правительству. В Польше высший орган аудита обнаружил, что расходы поставщиков на включение электричества превышают на порядок. Высший орган аудита рекомендовал поручить контроль уровня цен поставщиков органу регулирования энергетического сектора.

Некоторые регулирующие органы используют систему контроля, в которой цены поставщиков устанавливаются на период времени, составляющий, как правило, четыре года или пять лет. Цель этой системы заключается в обеспечении поставщиков серьезным стимулом в снижении затрат, поскольку они получают выгоду непосредственно от любой экономии в расходах, которую они могут сделать в период, охватываемый регулированием цен. Регулирующий орган перекладывает выгоду такого снижения издержек на потребителей путем установления более низких цен на последующие периоды контроля цен. Однако применение такой системы требует гибкости. Например, важные составляющие затрат поставщиков могут находиться за пределами контроля самих поставщиков, когда на них влияют международные цены на электроэнергию, валютные курсы или общая инфляция. В одной из стран, например, регулируемые цены проезда в транспорте пришлось увеличить в результате неоднократного увеличения цен на бензин [Индонезия]. В таких обстоятельствах высшему органу аудита следует проверить, были ли регулирующим органом рассмотрены альтернативные системы контроля, такие как контроль уровня цен, который обеспечивает разделение составляющих затрат, которые поставщики могут регулировать, или средства контроля, которые фокусируются на ограничении скорее уровня прибыли, чем своих цен.

Даже в отраслях, в которых поставщики не обладают исключительным правом на услуги, контроль уровня цен может осуществляться в интересах государства, например, чтобы обеспечить возможность для всех слоев общества приобретения ключевой услуги, такой как топливо. Высшему органу аудита также следует проверить факт учета регулирующим органом того, достаточно ли сильной стала конкуренция, поскольку в этом случае отпадает необходимость контроля уровня цен. Другие аспекты, которые высшему органу аудита следует учитывать, включают влияние контроля над ценами на различных типов потребителей (например, богатых и бедных, городских и сельских) и потенциальный эффект контроля на конкуренцию. Например, установление контроля над ценами на очень низкий уровень могло бы помешать выходу потенциальных конкурентов на рынок (рекомендация 20).

Рекомендация 16. Установление связи между ценой и качеством

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить, пытался ли регулирующий орган обеспечить соответствие цены, которую должны заплатить потребители, качеству оказываемых услуг.

Обоснования рекомендации

Регулирующим органам необходимо отслеживать качество услуг, оказываемых поставщиками потребителям, чтобы обеспечить получение потребителями услуг уровня, соразмерного цене. Это особенно важно, когда регулирующие органы устанавливают цены поставщиков на период в несколько лет, чтобы дать им стимул к сокращению расходов (рекомендация 15), поскольку регулирующему органу нужно удостовериться в том, что снижение затрат поставщиков происходит не за счет снижения качества услуг, предлагаемых потребителям. Установление связи между ценой и качеством предоставляемых услуг является важным способом создания у поставщиков стимула к предоставлению надлежащего обслуживания в то время, когда они стремятся снизить ненужные расходы (рекомендация 17). Регулирующий орган может позволить поставщикам взимать дополнительную плату за дополнительные услуги. Например, в одной из стран [Соединенное Королевство] орган регулирования водоснабжения позволяет компаниям, занимающимся водоснабжением, настаивать на том, чтобы потребители, имеющие бассейны, платили за воду по счетчику (а не по стандартному фиксированному тарифу), так чтобы их счета отражали расходуемые ими большие объемы воды.

Высшему органу аудита также нужно проверить, настоял ли регулирующий орган на том, чтобы поставщики консультировали потребителей при принятии решения о пользовании услугой или отказе от нее на основании цены и проверяли способы, используемые для определения мнения потребителей и согласования диапазона льгот, имеющихся у потребителей.

Рекомендация 17. Поддержка эффективности услуг, предоставляемых поставщиком

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить, поддержал ли регулирующий орган поставщиков в снижении расходов и повышении эффективности.

Обоснования рекомендации

Поддержка более высокого уровня эффективности услуг, предоставляемых поставщиками, является основной обязанностью большинства регулирующих органов. Это важно, поскольку это делает возможным снижение цен для потребителей и в то же время позволяет поставщикам извлечь хорошую прибыль. В Тунисе, например, оценка высшего органа аудита привела к снижению расходов на обслуживание газопровода, а в Аргентине - к повышению эффективности банковского сектора.

Средства контроля уровня цен, связанные со стимулами, могут быть эффективными (рекомендация 15); высшему органу аудита необходимо проверить, оказывал ли регулирующий орган давление средствами контроля за уровнем цен на монополистических или господствующих поставщиков с целью достижения эффективности. В идеале, такое давление должно быть настолько же сильным, как и давление, которое испытывает поставщик на конкурентном рынке. Регулирующему органу следует попытаться сделать так, чтобы предоставляемый стимул не искажал инвестиционных решений. Например, если ожидается, что инвестиции приведут к снижению ежегодных текущих расходов, регулирующий орган может убедиться в том, что поставщик сохраняет достаточно накоплений по текущим расходам для оплаты инвестиций.

Регулирующему органу следует учесть, насколько возможно для поставщика повысить эффективность. Это может быть сложно. Поставщики могут не оценить, насколько возможно для них это сделать, и, даже если они сделают это, они с неохотой могут рассказать об этом регулирующему органу. Регулирующие органы могут быть также заинтересованы в том, чтобы не оказывать на поставщиков слишком сильного давления с целью повышения эффективности, из страха, что слишком сильное давление, например, снижение цен, приведет к тому, что поставщикам станет сложно поддерживать услуги (рекомендация 4) и под угрозой будут поставлены цели по защите здоровья, безопасности или окружающей среды (рекомендации 9 и 14).

Меры, которые может принять регулирующий орган, включают:

- требование от поставщиков отчетности по уровням их расходов и видам деятельности в
- стандартном формате (рекомендация 7). В одной из стран, например, лицензии поставщиков предусматривают выпуск регулирующим органом подробных инструкций по мониторингу и отчетности по расходам [Соединенное Королевство].
- понимание деятельности поставщиков в деталях, чтобы иметь четкое представление о том, из чего состоят их расходы, каковы могут быть необходимые действия для снижения, например, через более эффективное управление, капитальные инвестиции или новые технологии (рекомендация 18).
- бенчмаркинг, например, сравнение расходов поставщиков друг с другом и поставщиков-конкурентов из других стран или отраслей, а также понимание причин различия в расходах поставщиков (рекомендация 12).

Рекомендация 18. Затраты поставщиков на финансирование

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить, что при установлении средств контроля за уровнем цен или других ограничений в отношении дохода поставщиков регулирующий орган оценил возможные расходы поставщиков в связи с увеличением капитала, в том числе как долгового капитала, так и собственного капитала, с учетом таких факторов, как размеры баланса поставщиков, сформированных разными источниками финансирования, налоги на прибыль и проценты.

Обоснования рекомендации

Поставщикам нужно уметь финансировать свою деятельность, если они должны оказывать услуги удовлетворительного качества потребителям. Если поставщикам не будет обеспечено финансирование на том уровне, который им необходим, это приведет к ухудшению состояния их активов, недостаточному инвестированию и плохому обслуживанию потребителей.

Если поставщиками являются частные предприятия или они финансируются путем кредитования у частных инвесторов, то за такое финансирование они должны выплачивать, например, дивиденды, которые обычно распределяются среди акционеров, или проценты, выплачиваемые по кредиту. Правительство может также потребовать от поставщиков уплаты процентов по средствам, предоставленным из государственных источников. Поэтому высшему органу аудита нужно проверить, каким образом при установлении средств контроля уровня цен или других ограничений на доход поставщиков (рекомендация 15) регулирующий орган учел потребность поставщиков в финансировании своей деятельности. Рассматриваются следующие вопросы:

- каковы размеры финансирования, необходимого поставщикам. Регулирующему органу необходимо изучить финансовые и инвестиционные планы поставщиков на несколько лет, чтобы оценить как основание таких планов, так и надежность расчетов поставщиками их возможных расходов (рекомендация 19).
- источники финансирования, доступные для поставщиков. Источником могут быть государственный заём и/или субсидии, нераспределенная прибыль, денежный поток от сделок (например, от амортизации, которая снижает прибыль, а не денежный поток), новые инвестиции владельцами или новый кредит.
- стоимость различных источников финансирования, например, государственного финансирования (если таковой имеется), по сравнению с выпуском акций.
- финансовое состояние поставщика. Например, кредит может часто оказываться наименее дорогим источником финансирования для поставщиков, однако, они могут оказаться не в состоянии взять кредит, если уже находятся в серьезных долгах.
- налоговый режим прибылей и процентов, который влияет на стоимость для поставщиков различных видов финансирования.

Уровни доходности также требуют мониторинга со стороны регулирующего органа, даже если теоретически существует конкурентный рынок. Например, если поставщики имеют выручку необычно большого размера, это может означать, что конкуренция работает недостаточно эффективно в отношении защиты потребителей.

Рекомендация 19. Инвестирование

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить факт мониторинга регулирующим органом инвестиций поставщика, в частности, выполнение поставщиками каких-либо требований к инвестированию и обязательств, а также желаемый благоприятный эффект инвестиций для потребителей.

Обоснования рекомендации

Инвестирование является важным вопросом в силу ряда причин, среди которых:

- защита потребителей от монопольных услуг. Конкурентный рынок является для поставщиков стимулом исполнения инвестиционных программ, чтобы поддерживать или повышать качество обслуживания потребителей; в условиях монополии такого стимула не хватает, поскольку потребители не могут получить эту услугу у другого поставщика.
- возможно, существовало условие приватизации, которое заключалось в том, что инвестирование предварительно согласованного уровня должно проводиться новыми владельцами; может оказаться, что поставщики должны пообещать выполнить инвестиции взамен, чтобы получить разрешение на работу.
- регулирующему органу может понадобиться предпринять определенные действия в отношении поставщиков, которые не выполняют своих обещаний по инвестированию. Например, в одной из стран органы регулирования энергетического сектора налагают денежные штрафы, если не были выполнены обязательства по инвестированию [Аргентина].
- мониторинга денежных сумм, потраченных на инвестирование, часто оказывается недостаточно; регулирующий орган также захочет проверить эффективность инвестирования денег. Даже если на инвестиции потрачен согласованный уровень средств, инвестирование не всегда может привести к запланированному результату для покупателей.

В ряде случаев регулирующий орган способствовал обеспечению льгот покупателям от инвестиций. В одной из стран регулирующему органу удалось убедить поставщиков увеличить поставку воды и электричества во всей стране, в том числе в удаленные сельские регионы [Гайана]. В другой стране орган регулирования водоснабжения, соблюдая рекомендации высшего органа аудита и парламента, поставил перед поставщиками задачу на год снизить утечки воды и потребовал от поставщиков, оказывающих услуги качества ниже, чем требуется, увеличить свои инвестиции с целью достижения улучшений [Соединенное Королевство].

Высшему органу аудита может потребоваться учесть факт оценки регулирующим органом правильного определения цели для инвестиций и их эффективности. Например, в Соединенном Королевстве, включив требования к инвестированию в качестве условия лицензии, орган регулирования железнодорожных перевозок заставил железнодорожную компанию, которая работает в инфраструктуре железнодорожного сообщения, инвестировать больше средств в эту систему. В Аргентине расследование высшего органа аудита привело к улучшениям в контроле за инвестированием.

Раздел 5: Развитие конкуренции

Рекомендация 20. Снижение монопольного и рыночного доминирования

Рекомендация

Если регулирующий орган имеет перед собой цель стимулировать конкуренцию, чтобы снизить господство монополий и рынков, высшему органу аудита следует проверить, что же было сделано для достижения такой цели и какие результаты получены.

Обоснования рекомендации

В ряде стран регулирующие органы настаивают на большей конкуренции как средстве расширения выбора для потребителя, снижения цен и повышения качества товаров и услуг. Конкурентный рынок состоит из поставщиков, которые постоянно находятся под угрозой, исходящей от существующих конкурентов и потенциальных новых участников рынка, где поставщик, который выставляет значительно большую цену на услуги, чем его конкуренты, или который оказывает услуги плохого качества, скорее всего, потеряет свою долю рынка. В одной из стран, например, внедрение конкурентной среды в телекоммуникационный и почтовый секторы привело к снижению цен и повышению стандартов обслуживания потребителей [Малайзия]. Усиление конкуренции в сфере услуг паромных перевозок между Эльсинором (Дания) и Хельсингборгом (Швеция) привело к снижению стоимости билетов.

Для сравнения, на рынке, где существующие поставщики надеются работать без проблем, можно обнаружить неофициальные договоренности и ожидания цен, которые следует установить. Новые

участники рынка могут противостоять таким практикам и обеспечить важный источник инноваций. Поэтому, для развития эффективной конкуренции необходимо снизить монопольное право существующего поставщика, создав условия, которые стимулируют потенциальных конкурентов выйти на рынок и помогут им конкурировать с основными поставщиками.

Некоторые стороны индустрии приспосабливаются к конкуренции легче, чем другие. Высшему органу аудита необходимо оценить, насколько точно регулирующий орган определил пределы снижения монопольного или доминирующего права поставщика. Регулирующему органу следовало бы определить те сферы отрасли, которые можно открыть для конкуренции, и обосновать, почему конкуренция не была распространена на другие сферы отрасли

Высшему органу аудита также следует проверить, как регулирующий орган оценил легкость, с которой новые поставщики могут выйти на рынок и обеспечивать себя в отрасли, чтобы бросить вызов монополисту. Например, в одной из стран снятие барьеров выхода на рынок в газовой промышленности, совмещенное с достижениями в технологии, привело к появлению на рынке около 25 новых поставщиков [Соединенное Королевство]. В другой стране регулирующий орган обеспечил для компаний более легкий выход на рынки телекоммуникаций, авиакомпаний и электроэнергетики, чем это было раньше [Япония].

Рекомендация 21. Поддержка выбора для потребителя

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить, что сделал регулирующий орган для оценки наличия у потребителей возможностей сменить поставщика, наличия у потребителей достаточной информации для принятия обдуманных решений при выборе поставщика и наличия эффективных мероприятий для тех потребителей, которые хотят сменить поставщика.

Обоснования рекомендации

Когда потребители могут выбирать поставщиков товаров и услуг, у поставщиков появляется стимул в привлечении и удержании потребителей путем предложения более низких цен и более высокого качества услуг, чем у их конкурентов. В одной из стран в результате конкуренции частные курьерские услуги появились в почтовой отрасли, а потребители теперь могут выбрать более быстрый сервис, чем государственная почта. Конкуренция также привела к повышению качества услуг, предоставляемых государственной почтой [Бангладеш].

Если обязанностью регулирующего органа является развитие конкуренции, высшему органу аудита нужно проверить, достаточное ли количество компаний конкурирует на рынке, чтобы обеспечить потребителям хороший выбор поставщиков. Например, увеличение конкуренции авиакомпаний в Ирландии привело к тому, что потребители могут воспользоваться преимуществом низкой цены билетов как на внутренние, так и на международные рейсы.

Потребителям необходимо располагать достаточной информацией, чтобы сделать осознанный выбор. Если они вынуждены иметь дело с очень запутанной информацией, которая может привести их к тому, что они окажутся обманутыми поставщиками (например, при общении с поставщиками финансовых услуг), важно, чтобы регулирующий орган проверил, что поставщики предоставляют такую информацию на честной и, по возможности, прозрачной основе.

Потребители охотнее делают свой выбор, если регулирующий орган потребовал от поставщиков установления комплексных процедур, позволяющих потребителям сменить своего поставщика услуг. Высшему органу аудита следует проверить работу регулирующего органа при оценке степени осведомленности потребителей об имеющемся выборе, их уровне знаний о ценах и стандартах доступных услуг и восприятии потребителем уровня сложности собственно процедуры смены поставщика.

Рекомендация 22. Борьба монополистических практик

Рекомендация

Высшему органу аудита следует проверить, стремится ли регулирующий орган определить и незамедлительно рассмотреть подозрительные монополистические практики.

Обоснования рекомендации

Если поставщики являются доминирующими на рынке, существует риск, что они могут действовать не на принципах конкуренции. Таким образом, если цель регулирующего органа заключается в стимулировании конкуренции (рекомендация 20), то регулирующему органу также необходимо эффективно противостоять монополистическим практикам, чтобы развивать и поддерживать эффективную конкуренцию. Такие монополистические практики могут, например, включать поставщика, который нечестно осуществляет перекрестное субсидирование своей деятельности, получая выгоды еще где-то, либо предоставляет продукты или услуги по ценам, которые не покрывают расходы.

В одной из стран внедрение конкуренции привело к повышению стандарта оказания услуг, и в результате работы регулирующего органа, который предпринял действия против монополистических практик, эти повышенные стандарты были поддержаны [Венгрия].

Существует ряд факторов, которые высшему органу аудита следует проверить при оценке эффективности принимаемых регулирующим органом мер в отношении монополистических практик. Высший орган аудита должен проверить факт разработки регулирующим органом эффективной системы идентификации возможных монополистических практик посредством мониторинга разработок в отрасли, а также факт разработки эффективных процедур обработки рекламаций (рекомендация 13). Регулирующему органу необходимо принять принудительные меры против поставщиков, которые нарушают законодательство, касающееся конкурентной борьбы, и систематически отслеживать эффективность таких принудительных мер. Например, исходя из расследования высшего органа аудита, орган регулирования сектора телекоммуникаций проводит сейчас более тщательный анализ качества решений, принятых в ходе расследований по подозрительным монополистическим практикам, и внедряет более эффективные процедуры проверки соответствия компаний его решениям [Соединенное Королевство].

Большая часть работы, связанная с определением и рассмотрением противоконкурентного поведения, включает сложные правовые, коммерческие и технические вопросы. Для эффективного проведения такой работы регулирующему органу следует нанять и иметь при себе персонал со специальными навыками, знаниями и опытом, имеющими отношение к данной отрасли (рекомендация 6). Чтобы оценить работу регулирующего органа, высший орган аудита должен иметь доступ к таким же знаниям (рекомендация 2).

ГЛОССАРИЙ

Термин	Определение
Бенчмаркинг	Поиск с целью выявления и внедрения добросовестной практики путем сравнения результатов деятельности организаций друг с другом.
Потребители	Покупатели, частные или корпоративные, услуг регулируемых поставщиков.
Экономическое регулирование	Осуществление государством, прямо или косвенно, контроля и влияния на поставщиков (государственные или частные предприятия) услуг, оказываемых потребителям.
Национальный валовой продукт	Общая стоимость производимых товаров и оказываемых услуг в стране за год.
Рыночное доминирование	Ситуация, при которой поставщик владеет основной долей рынка.
Монополия	Ситуация, при которой на рынке имеется только один поставщик, пользующийся эксклюзивным владением предложения данной услуги.
Приватизация	Передача центральными или местными властями деятельности и ее активов из государственного владения в частное.
Уровень доходности	Цена, которая платится кредиторам и инвесторам за пользование их денежными средствами.
Поставщик	Лицо, осуществляющее регулируемую коммерческую деятельность с лицензией на оказание конкретной услуги потребителям.
Коммунальные услуги	Основные услуги, предоставляемые потребителям (например, водоснабжение).