

# Мониторинг инфраструктуры Беларуси

2011

Мария Акулова, Георг Захман, Андрей Скриба, Глеб Шиманович

Редактор Георг Захман

*Мария Акулова* — младший научный сотрудник Белорусского экономического исследовательско-образовательного центра (BEROC) (г. Минск, Беларусь). Специализируется на исследованиях в области приватизации, инвестиций, предпринимательства и телекоммуникаций.

*Андрей Скриба* — экономист Исследовательского центра Института приватизации и менеджмента (г. Минск, Беларусь). Специализируется на исследованиях в области энергетики, международных отношений.

*Глеб Шиманович* — экономист Исследовательского центра Института приватизации и менеджмента (г. Минск, Беларусь). Специализируется на исследованиях в области государственных финансов, социальной политики, транспорта.

*Др. Георг Захман* — экономист *Berlin Economics* и *GET Belarus*. Специализируется на исследованиях в области экономики и эконометрики.

Точки зрения, отраженные в публикуемых материалах, могут не совпадать с позицией организаций, которые представляют авторы материалов.

А в т о р ы:

Мария Акулова, Георг Захман, Андрей Скриба, Глеб Шиманович

Редактор Георг Захман

**Мониторинг инфраструктуры Беларуси** / М. Акулова, Г. Захман, А. Скриба, Г. Шиманович. — Минск, 2011. — 52 с.

В работе представлены анализ и оценка реформ, проводимых в пяти секторах инфраструктуры Беларуси в 2010 г.: железнодорожном транспорте, автомобильном транспорте и дорожном хозяйстве, телекоммуникациях, газоснабжении и электроэнергетике.

© Исследовательский центр ИПМ, 2011

## **Список сокращений**

БеСТ – ЗАО «Белорусская сеть телекоммуникаций»

БЖД – Белорусская железная дорога

ЕБРР – Европейский банк реконструкции и развития

ИПЦ – индекс потребительских цен

ИЦ ИПМ – Исследовательский центр Института приватизации и менеджмента

ИЦППП – индекс цен производителей промышленной продукции

МТР – материально-технические ресурсы

МТС – СП ООО «Мобильные ТелеСистемы»

МЦС – СП ООО «Мобильная цифровая связь»

ОАО – Открытое акционерное общество

РАО – Российское акционерное общество

РУП – Республиканское унитарное предприятие

GET – Немецкая экономическая группа

## **Единицы веса, расстояния и другие измерения**

г/г – год к году

к/п – на конец периода

кВт•ч – киловатт час

млн – миллион

млрд – миллиард

млрд м<sup>3</sup> – миллиард кубических метров

см<sup>3</sup> – кубический сантиметр

трлн – триллион

тыс. м<sup>3</sup> – тысяча кубических метров

BYR – белорусский рубль

USD – доллар США

EUR – евро



## Содержание

|   |    |
|---|----|
| <b>Вступительное слово</b> .....  | 5  |
| <b>1. Резюме</b> .....  | 6  |
| <b>2. Как улучшить процесс приватизации в Беларуси</b> .....                        | 8  |
| 2.1. Введение .....   | 8  |
| 2.2. Обзор проведения приватизации в 2007–2010 гг. ....                             | 8  |
| 2.3. Препятствия на пути осуществления приватизационных сделок .....                | 10 |
| 2.4. Рекомендации по улучшению организации приватизационного процесса .....         | 12 |
| 2.5. Заключение .....   | 15 |
| <b>3. Политика в области реформирования отраслей инфраструктуры в 2010 г.</b> ..... | 16 |
| 3.1. Железнодорожный транспорт .....  | 17 |
| 3.2. Автомобильный транспорт и дорожное хозяйство .....                             | 21 |
| 3.3. Телекоммуникации .....   | 24 |
| 3.4. Газ .....  | 29 |
| 3.5. Электроэнергетика .....  | 32 |
| <b>Приложение 1</b> .....   | 36 |
| <b>Приложение 2</b> .....   | 39 |
| <b>Приложение 3</b> .....   | 49 |



## Вступительное слово

Уважаемые читатели! Предлагаем вашему вниманию восьмой выпуск *Мониторинга инфраструктуры Беларуси* (МИБ), подготовленный Исследовательским центром ИПМ совместно с Немецкой экономической группой в Беларуси. В данном выпуске МИБ дается оценка прогресса в реализации структурных реформ в следующих секторах инфраструктуры: железнодорожный транспорт, автомобильный транспорт и дорожное хозяйство, телекоммуникации, газоснабжение, электроэнергетика. Представленные в отчете индексы позволяют отслеживать и анализировать изменения реформ в секторах инфраструктуры, а также могут быть использованы в исследовательских целях.

При расчете индексов за основу взята методология, разработанная Институтом экономических исследований и политических консультаций (г. Киев, Украина) и представленная в отчете *Мониторинг инфраструктуры Украины*<sup>1</sup>. Данная методология в свою очередь базируется на подходе Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). Начиная с 1998 г. ЕБРР рассчитывает и публикует в ежегодном отчете *Transition Report* показатели, характеризующие прогресс в реформировании инфраструктуры в странах с переходной экономикой.

В данном отчете собрана информация о ходе реформирования пяти секторов инфраструктуры Беларуси. Представленные индикаторы являются стандартизированными и имеют количественное выражение (оцениваются по шкале от 1 до 4). Их оценка осуществляется по трем направлениям: 1) коммерциализация и приватизация, 2) реформа тарифной политики, 3) институциональные изменения и изменения в системе регулирования. В общей сложности осуществляется оценка 21 показателя, на основе которых рассчитывается агрегированный индекс, характеризующий степень реформирования инфраструктурных отраслей в анализируемый период.

Мониторинг структурирован следующим образом. В *первом разделе* представлен краткий обзор изменений, произошедших в сфере инфраструктуры в 2010 г. *Второй раздел* посвящен анализу преград на пути приватизации в Беларуси, здесь также предложен ряд рекомендаций по улучшению процесса приватизации. В *третьем разделе* детально анализируются преобразования в каждом из *пяти* секторов инфраструктуры, дополняемые произведенными количественными оценками. В *приложениях* содержатся описание методологии и разъяснения к представленным индикаторам, а также сводная таблица с индикаторами и агрегированными индексами.

<sup>1</sup> См.: [www.ier.kiev.ua](http://www.ier.kiev.ua).

## 1. Резюме

В течение 2010 г., как и в предыдущие годы, значимых изменений в функционировании секторов инфраструктуры не произошло вследствие отсутствия основных структурных реформ (акционирования и приватизации, вертикальной дезинтеграции, установления независимого регулирующего органа) и мер по переходу к политике установления тарифов исходя из фактически понесенных затрат. В секторе железнодорожных и автомобильных перевозок не претерпела серьезных изменений регуляторная среда, если не считать отмены ряда лицензий. Несмотря на существующие планы по приватизации объектов Белорусской железной дороги, никаких сделок в этом направлении не производилось. В секторе телекоммуникаций регуляторная среда также не изменилась, но здесь сохраняется угроза усиления государственного контроля над сектором. Остаются неизменными и условия функционирования сектора электроэнергетики и газа.

В 2010 г. в **железнодорожном транспорте** индекс реформ не изменился, оставаясь на уровне 1.4. Единственный оператор железных дорог в стране — Белорусская железная дорога — сохранил свое монопольное положение. Никаких значимых изменений в форме собственности предприятий, способах управления и финансирования не произошло, несмотря на активные разговоры о приватизации части активов БЖД, в особенности непрофильных. Серьезной проблемой остается перекрестное субсидирование пригородных пассажирских перевозок за счет грузовых. Окупаемость затрат на пригородные перевозки за счет тарифов сократилась до 20.4% в связи с их неизменностью в течение трех последних лет. Положительным фактом явился рост тарифов на внутренние грузовые перевозки, ведущий к устранению необходимости их перекрестного субсидирования.

Индекс реформ в секторе **автомобильного транспорта и дорожного хозяйства** также остался на прежнем уровне, отражая отсутствие значимых реформ в секторе. Наиболее тревожным процессом, происходящим в секторе, является ухудшение финансирования дорожных работ, что ведет к росту процента дорог с просроченным капитальным ремонтом. В качестве позитивной тенденции следует отметить отмену ряда лицензий на грузовые перевозки, что привело к улучшению индикатора «регулирующие и институциональные изменения» — с 1.9 до 2.1

В **секторе телекоммуникаций** индекс реформ в рассматриваемый период остался прежним — 2.1. Существенных изменений в рамках регулирования сектора не произошло, поскольку правительство отложило принятие изменений в закон «Об электросвязи». Однако в 2010 г. на повестке дня появились новые вопросы по выявлению главного органа, контролирующего деятельность отрасли. Несмотря на указы, принятые в течение года, согласно которым контроль над сектором передается Национальному центру обмена трафиком (НЦОТ) при Администрации президента, «Белтелеком» остается монопольным провайдером и регулятором большинства телекоммуникационных услуг (за исключением мобильной связи). Некоторые изменения в функционировании сектора в прошедшем году были связаны с ростом конкуренции в сегменте мобильной связи и интернет-доступа. Операторы мобильной связи и «Белтелеком» также осуществляли значительные инвестиции в новые технологии (3G, WiMax, WiFi и др.). Несмотря на достаточно высокую прибыльность различных сегментов телекоммуникационного рынка в сравнении с другими секторами экономики, наблюдается постепенное снижение прибыли. Перекрестное субсидирование в сегменте фиксированной телефонии и высокая степень вмешательства государства в функционирование сектора приводят к завышению тарифов на телекоммуникационные услуги.

В 2010 г. в функционировании **газового сектора** не отмечено значимых структурных преобразований. Продолжился процесс изменения формы собственности ОАО «Белтрансгаз»: РАО «Газпром» приобрел очередные 12.5% акций, став собственником 50% «Белтрансгаза». Тарифы на услуги газоснабжения для населения оказались ниже издержек газотранспортных

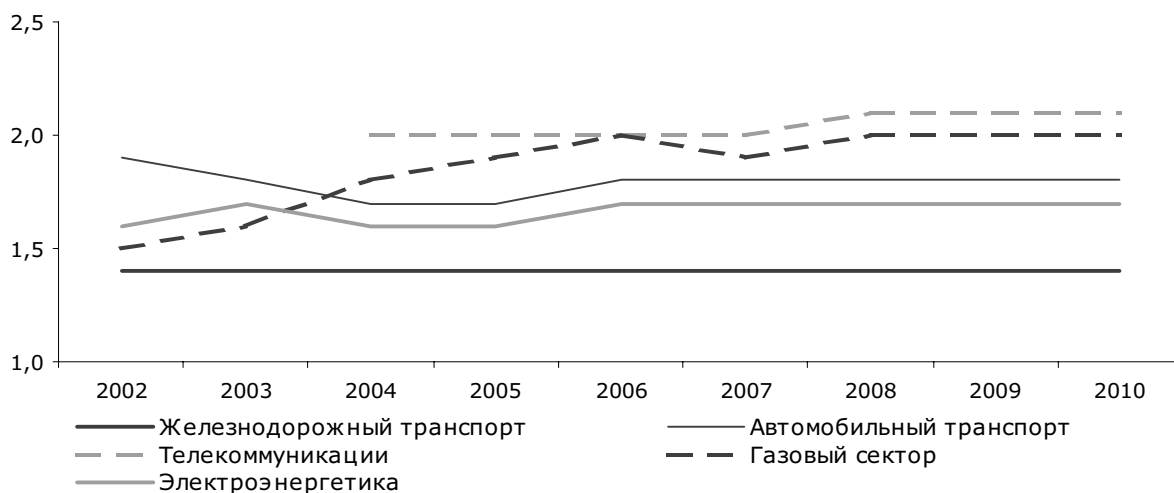
организаций и тарифов для промышленных предприятий. В течение года текущее потребление оплачивалось полностью, хотя долги предыдущих лет не только не были погашены, но, в целом, значительно возросла просроченная задолженность, что ограничивает возможные инвестиции в модернизацию активов. Отсутствие структурных реформ в секторе сохраняет их индекс на уровне 2009 г. – 2.0.

В **секторе электроэнергетики** также не произошло значимых изменений в 2010 г. Следовательно, несмотря на сохранение относительно низких цен на импортируемый из России природный газ, финансовые возможности «Белэнерго» недостаточны для осуществления необходимых инвестиций. Перекрестное субсидирование, увеличившись по сравнению с предыдущим годом, продолжает оставаться проблемой. В целом, в отсутствие значимых изменений индекс остался на прежнем уровне (2009 г.) – 1.7.

Отсутствие значимых изменений в индексах на протяжении последних *девяти* лет отчетливо свидетельствует о том, что в экономической политике Беларуси не предусмотрена приоритетность реформ в отраслях инфраструктуры. Однако дальнейшее откладывание реформ может стать чрезмерным грузом для экономики, в то время как другие страны региона (к примеру, Грузия) значительно продвинулись в реформировании инфраструктуры. В существующей экономической ситуации Беларусь не может больше позволить себе финансировать неэффективные объекты инфраструктуры. Необходимость ужесточения бюджетной политики не оставляет другого выбора, как приступить к реформированию системы управления сектором. В противном случае неизбежен физический износ объектов инфраструктуры, грозящий основам долгосрочного экономического роста.

### Рисунок 1

Индексы реформ в секторе инфраструктуры Беларуси по оценкам Исследовательского центра ИПМ



Источник: собственные оценки



## 2. Как улучшить процесс приватизации в Беларуси<sup>2</sup>

### 2.1. Введение

После значительного прогресса в 2007 году, процесс приватизации, будучи предварительным условием реструктуризации и модернизации белорусской экономики, в которой все еще доминируют государственные компании, был практически остановлен в конце 2008 года. Без сомнения, важная роль в отсутствии прогресса в сфере приватизации в Беларуси принадлежит влиянию мирового финансового и экономического кризиса. Во время кризиса резко упал интерес компаний в новых приобретениях, а также готовность банков финансировать новые сделки.

Однако, на наш взгляд, есть и внутренние факторы, которые также оказывают существенное влияние на нынешнюю ситуацию. Хотя реакцию правительства на экономический кризис, которая заключалась в ограничительной бюджетно-финансовой политике, проведении девальвации и увеличении гибкости курса белорусского рубля, следует признать весьма уместной и успешной, действия в отношении процесса приватизации оказались менее рациональными. Нежелание продавать компании по «заниженной стоимости» следует признать несколько нелогичным, так как высокие цены 2007/2008 гг. вряд ли вернуться в ближайшее время, и, следовательно, они не должны использоваться в качестве ориентира при определении стоимости того или иного объекта, подлежащего приватизации. Кроме того, не был задействован такой инструмент, как предварительная приватизация. Следовательно, нынешняя стратегия в отношении приватизации (которую мы подробно описали в недавней аналитической записке<sup>3</sup>), также является причиной отсутствия прогресса в этой сфере.

К тому же низкие темпы приватизации явились следствием ряда внутренних факторов. По мнению иностранных компаний, процесс проведения приватизации не только далек от совершенства, но в значительной степени препятствует заключению самих приватизационных сделок. По всей видимости, ответом на эти замечания явилось выполнение условий недавно истекшей программы МВФ *stand-by*, которые предусматривают создание агентства по приватизации, принятие Закона о приватизации и соблюдение прозрачных процедур при заключении ряда приватизационных сделок.

В данной работе предпринята попытка показать недостатки приватизационного процесса и дать ответы на наиболее актуальные вопросы, которые встают перед органами власти: какие меры необходимо принять для устранения существующих препятствий? Что следует изменить для достижения прозрачного, конкурентного и профессионального процесса приватизации?

Изложение построено следующим образом: в параграфе 2.2. приводится обзор последних событий в сфере приватизации, которые имели место в течение 2007–2010 гг. Затем определяются основные препятствия на пути осуществления приватизационных сделок. Далее представлены рекомендации по улучшению процесса проведения приватизации. В заключении раздела подводится итог проведенного исследования.

### 2.2. Обзор проведения приватизации в 2007–2010 гг.

#### Год 2007-й

На этот год приходится изменение отношения властей к приватизации. Столкнувшись с рядом внешних вызовов, правительство приступило к точечной приватизации, направленной на обес-

<sup>2</sup> Это глава является перепечаткой аналитической записки: Кирхнер Р., Джуччи Р., Скриба А. (2010) Как улучшить процесс приватизации в Беларуси?, *Аналитическая записка Исследовательского центра ИПМ РР/03/10*.

<sup>3</sup> См.: Аналитическая записка РР/02/2009 «Приватизация в Беларуси во время мирового финансового кризиса: как не потерять время».





печение притока иностранной валюты, которая необходима для финансирования растущего дефицита текущего счета. Также было заявлено о том, что приватизация должна стать важной составляющей экономической политики.

Как результат, резко увеличилось количество приватизационных сделок и возросли доходы от их проведения. Если в 2006 г. общий доход от таких операций составил всего USD 0.03 млн, то в 2007-м этот показатель составил уже USD 1.2 млрд. Однако здесь следует отметить, что в последующие годы большая доля доходов от приватизации приходилась на продажу 50% акций «Белтрансгаза» российскому «Газпрому» за USD 2.5 млрд. Эта сделка была проведена таким образом, что платежи в USD 625 млн должны поступать каждый год в период между 2007 и 2010 гг. (всего USD 2.5 млрд).

В итоге, несмотря на то что в 2007 г. приватизация крупных белорусских предприятий не проводилась в массовых масштабах, этот год мог бы рассматриваться как весьма многообещающее начало.

### Год 2008-й

В начале 2008 г. наметился дальнейший прогресс в набиравшей обороты приватизации. В этом году принят трехлетний план приватизации государственного имущества на 2008–2010 гг.<sup>4</sup>, предусматривающий акционирование<sup>5</sup> 519 предприятий и дальнейшую приватизацию 147 из них. Однако, в итоге, в 2008 г. акционированы лишь 158 предприятий, и акции только двух(!) из них были проданы.

Причиной этого очевидного различия между планом и результатом может быть назван мировой финансовый кризис, который, естественно, явился тормозом для проведения подобных операций не только в Беларуси, но и во всем регионе. Однако в это время правительство продемонстрировало явное нежелание продавать государственные предприятия по более низким, по сравнению с докризисным периодом, ценам. Вызванное кризисом снижение цен и изменение критериев оценки не устраивали белорусское правительство. В результате, несколько крупных сделок не состоялось, а поступления от приватизации за 2008 год составили USD 0.9 млрд, что несколько меньше, чем сумма предыдущего года. За исключением ежегодной оплаты в размере USD 625 млн за продажу «Белтрансгаза», единственной крупной сделкой можно считать продажу мобильного оператора «БелСТ» за USD 266 млн.

### Год 2009-й

Торможение в процессе приватизации продолжилось в 2009 г., когда правительство воздерживалось от продажи активов компаний, несмотря на значительное внешнее давление, которое по разным причинам оказывалось, в основном, по двум направлениям. С одной стороны, в получении доступа к стратегическим отраслям Беларуси заинтересованы российские компании; с другой стороны, условия кредитных соглашений с МВФ и Всемирным банком должны были создать все необходимые предпосылки для того, чтобы заложить основу широкой программы приватизации.

В 2009 г. доходы от приватизации составили USD 1 млрд, что приблизительно соответствовало уровню предыдущего года. Однако необходимо помнить, что эта сумма также включает в себя транш за «Белтрансгаз» в размере USD 625 млн. Вместе с тем ближе к концу года проявилась новая особенность: возможность продажи некоторых активов при наличии спроса по несколько более низким ценам. Несмотря на неоднократные заявления властей о намерении

<sup>4</sup> Декрет президента № 7 от 14 апреля 2008 г.

<sup>5</sup> Акционирование является законодательным переходом государственного предприятия в форму «Открытое акционерное общество». Хотя государство и остается единственным собственником предприятия, такая реорганизация считается первым шагом на пути к приватизации.



продать БПС-Банк за USD 500 млн, эта сделка принесла только USD 280 млн, что явилось свидетельством наличия некоторой гибкой стратегии со стороны государства.

### Год 2010-й

В 2010 г. белорусские власти заявили о планах получить около USD 1 млрд от приватизационных соглашений с иностранными инвесторами. Это тот же доход, полученный от приватизационных сделок по итогам 2009 г. (с учетом транша за «Белтрансгаз», 50% акций которого в настоящее время являются единственной состоявшейся крупной сделкой (USD 625 млн)). Еще одной причиной, лежащей в основании заявленной приватизации некоторых государственных предприятий, кроме очевидных потребностей покрытия дефицита текущего счета, является намерение покрыть дефицит бюджета, который в этом году, по прогнозам, может составить около USD 900 млн (1.5% от ВВП).

Согласно данным Фонда государственного имущества Республики Беларусь, в настоящее время около 118 предприятий находятся в процессе акционирования. В то же время заявленные цели на 2010 год необходимо воспринимать с определенной осторожностью, так как правительство может вносить коррективы в процесс приватизации в любое время. Нежелание властей увеличивать государственный долг или, например, новые негативные тенденции в отношениях с Россией по вопросам импорта нефти и газа могут способствовать активизации процесса продажи стратегических компаний иностранным инвесторам. Если нынешние оптимистические ожидания правительства по поводу улучшения внешних условий торговли на основных экспортных рынках страны не осуществляются, иностранным инвесторам, вероятно, будет предложено большее количество предприятий на более выгодных условиях. С другой стороны, в феврале 2010 года президент Беларуси дал понять, что рассматривает дальнейшую продажу государственного имущества только в качестве крайней меры и только за очень высокую цену. Таким образом, наблюдаемое в предыдущем году торможение, видимо, продолжится.

**Заключение.** Рост приватизационной активности в Беларуси в течение 2007–2008 гг. по сравнению с предыдущими годами практически остановился под влиянием мирового финансового кризиса. С конца 2008 г. состоялось лишь несколько новых сделок. Для белорусских властей крайне важно, чтобы приватизационный процесс получил новый импульс.

## 2.3. Препятствия на пути осуществления приватизационных сделок

Главным выводом из вышесказанного является то, что процесс приватизации необходимо стимулировать. Одна из важных рекомендаций заключается в том, что стратегия проведения приватизации требует фундаментальных изменений. Целесообразно пересмотреть ориентацию на завышенные докризисные цены на активы и использовать инструмент предварительной приватизации. Мы рассматривали эти вопросы в нашей предыдущей аналитической записке.

Устранение препятствий на пути проведения приватизационных сделок также имеет большое значение. В настоящее время существует усложненная форма проведения, которая во многих случаях препятствует заключению успешных сделок, что было отмечено рядом заинтересованных зарубежных компаний на собственном опыте. Несмотря на то что приватизационный «бум» 2007 и, частично, 2008 гг. в некоторой степени скрывал эти препятствия, они в полную силу проявились во время кризиса.

Ниже мы определяем *четыре* основных препятствия на пути осуществления процесса приватизации в Беларуси в рамках открытых прозрачных правил и профессионально исполнения.

### Институциональные аспекты

Институциональные аспекты охватывают две взаимосвязанные проблемы. Первая связана с тем, что на сегодняшний день существует множество ответственных лиц, с которыми связыва-



ются потенциальные покупатели. Заинтересованных потенциальных инвесторов, как правило, удивляет количество различных государственных органов и учреждений, отвечающих за приватизацию, и очевидное отсутствие четкого распределения полномочий и связи между ними. Например, за приватизацию отвечают Фонд государственного имущества, Администрация президента, соответствующие министерства, концерны, региональные и местные органы власти. В результате, потенциальные инвесторы приходят в замешательство, так как иногда нет полной уверенности, что обязательства одного партнера действительны в переговорах с другим. Кроме того, общение с таким количеством учреждений требует много времени и больших затрат; все это приводит к повышению издержек.

Вторая проблема связана с крайне ограниченной компетенцией учреждения, формально отвечающего за приватизацию, — Фонда государственного имущества. В частности, речь идет об отсутствии полномочий при принятии окончательных решений даже в случае очень незначительных сделок (в настоящее время таким пределом выступает стоимость активов в размере USD 116 000). В то же время, согласно действующему законодательству, решения о проведении крупных сделок, связанных с продажей государственного имущества, стоимостью выше USD 116 000 (10 000 базовых величин), принимаются только после консультаций с Администрацией президента. В результате инвесторы попадают в ситуацию, когда после долгих переговоров с формально ответственным партнером в переговоры вступает новый институт (Администрация президента), следовательно, появляется несколько ответственных, требуется больше времени, возникают новые разногласия и т. д.

### **Отсутствие профессионального опыта**

В связи с отсутствием прогресса в осуществлении широкой приватизации следует отметить, что число чиновников, имеющих опыт в данной сфере, является крайне незначительным. Отсутствие полномочий у соответствующих государственных учреждений негативно влияет на возможность привлечения квалифицированных кадров. Из этого следует, что в переговорах принимают участие малокомпетентные, с точки зрения иностранных инвесторов, партнеры, или таких специалистов, которые в состоянии проводить подобные сделки в соответствии с международной практикой, крайне мало.

### **Метод оценки**

Еще одной причиной отсутствия прогресса в процессе приватизации являются частые разногласия между государством и потенциальным покупателем по вопросу стоимости активов. Несмотря на то что определенные расхождения по вопросу стоимости активов между властями и инвесторами вполне естественны, учитывая различные интересы обеих сторон, они не должны основываться на различиях в методах оценки активов. В частности, во время переговоров белорусские власти настаивают на применении методов оценки, основанных на использовании балансовой стоимости<sup>6</sup> активов, что крайне недальновидно. На сегодняшний день балансовая стоимость является законодательно минимальной стоимостью, с которой предполагается вести переговоры. В то же время инвесторов интересуют в первую очередь ожидаемые денежные доходы предприятия, на чем и основываются ценовые предложения с учетом корректировки на риски, связанные с деятельностью в Беларуси.

С одной стороны, использование балансовой стоимости как нижней границы рыночной стоимости может быть оправдано в широком смысле, так как балансовая и рыночная стоимости, действительно, могут быть связаны между собой. Однако есть и обратные примеры, когда эти стоимости существенно различаются, в особенности если балансовая стоимость завышена, а компания не способна обеспечить потенциальный рост и доходы. Серьезные расхождения

<sup>6</sup> Более того, следует отметить, что расчет балансовой стоимости предприятия соответствует белорусским, а не международным методикам расчета, что также является «минусом».



методов оценки, принятых на государственном уровне, с международными стандартами подтверждают предположение, что подобные различия в Беларуси являются скорее правилом, чем исключением.

Таким образом, сомнительно, что балансовая стоимость, которая используется сегодня, содержит адекватную информацию для определения рыночной стоимости компании. В результате выставляются совершенно нереальные цены, с учетом которых ни одна сделка не может состояться. Это позволяет рассматривать данную проблему как одно из основных препятствий на пути успешной приватизации.

### **Другие условия продажи государственных компаний**

Представители государственных органов нередко заявляют, что существует список, содержащий приблизительно 25 условий, которые потенциальный покупатель государственного предприятия должен выполнить. В данном списке среди условий, упомянутых государственными чиновниками, значатся: сохранение рабочих мест на предприятии, поддержание существующих объемов производства, определенные объемы инвестиций и пр. Эти условия, полный перечень которых недоступен для широкой общественности, могут отпугнуть потенциальных инвесторов, поскольку ограничивают свободу развития активов предприятия новым собственником. В сочетании с другими проблемами, описанными выше (нереальные ценовые требования, множество переговорных лиц и т. д.), подобные дополнительные условия могут полностью отбить желание инвестировать в экономику Беларуси.

**Заключение.** Наряду с внешними причинами, тормозящими процесс приватизации, существенное негативное влияние оказывают и внутренние причины. Таким образом, устранение этих причин является предварительным условием активизации приватизационного процесса.

## **2.4. Рекомендации по улучшению организации приватизационного процесса**

После определения основных препятствий, которые в настоящее время блокируют прозрачный, конкурентоспособный и профессионально выполненный процесс приватизации, мы представляем дальнейшие шаги, необходимые для устранения этих препятствий.

### **Создание агентства по приватизации**

Нынешняя ситуация со многими ответственными лицами во время проведения переговоров и неясным разделением обязанностей и полномочий определена нами в качестве основного препятствия. Именно с его устранения должна начаться крупная реформа, целью которой является создание новой институциональной структуры, ответственной за процесс приватизации. Мы поддерживаем намерение правительства создать агентство с четко прописанными полномочиями<sup>7</sup> в качестве основного или даже единственного партнера в переговорах с потенциальными инвесторами. В частности, наши рекомендации сводятся к тому, чтобы новое агентство по приватизации являлось единственным ответственным институтом, в компетенцию которого входит подготовка предприятия к приватизации через открытые, международные, прозрачные и конкурентные торги.

С целью активизации процесса приватизации президент подписал указ<sup>8</sup> о создании официального учреждения «Национальное агентство по инвестициям и приватизации», в котором, в

<sup>7</sup> Создание подобного института было условием программы МВФ как способ активизации процесса приватизации.

<sup>8</sup> 25 мая 2010 года Президент Александр Лукашенко подписал декрет № 273 «О создании Национального агентства по инвестициям и приватизации».

частности, указывается, что новое агентство создается «для улучшения работы по привлечению инвестиций» и «повышения эффективности процесса приватизации». Новое агентство должно быть создано на базе существующего учреждения «Национальное инвестиционное агентство», которое работает при Министерстве экономики. Однако, несмотря на то что правовая база уже существует, агентство все еще не начало свою работу.

В компетенцию данного агентства входит пособничество в сотрудничестве с другими государственными органами, осуществление эффективного и своевременного взаимодействия между потенциальными инвесторами и государственными, в том числе региональными, органами власти (принцип «одного окна»). Кроме того, большое значение имеет тот факт, что обе цели (поощрение инвестиций и приватизация) должны преследоваться в равной степени, во избежание ситуации, когда агентство проводит только политику привлечения инвестиций и игнорирует приватизацию государственных предприятий.

В рамках реализации этого проекта ключевое значение приобретает структура управления. Агентство должно отчитываться перед правительством и контролироваться Наблюдательным советом. В совет, под председательством премьер-министра, входят ещё десять членов — из Администрации президента, Министерства экономики, Министерства финансов, Госкомимущества и других государственных органов. Однако, как показывает международный опыт, государственные агентства — не лучшая форма управления. В связи с этим в наблюдательную структуру агентства должны быть также включены независимые представители частного сектора. Эти представители (в том числе и международные специалисты) должны иметь хорошую репутацию и обладать глубокими знаниями процесса приватизации, что будет способствовать лучшей контрольной и координационной деятельности агентства.

Еще один важный аспект касается уровня компетенции агентства, в частности, в отношении определения размера приватизационных сделок. Как указывалось выше, в настоящее время одной из главных проблем являются крайне ограниченные полномочия. Для более успешной деятельности нового агентства необходимо значительно увеличить существующий ценовой предел (10 000 базовых величин). В противном случае вряд ли следует ожидать существенных подвижек в осуществлении процесса приватизации. Низкий уровень компетенции в принятии окончательного решения по отдельным предложениям характеризует слабое учреждение, которое не в состоянии привлечь крупного инвестора.

**Рекомендация 1.** Поддерживая в целом планы по созданию «Национального агентства по инвестициям и приватизации», мы хотели бы уточнить несколько моментов. *Во-первых*, наблюдательная структура этого органа должна быть организована таким образом, чтобы гарантировать реализацию обеих заявленных целей. В частности, полноправными членами подобной структуры должны быть независимые представители частного сектора. *Во-вторых*, необходимо расширить компетенции этого ведомства. *В-третьих*, организация должна начать функционировать как можно скорее.

### **Привлечение консультативных экспертов (в том числе иностранных специалистов)**

Во время приватизационных переговоров обсуждаются сложные вопросы, которые сопряжены с высоким уровнем специальных знаний. В настоящее время представители белорусских государственных учреждений недостаточно компетентны в этих вопросах, что вызывает необходимость привлечения квалифицированных, опытных и авторитетных консультантов из частного сектора (банки, аудиторские и консультативные фирмы). С целью использования опыта более развитых в этом отношении стран целесообразно также привлекать высококвалифицированных иностранных специалистов. Такие эксперты, отобранные на конкурсной основе, могут оказать существенную помощь государственным чиновникам.



Несмотря на то что наем зарубежных специалистов является более затратным, мы полагаем, что эти затраты оправданы. *Во-первых*, в этом просматривается приверженность правительства цели придания нового импульса процессу приватизации. *Во-вторых*, работа зарубежных специалистов может быть профинансирована за счет средств внешних доноров. *В-третьих*, совместная работа будет способствовать повышению компетенции местных специалистов, и с течением времени потребность в привлечении экспертов, особенно зарубежных, исчерпает себя. В этой связи следует отметить, что страны с переходной экономикой, которые начали процесс приватизации в начале 1990-х гг., в настоящее время являются основными советчиками других, менее опытных в этом отношении стран.

**Рекомендация 2.** Отсутствие опыта в соответствующих государственных учреждениях должно быть нивелировано более широким привлечением экспертов из частного сектора, а также иностранных специалистов. С течением времени внутренний институциональный потенциал будет расти, что позволит все в большей степени привлекать отечественных специалистов.

### Применение современных методов оценки

Хотя в бизнесе жесткие и длительные переговоры между продавцами и покупателями активов скорее правило, чем исключение, обычно этот процесс проходит в рамках общепринятых критериев оценки. Преимущество состоит в том, что обе стороны на концептуальном уровне достигают соглашения по ключевым критериям оценки стоимости компании, тогда как различия касаются лишь некоторых деталей.

Согласно общепринятым критериям оценки, применяемым как в бизнесе, так и в приватизационных сделках, рыночная стоимость предприятия определяется в соответствии с *методом дисконтированных денежных потоков* (DCF). Этот подход основан на ожидаемых денежных доходах, которые предприятие в состоянии генерировать, а также на анализе специфических рисков компании. Этот подход принципиально отличается от оценки балансовой стоимости активов компании, так как в его основе заложена информация не о существующей, а о потенциальной стоимости компании.

Введение современных методов оценки позволит снизить вероятность крайне нереалистичных ценовых запросов со стороны органов государственной власти, что, несомненно, увеличит вероятность успешного завершения сделки. Мы признаем, что реализация всех этих методов займет много времени и потребует профессиональной подготовки, однако хотим отметить, что уже сегодня необходимо изменять основанную на балансовой оценке методологию определения стоимости предприятия. Первым шагом в данном направлении должен стать расчет балансовой стоимости на основе международных стандартов.

**Рекомендация 3.** Применение современных методов оценки, таких как *метод дисконтированных денежных потоков* (DCF), снизит вероятность крайне нереалистичных ценовых запросов со стороны органов государственной власти и тем самым будет способствовать росту количества заключенных сделок.

### Реформа условий будущих продаж

Общепринято согласовывать с инвесторами, помимо цены, определенные условия приватизации, однако это должно быть сделано с учетом интересов и государства, и нового владельца. Как правило, владелец заинтересован в таком управлении компанией, которое приносит прямую выгоду ему (прибыль), а также опосредованную выгоду — обществу (заработная плата, рабочие места, налоги). Наиболее распространенная система оценки (DCF; см. выше) основана на предположении, что компания является действующим предприятием, которое генерирует непрерывный поток денежных средств на основе производственной деятельности. Ограничение свободы развития активов может привести либо к отсутствию интереса к сделке со стороны инвестора, либо к снижению цены (если это устраивает потенциального покупателя).



Признавая тот факт, что некоторые условия продажи могут быть вполне рациональными и обоснованными, мы считаем, что их общий перечень должен быть открыт и доступен для всех заинтересованных сторон. Только таким образом инвестор может определить, являются ли эти условия приемлемыми и, следовательно, стоит ли приступать к переговорам.

**Рекомендация 4.** Выдвигая дополнительные условия при продаже предприятия новому владельцу, власти должны учитывать и государственные интересы, и интересы покупателя. В любом случае, полный перечень этих условий должен быть в свободном доступе.

## 2.5. Заключение

Устойчивый экономический рост в среднесрочной перспективе может быть достигнут только за счет существенного увеличения доли частного сектора в экономике Беларуси, так как прежние факторы роста постепенно ослабевают. В свою очередь, более активное участие частного сектора в экономической деятельности может быть достигнуто только за счет продажи государственной доли в большей части предприятий. Приватизация, таким образом, является ключевой составляющей плана структурных реформ, которому призваны следовать белорусские власти.

В данной работе описан ряд ключевых недостатков в процессе проведения приватизации, а также предлагается ряд рекомендаций по их устранению. С учетом следования этим рекомендациям, Беларусь имеет хорошие шансы компенсировать потерянное время и ускорить процесс приватизации.

### 3. Политика в области реформирования отраслей инфраструктуры в 2010 г.

Экономическая система Беларуси может быть охарактеризована как управляемое государством хозяйство с некоторым участием частного сектора. Инфраструктура практически целиком остается под контролем государства с незначительным, жестко регулируемым участием частного сектора в сфере телекоммуникаций (мобильная связь) и транспортных услуг (автомобильные перевозки).

Несмотря на проведение в стране реформы экономической политики (направленной на улучшение бизнес-климата), изменения никак не затронули сектор инфраструктуры. Вместо этого тарифы в некоторых отраслях (например, в электроэнергетике, пассажирских перевозках) устанавливались на искусственно низком уровне для сдерживания инфляции и поддержания благосостояния населения в преддверии президентских выборов 2010 г. Активно обсуждаемые реформы прав собственности в секторе инфраструктуры пока остаются действенными лишь на словах. В результате, основными характеристиками сектора инфраструктуры выступают: недостаточная конкуренция, чрезмерное регулирование, государственное господство, многочисленные искажения в стимулах и неэффективные инвестиции.

Отсутствие необходимых стимулов, равно как и иностранных инвестиций, частично объясняет ухудшающиеся показатели инфраструктурного сектора. В условиях сохраняющегося отрицательного сальдо торгового баланса особенно обостряется проблема нехватки инвестиций, что уже привело к значительной девальвации белорусского рубля в начале 2011 г. Несмотря на это, структурные рыночные реформы в промышленности и инфраструктуре не являются приоритетными для государства. Сохраняется возможность лишь точечных приватизационных сделок в секторе телекоммуникаций и газовом секторе, направленных не на реформирование сектора, а на покрытие дефицита текущего счета платежного баланса.

Реформы в **транспортном секторе** отличаются непоследовательностью. Так, Белорусская железная дорога сохранила статус монопольного оператора, то же касается и государственных автотранспортных предприятий. Однако продолжаются активные дискуссии о необходимости реорганизации БЖД в акционерное общество и выведения из сферы компетенции объектов социальной инфраструктуры. Некоторые улучшения в тарифной политике, обеспеченные большей гибкостью тарифов на международные железнодорожные перевозки и ростом тарифов на внутренние грузовые перевозки, сведены к минимуму ввиду отсутствия роста тарифов на внутренние пассажирские перевозки и, соответственно, снижения коэффициента покрытия затрат. Автомобильные перевозки по-прежнему остаются в большей степени открытыми для конкуренции, несмотря на то что государственные компании продолжают пользоваться привилегированным положением по сравнению с конкурентами из частных компаний.

Несмотря на то что государство предпринимает номинальные шаги для того, чтобы приблизить регулирование в **сфере телекоммуникаций** к международным стандартам (например, ВТО), в частности, разрешив продажу долей в собственности мобильных операторов иностранным инвесторам, реальная конкуренция на рынке оставляет желать лучшего. Долгожданные изменения в законодательстве, регулирующем рынок телекоммуникаций, все еще не осуществлены. Таким образом, до сих пор в секторе не предприняты сколь-нибудь решительные меры по либерализации и приватизации, в том числе по приватизации национального оператора «Белтелеком». Тем самым в секторе сохраняется монополистический характер регулирования.

В **энергетическом секторе** (электроэнергетике и газовом секторе) в течение года не произошло значимых изменений, связанных с его реформированием. Ввиду разногласий по вопросу стоимости импортируемого природного газа и его транзита через территорию Беларуси в середине года возникла задолженность перед «Газпромом», однако, по итогам года, поставки газа и электроэнергии были оплачены в полном объеме. В сфере установления тари-



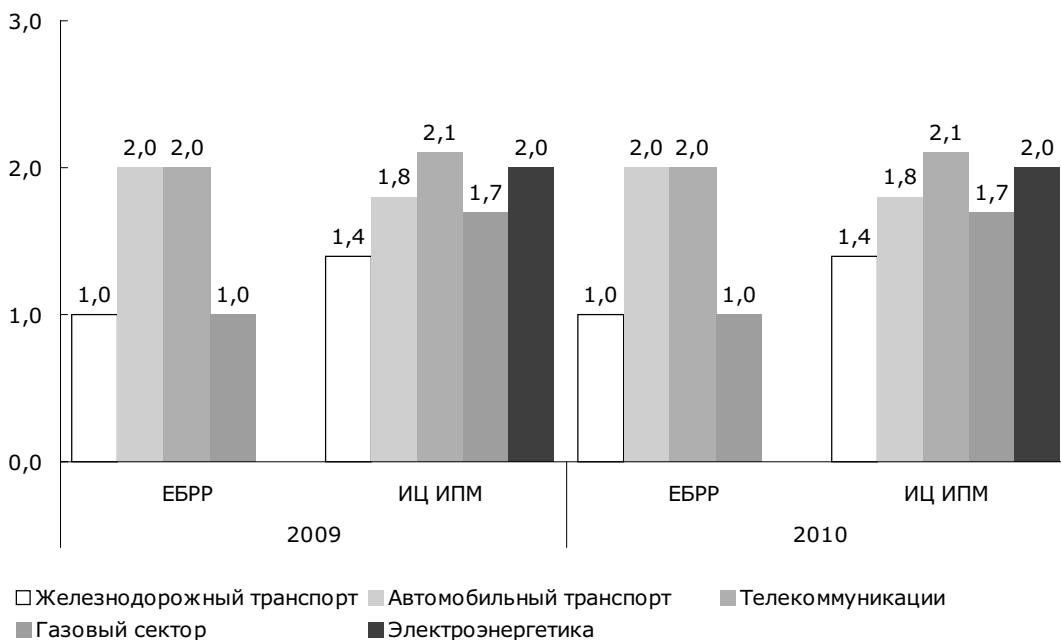
фов продолжается проведение нерыночной политики; и в газовом секторе, и в секторе электроэнергетики перекрестное субсидирование населения не только не ликвидировано, но даже выросло в объемах в связи с ростом тарифов на газ и электроэнергию для юридических лиц. В результате, большинство промышленных предприятий покупают энергию по завышенным тарифам, что приводит к снижению конкурентоспособности.

Политика, направленная на общее сдерживание роста тарифов, отрицательно сказалась на финансовых результатах и инвестиционных возможностях энергетических предприятий, что ограничило инвестиционные возможности по модернизации их активов и технологий. Реструктуризация сама по себе не является государственным приоритетом, в то время как правительство не готово к проведению масштабных изменений в секторе. Приватизация и создание независимого регуляторного органа в энергетике на сегодняшний день даже не обсуждаются.

Оценки Исследовательского центра ИПМ лишь незначительно отличаются от индексов ЕБРР (рис. 2). Благодаря более детальным шкалам, применяемым Исследовательским центром ИПМ, индексы реформ в железнодорожном секторе и электроэнергетике оказались несколько выше, чем индексы ЕБРР, в то время как в автомобильном секторе — незначительно ниже. Как Исследовательский центр ИПМ, так и ЕБРР не выявили прогресса в реформировании инфраструктуры Беларуси.

## Рисунок 2

Оценки индексов реформ в секторе инфраструктуры Беларуси



Источники: EBRD (2010). Recovery and Reform. Transition report 2010; EBRD (2009). Transition in Crisis? Transition report 2009; оценки Исследовательского центра ИПМ

## 3.1. Железнодорожный транспорт

### 3.1.1. Реформы в 2010 г.

Никаких существенных реформ в секторе железнодорожных перевозок в 2010 г. не проводилось. Белорусская железная дорога (БЖД) является монопольным перевозчиком и оператором на рынке грузовых и пассажирских перевозок. При этом БЖД занимается не только ос-

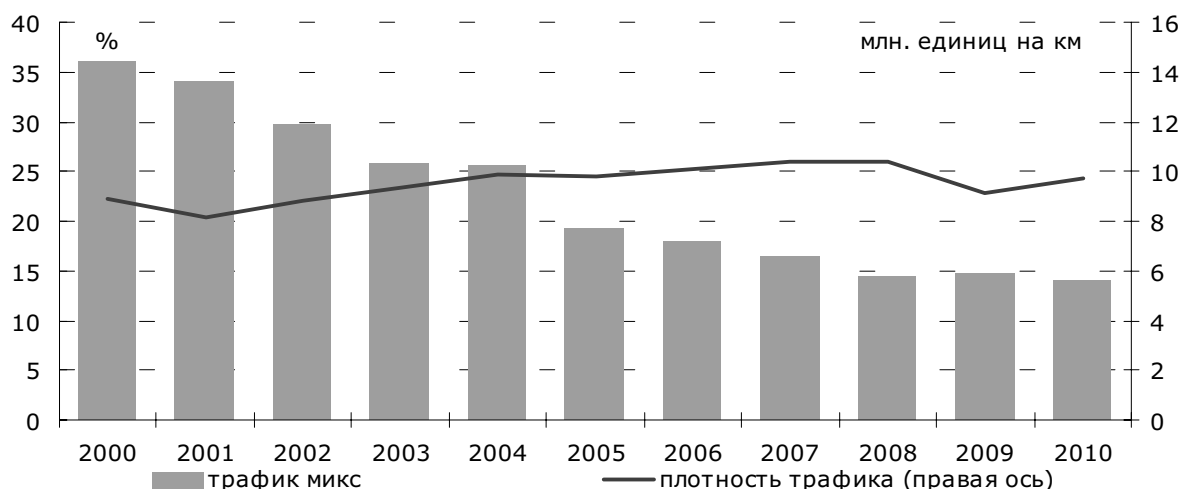
новными видами деятельности — оказанием услуг по перевозке пассажиров и грузов; содержанием и ремонтом объектов инфраструктуры; содержанием и ремонтом подвижного состава, систем энергоснабжения, сигнализации и телекоммуникационного оборудования. На ее балансе содержание объектов социальной сферы; БЖД также производит продукцию (в частности, сельхозпродукцию) и оказывает услуги, не имеющие отношения к деятельности БЖД.

Оставаясь нереструктурированной, БЖД функционирует с высокой эффективностью в сравнении с железными дорогами других стран региона. В докладе Всемирного банка о состоянии транспортного сектора Беларуси подчеркивается, что производительность труда сотрудников БЖД находится на среднем для ЕС-27 уровне. Более того, коэффициенты использования локомотивов и грузовых вагонов в разы превышают европейские показатели, по данным на 2008 г.<sup>9</sup>

В 2010 г. основные показатели деятельности БЖД продолжили улучшаться, что связывалось с восстановлением экономики после глобального экономического кризиса. В первую очередь следует отметить рост плотности трафика на 7.2% — до 9.8 млн единиц на километр путей (рис. 3). Это все еще ниже докризисного уровня 2008 г., но существенно превышает показатели стран ЕС и лишь незначительно отстает от показателей США.<sup>10</sup> Высокая плотность трафика гарантирует значительный эффект от масштаба, связанный с тем, что постоянные издержки на содержание инфраструктуры составляют существенную часть расходов железной дороги. В таких условиях получаемые доходы достаточны для поддержания высокой рентабельности деятельности БЖД (16.8% в 2010 г.).

### Рисунок 3

Показатели работы Белорусской железной дороги



*Примечание.* Трафик микс — показатель, характеризующий долю пассажирских перевозок в общем объеме перевозок (пассажирские + грузовые перевозки). Плотность трафика — отношение общего объема перевозок к протяженности железнодорожных путей.

*Источник:* собственные расчеты по данным *Белстата*.

Увеличение плотности трафика связано в основном с ростом грузооборота — на 8.0%, что, тем не менее, не позволило полностью компенсировать падение 2009 г. В 2010 г. объем грузо-

<sup>9</sup> Всемирный Банк (2010) *Обзор транспортного сектора Республики Беларусь*. Доклад № 55015-ВУ.

<sup>10</sup> Там же.

оборота оказался на 5.8% ниже уровня 2008 г. Однако наблюдавшееся восстановление грузооборота опережало экономический рост, что привело к увеличению интенсивности грузовых железнодорожных перевозок на 0.4% (рис. 4). Этот показатель вырос впервые с 2003 г., сигнализируя о выросшей конкурентоспособности железнодорожных перевозок в сравнении с перевозками автомобильным транспортом.

#### Рисунок 4

Интенсивность железнодорожных перевозок



*Примечание.* Интенсивность грузовых перевозок определяется как процентное отношение грузооборота к ВВП в реальном выражении (тонно-км на 1000 BYR в ценах 2000 г.). Интенсивность пассажирских перевозок рассчитывается как пассажирооборот на душу населения (пассажиро-км на человека).

*Источник:* собственные расчеты по данным Белстата.

Здесь следует указать целый комплекс факторов, способствовавший этому улучшению. *Во-первых*, создание таможенного союза с Казахстаном и Россией упростило процедуру транзита в эти страны через Беларусь, что позитивно сказалось на его объеме. *Во-вторых*, внедрение системы автоматизированной подготовки и заполнения транспортных документов ускорило таможенные процедуры. *В-третьих*, политика гибких тарифных ставок, начатая в 2009 г., продолжилась и в 2010 г., что отразилось в сдержанном росте тарифов (в среднем на 18.8%, что значительно ниже показателей прошлых лет, см. табл. 1). *В-четвертых*, продолжилось развитие контейнерных перевозок. Так, число маршрутов контейнерных поездов, следующих через Беларусь, увеличилось до 10. Дальнейшее же развитие грузовых перевозок и поддержание их конкурентоспособности требуют улучшения качества логистических услуг на БЖД, модернизации подвижного состава и инфраструктуры.

Грузовые перевозки обеспечивают более 80% доходов БЖД, в то время как число поездов грузовых поездов отстает от числа поездов пассажирских составов. Это указывает на очевидную проблему перекрестного субсидирования между грузовыми и пассажирскими перевозками. Масштаб этого субсидирования зависит от доли, которую занимают пассажирские перевозки в общем объеме перевозок (показатель «трафик микс»), и уровня покрытия затрат тарифами на пассажирские перевозки.

Показатель «трафик микс» (см. рис. 3) продолжил снижаться и в 2010 г., а его рост в 2009 г. явился выбросом из долгосрочного тренда на снижение, обусловленным глобальным эконо-

мическим кризисом. При этом в 2010 г. наблюдался рост пассажирооборота (на 2.6%) и его интенсивности (на 2.5%) после десятилетия резкого падения, но масштабы существенно уступают росту грузооборота. Таким образом, можно утверждать, что в 2010 г. произошло снижение доли пассажирских перевозок, а следовательно, и потребности в их перекрестном субсидировании. Однако этот положительный эффект был нивелирован снижением уровня покрытия затрат тарифами, которые росли значительно медленнее, чем общий уровень цен в стране, за исключением международных пассажирских перевозок.

На национальные пассажирские перевозки тарифы подняты в 2010 г., впервые с 2007 г. В ноябре они были увеличены на 20%, что отразилось в росте тарифов год к году на 3.9%. В это же время тарифы на пригородные перевозки даже снизились в среднем на 2.4%; по итогам 2010 г. они покрывали только 20.4% затрат БЖД. В апреле 2011 г. тарифы на пригородные перевозки были все же подняты на 13.6%, но этого оказалось недостаточно для покрытия убытков, выросших из-за сдерживания тарифов на протяжении предыдущих нескольких лет (табл. 1).

**Таблица 1**

Индексы цен на транспортные услуги, г/г, %

|                            | 2001  | 2002  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Грузовые перевозки         | 127.5 | 20.5  | 19.8 | 12.7 | 7.1  | 13.5 | 15.5 | 24.9 | 58.8 | 18.8 |
| Пассажирские перевозки     |       |       |      |      |      |      |      |      |      |      |
| международные              | 83.7  | 40.2  | 32.4 | 51.5 | 12.1 | 17.3 | 28.6 | 23.6 | 25.3 | 8.5  |
| национальные               | 151.4 | 97.4  | 41.7 | 17.0 | 9.5  | 11.3 | 13.3 | 0.0  | 0.3  | 3.9  |
| пригородные                | 169.2 | 102.9 | 62.0 | 34.8 | 20.0 | 20.4 | 17.9 | 0.0  | -3.2 | -2.4 |
| Индекс потребительских цен | 61.1  | 42.6  | 28.4 | 18.1 | 10.3 | 7.0  | 8.4  | 14.8 | 12.9 | 7.0  |
| Индекс цен на услуги       | 116.8 | 93.4  | 61.9 | 21.2 | 12.0 | 13.2 | 8.8  | 6.9  | 13.9 | 5.0  |

Источник: Белстат.

Возможность определенных реформ в секторе связана с новым форматом пассажирских перевозок, который будет внедряться начиная с 2011 г. Новая классификация перевозок включает *пять* типов: городские, региональные, межрегиональные, международные и коммерческие, — и *два* класса для межрегиональных, международных маршрутов: экономический и бизнес-класс. В Минске запланировано открыть городские железнодорожные перевозки, здесь создается необходимая инфраструктура, закупаются электропоезда в Швейцарии.

Финансовое положение БЖД остается благополучным благодаря высокой плотности трафика и растущей доли грузовых перевозок в их общем объеме. Однако пассажирские перевозки по-прежнему используют железнодорожную инфраструктуру в большей степени, чем грузовые, что лишь подчеркивает проблему убыточности внутренних пассажирских перевозок. Кроме того, перед БЖД остро стоит проблема модернизации.<sup>11</sup> В таких условиях для сохранения конкурентоспособности и эффективности железнодорожных перевозок необходимы реформы в секторе.

### 3.2.2. Направления реформ

Самой обсуждаемой проблемой БЖД является ликвидация перекрестного субсидирования между пассажирскими и грузовыми перевозками. Это может быть достигнуто за счет увеличе-

<sup>11</sup> Например, объекты железнодорожной инфраструктуры существенно устарели: большинству из них более 20 лет. При этом ежегодные расходы на поддержание инфраструктуры и подвижного состава в текущем состоянии оцениваются в USD 600 млн.; см.: Всемирный Банк (2010) *Обзор транспортного сектора Республики Беларусь*. Доклад № 55015-BY.

ния доли издержек, оплачиваемых пассажирами, при одновременном увеличении прямых денежных компенсаций наиболее чувствительным к повышению цен на железной дороге группам населения.

Другим важным шагом, позволяющим повысить производительность железной дороги, является выделение основных направлений деятельности в отдельные предприятия, а также отказ от сопутствующей деятельности, в том числе и в социальной сфере. Данные реформы близки к началу их осуществления, поскольку ряд предприятий БЖД уже внесены в список на приватизацию в 2010 г. Однако отсутствие реально осуществленных приватизационных сделок сигнализирует о том, что в ближайшее время данные реформы могут оставаться лишь намерениями.

Выделение отдельных видов деятельности позволит отделить коммерческие услуги от некоммерческих, таких как внутренние и пригородные пассажирские перевозки. Последние должны субсидироваться за счет бюджета в объеме, покрывающем разницу между расходами на осуществление деятельности и доходами от тарифов. Данные субсидии следует оформить в форме контрактов на оказание государственных услуг по перевозке пассажиров для каждого маршрута. Это избавит БЖД от необходимости перекрестного субсидирования пассажирских перевозок, увеличит конкурентоспособность грузовых железнодорожных перевозок, улучшит финансовое положение предприятия и его инвестиционные возможности.

## **3.2. Автомобильный транспорт и дорожное хозяйство**

### **3.2.1. Реформы в 2010 г.**

Для ситуации в дорожном секторе характерно недостаточное финансирование. В этой связи основным событием в секторе явилась отмена Дорожного фонда с 2010 г. В настоящее время финансирование работ по строительству, ремонту и обслуживанию автомобильных дорог осуществляется напрямую из республиканского или местных бюджетов в зависимости от статуса дороги.

Общий объем расходов в 2010 г. в номинальном выражении практически не изменился по сравнению с предыдущим годом и составил BYR 1952.6 млрд. В пересчете в % от ВВП расходы составили 1.2%, то есть снизились на 0.2 процентного пункта относительно 2009 г. и отстали от максимального значения в 2005 г. уже на 1.1% от ВВП. Большая часть расходов (BYR 1106.9 млрд) профинансирована из республиканского бюджета, в то время как местные бюджеты предоставили только BYR 508.7 млрд. Оставшиеся BYR 337.0 млрд направлены на строительство дорог в сельской местности в рамках программы возрождения села.

В условиях сокращающихся государственных расходов на дорожную инфраструктуру высокую значимость приобретают кредитные ресурсы. В 2010 г. к традиционным кредитам Беларусбанка добавился кредит Всемирного банка в USD 150 млн, который направлен на реконструкцию участка трассы Минск—Гомель. Тем не менее, даже заемные средства не позволяют выполнять дорожные работы в полном объеме: план программы «Дороги Беларуси» по капитальному ремонту был выполнен в 2010 г. на 21%, текущий ремонт и реконструкция — на 57%.

Сектор грузовых автомобильных перевозок восстановился после кризиса относительно быстро. Рост грузооборота составила 10.8%, что обеспечило и рост его интенсивности на 3.0% (см. рис. 5), так как темпы роста ВВП оказались значительно ниже. В отличие от кризисного 2009 г., когда перевозчики концентрировались на внутреннем рынке, основной рост в 2010 г. пришелся на международные перевозки, объем которых вырос на 23.2% вслед за ростом на 17.4% числа использованных белорусскими перевозчиками разрешений на поездки в ЕС. Среди причин этого роста следует отметить более медленный рост тарифов на автомобильные перевозки (12.5%) в сравнении с железнодорожными (15.8%), что позволило сохранить кон-

курентное преимущество. Кроме того, отмена лицензий на внутренние грузовые перевозки упростила условия функционирования для перевозчиков.

### Рисунок 5

Интенсивность автомобильных перевозок



Источник: собственные расчеты по данным Белстата.

Другим важным фактором роста грузооборота явилось увеличение транзита через Беларусь на 29%. *Во-первых*, это объясняется восстановлением экономики России и соответствующим ростом ее импорта. *Во-вторых*, оживлению транзита способствовал таможенный союз с Казахстаном и Россией. Однако этот эффект мог быть значительнее, если бы улучшились условия транзита. К примеру, упрощение и сокращение по времени процедуры возврата НДС могло бы способствовать росту транзита.

Российские импортеры заинтересованы в проведении таможенной очистки в Беларуси по причине более низкой стоимости. Более того, сама таможенная процедура в Беларуси проходит более открыто и быстрее, но провести ее может только белорусская компания с последующим экспортом товаров в Россию. Вследствие необходимости возвращения НДС, процедура которого может длиться до 6 мес., такая схема не интересна белорусским компаниям.

Еще одна проблема, которая сдерживает транзит через Беларусь, — это распространенная практика конфискации груза за нарушение таможенного законодательства. Однако данная проблема может быть решена в ближайшее время — это предусмотрено в *Программе развития автомобильного транспорта на 2010–2015 гг.* Более того, программа подразумевает привлечение прямых иностранных инвестиций в придорожный сервис, но не предусматривает приватизацию в секторе.

В 2010 г. также вырос объем пассажирских перевозок на 4,8%, после резкого падения в 2009 г. Это привело к росту интенсивности пассажирооборота на 5,1% (см. рис. 5), чему в определенной степени способствовала и стабильность тарифов. Тарифы на пригородные и междугородные поездки выросли на 7,2%, что соответствует общему уровню инфляции в стране (табл. 2).

В то же время объем пассажирооборота у частных перевозчиков снизился на 11,6% в результате несправедливой конкуренции со стороны государственных перевозчиков. Наиболее противоречивой проблемой остается статус оператора пассажирских перевозок, который выступает посредником между заказчиком (местными властями) и перевозчиками. Зачастую оператор

рами выступают государственные перевозчики, что ставит их в более выгодное положение по сравнению с частными. Кроме того, не разработаны инструкции осуществления контроля над выполнением перевозчиками договорных обязательств. Данную функцию зачастую берут на себя операторы, то есть опять же государственные перевозчики, которые являются одновременно и конкурентами контролируемых частных компаний.

## Таблица 2

Индексы цен на услуги автотранспорта, г/г, %

|                            | 2001  | 2002  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Грузовые перевозки         | 63.6  | 37.2  | 38.4 | 25.8 | 11.6 | 8.7  | 10.7 | 14.0 | 10.0 | 12.5 |
| Пассажирские перевозки     |       |       |      |      |      |      |      |      |      |      |
| пригородные                | 72.5  | 113.7 | 51.0 | 50.4 | 23.3 | 19.6 | 13.3 | 4.6  | 22.0 | 7.2  |
| междугородные              | 68.5  | 75.3  | 36.7 | 35.9 | 26.2 | 13.5 | 13.2 | 4.6  | 14.6 | 7.2  |
| Индекс потребительских цен | 61.1  | 42.6  | 28.4 | 18.1 | 10.3 | 7.0  | 8.4  | 14.8 | 12.9 | 7.0  |
| Индекс цен на услуги       | 116.8 | 93.4  | 61.9 | 21.2 | 12.0 | 13.2 | 8.8  | 6.9  | 13.9 | 5.0  |

Источник: Белстат.

### 3.2.2. Направления реформ

Устойчивое развитие сети дорог невозможно без улучшения финансирования дорожного строительства. В связи с этим в секторе необходимо увеличить государственные расходы. В частности, отменить финансирование работ, не связанных непосредственно с дорожным хозяйством (Программа возрождения села, строительство атомной электростанции), за счет средств, изначально запланированных для нужд сектора, что способно существенно улучшить его финансовое положение.

Высокие импортные пошлины на транспортные средства снижают конкурентоспособность белорусских перевозчиков по сравнению с перевозчиками других стран. Для того чтобы конкуренция на рынке перевозок грузов была более справедливой, необходимо снизить ставку импортных пошлин на транспортные средства, используемые в автоперевозках. По-прежнему сохраняют актуальность реструктуризация и приватизация государственных компаний, занимающихся грузовыми перевозками.

Для развития рынка локальных пассажирских перевозок государству необходимо обеспечить равный подход к частным и государственным перевозчикам (включая одинаковые требования к техническому состоянию, использованию кассовых аппаратов, равный доступ к маршрутам и т. д.). Для этого следует законодательно разделить функции заказчика и оператора перевозок. Предприятия, оказывающие транспортные услуги, не должны наделяться правами оператора. Наиболее эффективным является создание на местах независимых от центральных и местных органов власти регулирующих органов.

Не менее важно законодательно определить источники финансирования операторов. Официально признается, что их услуги должны оплачиваться из местных бюджетов, но отсутствие соответствующего законодательного акта провоцирует местные власти перекладывать данные обязательства на частных перевозчиков. Кроме того, профсоюз «Садружнасць» настаивает на изменениях в процедуре установления тарифов. Практика их установления местными властями противоречит законодательству, что подчеркивает необходимость пересмотра всей процедуры.<sup>12</sup>

Поскольку большинство государственных транспортных предприятий убыточны, следует выработать стратегию их реструктуризации. В случае если убытки являются следствием вмеша-

<sup>12</sup> См.: Степанов, В. (2010) Либерализация для всех, *Автобизнес*, 44(750), ноябрь 4 // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.abw.by/number/see\\_note/8199/](http://www.abw.by/number/see_note/8199/).

тельства государства, а не низкой эффективности работы самого предприятия, они должны в полной мере компенсироваться из бюджета. В процессе реструктуризации транспортных предприятий в первую очередь необходимо ликвидировать подразделения, занимающиеся грузовыми перевозками (основной объем перевозки грузов уже приходится на частные фирмы), а также избавиться от неиспользуемых основных фондов. Большая часть таких фондов может быть продана частным транспортным компаниям.

### 3.3. Телекоммуникации

#### 3.3.1. Реформы в 2010 г.

2010-й год отмечен рядом изменений в законодательстве, направленных на развитие рынка телекоммуникаций страны. Главной целью изменений явилась отмена монополии «Белтелекома» на рынке телекоммуникаций, однако на практике принятые документы повысили роль государства в регулировании и контроле отрасли.

Так, в соответствии с указом № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» от 01.02.2010<sup>13</sup>, государственные функции контроля рынка передаются независимому регулятору — Оперативно-аналитическому центру (ОАЦ) при Администрации президента — от коммерческой организации «Белтелеком». Это сделано с целью усиления борьбы с преступностью в стране. Другими словами, ОАЦ получил право контроля над интернет-перепиской пользователей и их передвижением внутри сети. Таким образом, указ частично содействовал повышению уровня государственного контроля над интернетом.

Далее, указ № 515 «О некоторых мерах по развитию сети передачи данных в Республике Беларусь» от 30.09.2010<sup>14</sup> передает право на пропуск международного трафика и присоединение к сетям электросвязи иностранных государств РУП «Национальный центр обмена трафиком» (НЦОТ) при ОАЦ. Это означает, что НЦОТ придется защищать единую республиканскую сеть передачи данных (ЕРСПД), которая охватывает практически все сети передачи данных в Беларуси, от несанкционированного доступа, гарантировать сотрудничество между сетями передачи данных и организовывать оплату за присоединение сетей передачи данных к ЕРСД.

Однако одновременно с этим в ноябре 2010 года из Палаты представителей был отозван законопроект о внесении поправок в закон «Об электросвязи».<sup>15</sup> Речь шла о либерализации рынка услуг междугородной/международной связи, устранении монополии РУП «Белтелеком». Законодательная процедура по этим изменениям ведется уже несколько лет.<sup>16</sup> Новый проект закона подан на рассмотрение в парламент в июне 2010 года, однако снова был возвращен в Совет министров в целях доработки с учетом указа № 515. В данном проекте планировалось лишить «Белтелеком» исключительного права на пропуск международного трафика и присоединение к сетям электросвязи иностранных государств. Однако отмена монополии «Белтелекома» была отложена, и закон «Об электросвязи» от 2005 г. по-прежнему остается основным законом, регулирующим отрасль.

<sup>13</sup> <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=P31000060>.

<sup>14</sup> <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=P31000515>.

<sup>15</sup> Законопроект о внесении поправок в закон «Об электросвязи» отозван из Палаты представителей, *БелТА* // [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/society/Zakonoprojekt-ovnesenii-popravok-v-zakon-Ob-elektrosvjazi-otozvan-iz-Palaty-predstavitelej\\_i\\_529974.html](http://www.belta.by/ru/all_news/society/Zakonoprojekt-ovnesenii-popravok-v-zakon-Ob-elektrosvjazi-otozvan-iz-Palaty-predstavitelej_i_529974.html).

<sup>16</sup> РУП «Белтелеком», национальный оператор электросвязи, входит в структуру Минсвязи и непосредственно ему подчиняется. Монополия «Белтелекома» распространяется, прежде всего, на внешние каналы связи. Для осуществления международных звонков все мобильные операторы обязаны использовать только мощности «Белтелекома». Провайдеры услуг доступа в интернет также вынуждены арендовать каналы у «Белтелекома».



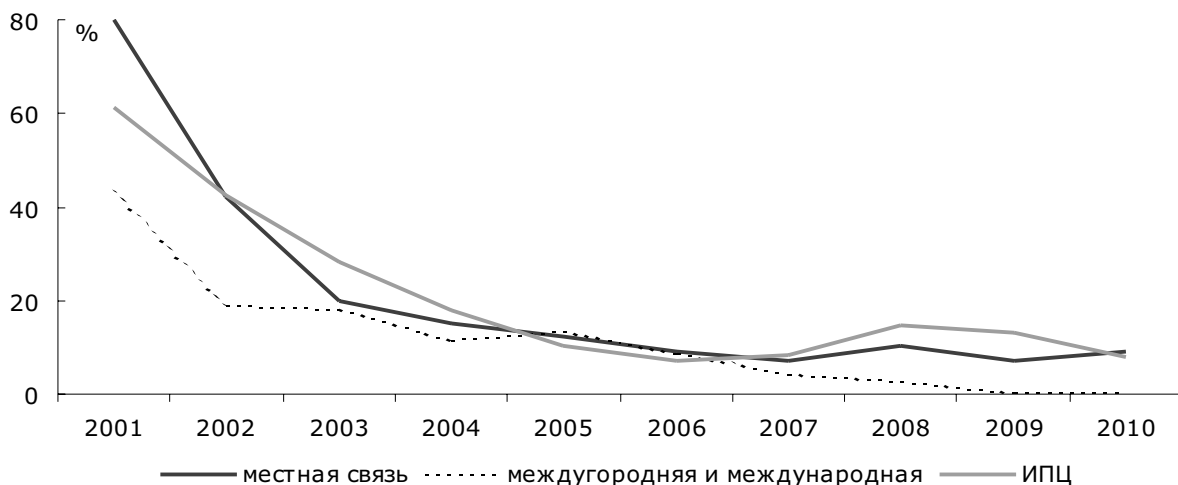
В стране также продолжали действовать *Программа развития связи в Республике Беларусь на 2006–2010 гг.*, *Государственная программа возрождения и развития села на 2005–2010 гг.*<sup>17</sup>, в части развития связи. Кроме того, летом 2010 г. была одобрена концепция *Государственной программы развития связи на 2011–2015 гг.* В качестве главной задачи концепции определяется повышение уровня использования информационно-коммуникационных технологий. В документе детально разработаны позиции, предусматривающие повышение соответствующего субиндекса отчета «Ведение Бизнеса» Всемирного Банка, который на начало 2010 г. составлял 4.74. Мероприятия, заложенные в концепцию развития, предполагают достижение следующих значений индекса: 6.12 – в 2012 г. и 7.48 – в 2015 г.

Инфраструктура для доступа в интернет, проводные линии связи и т. д. по-прежнему принадлежит «Белтелекому», а независимые операторы их арендуют. Инфраструктура для мобильной связи находится в собственности операторов. Тем не менее, «Белтелеком» осуществляет коммутацию между мобильными операторами, ему же принадлежит внешний канал связи.

В 2010 г. рост тарифов для населения на услуги местной связи в Беларуси составил 9%, на междугородную связь – 2%, для юридических лиц и предпринимателей – 2.4 и 0.2% соответственно. Рост тарифов для физических лиц лишь на несколько процентных пунктов превысил темпы инфляции (ИПЦ составил 7.8% г/г). Это свидетельствует о том, что в истекшем году перекрестное субсидирование в секторе не сократилось (рис. 6).

### Рисунок 6

Ежегодный прирост тарифов на услуги электросвязи для населения и ИПЦ, %, 2001–2010 гг.



Источник: Белстат.

В 2010 г. снизилась прибыльность сектора телекоммуникаций. Чистая прибыль организаций связи за год составила BYR 779.5 млрд, что на 1.6% меньше, чем за 2009 г. Рентабельность реализованной продукции, работ, услуг этих организаций составила 26.0% против 32.3% в 2009 г. (табл. 3). Снижение прибылей обусловлено продолжением финансового кризиса в Беларуси, снижением потребительского спроса и ростом затрат (инвестиции на развитие инфраструктуры).

<sup>17</sup> Постановление Совета министров Республики Беларусь № 1395 от 23 октября 2006 г. «Об утверждении Программы развития связи в Республике Беларусь на 2006–2010 гг.»; закон Республики Беларусь № 45-3 от 19 июля 2005 г. «Об электросвязи»; указ президента Республики Беларусь № 150 от 25 марта 2005 г. (в ред. от 12.01.2007) «О Государственной программе возрождения и развития села на 2005–2010 гг.»).

**Таблица 3**

Рентабельность реализованной продукции, работ, услуг связи, %, 2003–2010 гг.

|                         | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Сектор телекоммуникаций | 13.5 | 26.9 | 37.5 | 45.1 | 40.4 | 37.8 | 32.3 | 26.0 |

*Источник:* Белстат.

В 2010 г. плотность телефонов составила 43.6 на 100 жителей (41 — в 2009 г.). Общее количество телефонов увеличилось практически до 4 млн (3.8 млн — в 2009 г.). Реализуя в 2010 г. мероприятия *Государственной программы Возрождения и развития села на 2005–2010 гг.*, в сельской местности введено в эксплуатацию 82.6 тыс. номеров, таким образом, количество телефонов на 100 чел. в сельской местности составило 39.8 аппарата. Телефонизация сельской местности проводилась с применением технологии беспроводного абонентского доступа (WLL), что позволило обеспечить стационарной телефонной связью 99% сельских населенных пунктов. Таким образом, «Белтелеком» продолжил выполнение своих социальных обязательств в рамках государственных программ.

В течение 2010 г. проводились работы по укреплению ранее построенной сети магистральных волоконно-оптических линий связи (ВОЛС) с соседними государствами (Польша, Литва, Украина). За год проложено 3594 км при запланированных 1320 км ВОЛС. Дальнейшее развитие получило цифровое телевидение по протоколу IP (IPTV).

Услуга IP-телевидения под торговой маркой «ZALA» внедрена во всех областных и районных центрах страны. В 2010 г. к «ZALA» подключилось порядка 160 тыс. абонентов, на начало 2011 г. их общее количество составило 222 тыс. абонентов. Перед «Белтелекомом» также стоит цель выхода с «ZALA» в цифровое эфирное телевидение; по плану, к 2015 г. предстоит покрыть цифровым вещанием 95% территории Беларуси.

Продолжают интенсивно развиваться услуги по широкополосному доступу в интернет. В 2010 г. количество абонентов широкополосного доступа составило 1.7 млн чел., из них 750 тыс. являются абонентами Интернет-провайдера *byfly* (в 2009 г. число абонентов *byfly* составило 460 тыс. чел.). В целях расширения доступности услуги используется технология беспроводного доступа Wi-Fi. На сегодняшний день по всей республике функционирует не менее 645 точек доступа «Белтелеком», 262 из которых находятся в Минске.

Услуги по доступу в интернет по технологии Wi-Fi также начали предоставлять сотовые операторы «Велком», «МТС» через точки доступа «Белтелеком». Кроме того, в г. Минске с 31 марта 2010 г. началось внедрение широкополосного доступа к сети передачи данных с использованием технологии WiMAX. По состоянию на 1 января 2011 г., в рабочем состоянии находились 22 базовые станции. До конца 2010 г. «Белтелеком» планировал ввести в строй до 300 базовых станций в Минске и областных центрах Беларуси. Однако 15 сентября 2010 г. стало известно, что Главный радиочастотный центр (ГРЧ) не удовлетворил заявку «Белтелекома» на предоставление более эффективного для WiMAX диапазона (2,5–2,6 ГГц), поэтому в компании принято решение временно приостановить развитие проекта. В планах «Белтелекома» значатся работы по развитию IP мультимедиа сети нового поколения (NGN/IMS), для расширения которой на сегодняшний день объявлен тендер.

Продолжилось расширение внешнего канала доступа в интернет. В ноябре 2010 г. «Белтелеком» расширил страновой интернет-шлюз до 57 Гбит/с, из них 51 Гбит/с — на Россию и 6 Гбит/с — в западном направлении. На начало 2010 г. ширина внешнего канала составляла 22 Гбит/с.

В целом, для 2010 г. характерно то, что внимание всех мобильных операторов акцентировалось на внедрении и продвижении услуг сотовой подвижной электросвязи третьего поколения (3G) с предоставлением услуги высокоскоростного доступа в сеть Интернет, видеозвонка,

мобильного телевидения и других сервисов. Первой компанией, внедрившей услугу 3G осенью 2009 г., стал оператор «life:»<sup>18</sup>. На конец 2010 г. сеть 3G «life:» покрывала не менее 97 населенных пунктов Беларуси, в распоряжении компании находилось не менее 895 базовых станций 3G/HSPA+. Тридцать первого декабря 2009 г. ГКРЧ Беларуси выдал лицензии на строительство и эксплуатацию 3G сети операторам «Велком»<sup>19</sup> и «МТС»<sup>20</sup>.

В феврале 2010 г. «Велком» получил лицензию на оказание 3G услуг, действующую до сентября 2017 г., и с марта 2010 г. начал предоставлять 3G услуги по технологии HSPA+. Услуги 3G «Велком» покрывают территорию, на которой проживает 65% населения страны. Компания «МТС» объявила о запуске услуги 3G по технологии HSPA+ в мае 2010 г. и о начале её коммерческой эксплуатации с сентября 2010 г. На конец года, услуги 3G «МТС» обеспечивались поддержкой 692 базовых станций и были доступны более 50% населения. Кроме того, в декабре 2010 г. «МТС» был выделен дополнительный радиочастотный канал шириной 5 МГц для развития, позволяющий увеличить пропускную способность 3G сети и повысить скорость передачи данных.

В Беларуси также планируется внедрение 3GPP технологий долгосрочного развития (LTE). В ноябре 2010 г., по итогам встречи между ГКРЧ и белорусскими мобильными операторами связи, последние получили разрешение на проведение опытной эксплуатации технологии LTE, которая продлится до мая 2011 г. На конец 2010 г. о своём интересе к построению сетей LTE заявили операторы «life:», «МТС» и «Белтелеком».

Результаты работы основных мобильных операторов по итогам 2010 г. представлены в табл. 4.

**Таблица 4**

Годовые результаты мобильных операторов

| Мобильный оператор | Количество абонентов, млн | Покрытие территории, % | Выручка, USD млн | Рост выручки | ARPU <sup>21</sup> , USD | MOU <sup>22</sup> , мин | Доля рынка |
|--------------------|---------------------------|------------------------|------------------|--------------|--------------------------|-------------------------|------------|
| «Велком»           | 4.354                     | 95.3                   | 460.1            | 6.72%        | 8.30                     | 174                     | 41.9%      |
| «МТС»              | 4.719                     | 99.7                   | 452.5            | 14.4%        | 7.52                     | 482                     | 45.1%      |
| «life:»            | 1.5                       | 90.2                   | 48.9             | 281%         | 3.70                     | n/a                     | 13.0%      |

*Источник:* Финансовая отчетность компаний

В соответствии с данными табл. 4, «МТС» сохраняют позицию крупнейшего оператора сотовой связи Беларуси. В 2010 г. значительно выросла абонентская база МТС на корпоративном рынке связи — количество обслуживаемых организаций увеличилось более чем на 50%; число абонентов внутри корпоративного сегмента также выросло более чем на 50%. К концу 2010 г. клиентами МТС являлись 86 предприятий из числа ста крупнейших налогоплательщиков страны.

Низкий показатель прибыльности «life:» вполне объясним тем фактом, что на данный момент компания продолжает бороться за рынок. Как известно, такой режим работы (без расчета на прибыль) сохранится для компании еще несколько лет, соответственно, она может не беспокоиться о результатах своей деятельности. Что касается социальной ответственности компа-

<sup>18</sup> Собственники «Белорусской сети телекоммуникаций»: «Turkcell» — 80%, РУП «Белтелеком» — 20%.

<sup>19</sup> Собственник «Велком»: SB Telecom Ltd. — 100%.

<sup>20</sup> Собственники «МТС»: РУП «Белтелеком» — 51%, ОАО «Мобильные Телесистемы» — 49%.

<sup>21</sup> ARPU — доходность с абонента.

<sup>22</sup> MOU — количество трафика в расчете на одного абонента.

ний, в рамках национального конкурса «Брэнд года» компаниям «МТС» и «Велком» присвоено звание «Социально ответственный брэнд-2010». «МТС» также признаны брэндом года в категориях «Активная социальная позиция» и «Частногосударственное партнерство».

Таким образом, как и в предыдущие годы, в секторе телекоммуникаций сохраняются монопольные тенденции и высокая степень влияния государства. Базовые телекоммуникационные услуги предоставляются по заниженным ценам, сохраняется перекрестное субсидирование. Монополия РУП «Белтелеком» сдерживает конкуренцию на рынке и препятствует снижению тарифов на современные телекоммуникационные услуги.

Основные характеристики рынка телекоммуникаций в 2010 г.:

- сохранение социальной направленности политики государства в секторе и перекрестного субсидирования;
- отсутствие ожидаемых реформ законодательства в отношении электросвязи, повышение уровня государственного контроля над отраслью;
- интенсивная борьба за абонентов среди мобильных операторов, в особенности ввиду снижения покупательной способности населения в контексте мирового финансового кризиса;
- инвестиции в новые технологии, в том числе в сфере передачи данных, услуг IP телевидения;
- повышение качества и расширение спектра телекоммуникационных услуг, постепенное снижение тарифов;
- сохранение завышенных тарифов на некоторые телекоммуникационные услуги;
- дальнейшее расширение доступа к стационарной и мобильной телефонной связи, доступа в интернет в регионах и сельской местности.

### 3.3.2. Направления реформ

Несмотря на то что в 2010 г. произошли некоторые изменения в регулировании сектора телекоммуникаций, необходимость проведения основных реформ по-прежнему обсуждается правительством. Как следствие, рекомендации по изменению экономической политики в этом секторе остаются прежними. Развитие телекоммуникационного сектора сдерживает высокая степень участия государства в принятии решений на микро- и макроуровне. Изменения должны сфокусироваться на создании конкурентоспособной и инвестиционно привлекательной среды. Исходя из этого, в реформировании телекоммуникационного рынка можно выделить следующие направления, реализация которых возможна в ближайшее время.

- Монетизация льгот для отдельных групп населения; предоставление социальных привилегий в виде прямых денежных компенсаций.
- Устранение перекрестного субсидирования услуг местной телефонной связи за счет доходов, получаемых от предоставления услуг международной и междугородной связи. Сбалансирование тарифов будет способствовать развитию конкуренции, снижению тарифов на международную связь, привлечению инвестиций, приближению к нормам международной практики регулирования телекоммуникационной отрасли, интеграции в мировой телекоммуникационный рынок.
- Ориентация на коммерческие цели в функционировании предприятий телекоммуникационного сектора: получение высокой доходности и достижение организационной эффективности. Предприятия могут предоставлять социально значимые услуги только в том случае, если связанные с ними расходы покрываются из государственного бюджета.

- Отмена монополии на предоставление отдельных услуг электросвязи: появление на рынке альтернативных операторов дальней связи и предоставление коммерческим компаниям возможностей для осуществления услуг IP телефонии. Доступ частных компаний в данные сегменты рынка позволит стимулировать ценовую конкуренцию и обеспечивать дальнейшее динамичное развитие сектора фиксированной связи.
- Акционирование (корпоратизация) РУП «Белтелеком» с целью снижения государственной монополии и повышения эффективности работы сектора. Акционирование позволит обеспечить прозрачность деятельности и улучшить менеджмент на предприятии.
- Создание независимого органа, регулирующего деятельность телекоммуникационного сектора. Независимый регулирующий орган предотвращает вмешательство государства в деятельность компаний, что обеспечивает стабильность функционирования сектора и его динамичное развитие. Данный орган призван также обеспечивать дисциплину участников рынка, защищая интересы потребителей и открывая доступ к сетям инфраструктуры. Более того, в недавно либерализованном секторе независимость регулирующего органа от прямого политического вмешательства часто рассматривается как способ получения доверия со стороны инвесторов.

## 3.4. Газ

### 3.4.1. Реформы в 2010 г.

В 2010 г. газовый сектор экономики Республики Беларусь в основном представлен ОАО «Белтрансгаз» и государственным производственным объединением «Белтопгаз», управляемым и контролируемым Министерством энергетики Республики Беларусь. В то время как «Белтрансгаз» отвечает за транспортировку природного газа в Беларусь и его транзит через белорусскую территорию в западном направлении, «Белтопгаз» обеспечивает распределение и розничные продажи газа внутри Беларуси.

Несмотря на то что в 2010 г. в белорусском газовом секторе не происходило сколько-нибудь значимых структурных изменений (рост цен на газ хоть и вызвал небольшой рост тарифов для внутренних потребителей, однако не сыграл роль своеобразного катализатора структурных реформ), чувствительность «газового вопроса» для белорусской экономики была в очередной раз подтверждена рядом событий.

Тридцать первого декабря 2006 г. между компаниями «Белтрансгаз» и «Газпром» было заключено соглашение на 2007 – 2011 гг., согласно которому повышение цены на газ для Беларуси привязывалось к среднеевропейской цене, с поправкой на соответствующий коэффициент. Так, в 2009 г. Беларусь должна была платить 80% от среднеевропейской цены минус транспортные расходы и экспортная пошлина (30% от продажной цены «Газпрома»), однако, по просьбе белорусской стороны, поправочный коэффициент был изменен с 0.8 на 0.7. В 2010 г. предполагалось, что понижающий коэффициент составит 0.9, а в 2011-м планировался выход на среднеевропейскую цену минус транспортные расходы и экспортная пошлина. Кроме того, стороны договорились, что «Газпром» приобретет 50% акций ОАО «Белтрансгаз» за USD 2.5 млрд. Оплата акций осуществлялась равными долями в четыре этапа на протяжении 2007–2010 гг. Соответственно, в 2010 г. «Газпром» приобрел очередные 12.5% акций «Белтрансгаза» за USD 625 млн, и теперь российский монополист контролирует 50% акций белорусского предприятия.

Среди других изменений, связанных со структурой прав собственности в секторе, можно отметить акционирование нескольких предприятий, в основном связанных с производством торфа или оборудования для его добычи. Однако все 100% акций созданных ОАО по-прежнему принадлежат государству.



В начале 2010 г. цены на российский газ для Беларуси выросли с USD 150 до 169 за тыс. м<sup>3</sup>. Тем не менее, в течение первого полугодия белорусская сторона продолжала оплачивать импорт газа по старой цене. В связи с этим в июне 2010 г. образовалась задолженность перед «Газпромом» в размере USD 187 млн. В свою очередь, по заявлениям белорусской стороны, с конца 2009 г. российский газовый монополист оплачивал транзит газа через территорию Беларуси по ставке USD 1.45 вместо предусмотренной контрактом USD 1.74 за тыс. м<sup>3</sup> на 100 км. В связи с этим задолженность «Газпрома» за аналогичный период времени превысила долг белорусской стороны и составила свыше USD 200 млн. Однако «Газпром» настаивал на первоочередной оплате поставленного газа в Беларусь. В связи с затягиванием конфликта было принято решение сократить поставки газа в Беларусь во второй половине июня 2010 г. Конфликт был урегулирован в течение ближайших дней, когда Беларусь изыскала средства для выплаты долга за поставленный газ, а уже спустя несколько часов «Газпром» перечислил белорусской стороне задолженность за транзит.

На фоне вновь возникших разногласий по вопросам условий поставок российского газа белорусская сторона рассчитывает получить определенные ценовые преимущества от создания Единого экономического пространства (ЕЭП) с 1 января 2012 г. С этого же года должно быть подписано новое соглашение по поставкам газа в Беларусь на 2012 — 2015 гг., согласно которому белорусское правительство рассчитывает выйти на равнодоходность цен на газ в Беларуси и России за вычетом транзитной составляющей.

В 2010 г. Беларусь импортировала 21.6 млрд м<sup>3</sup> газа из России, что на 22.4% больше по сравнению с 2009 г. (17.6 млрд м<sup>3</sup>). Рост потребления связан в первую очередь со стабилизацией белорусской экономики после кризиса и последовавшим ростом объемов промышленного производства.

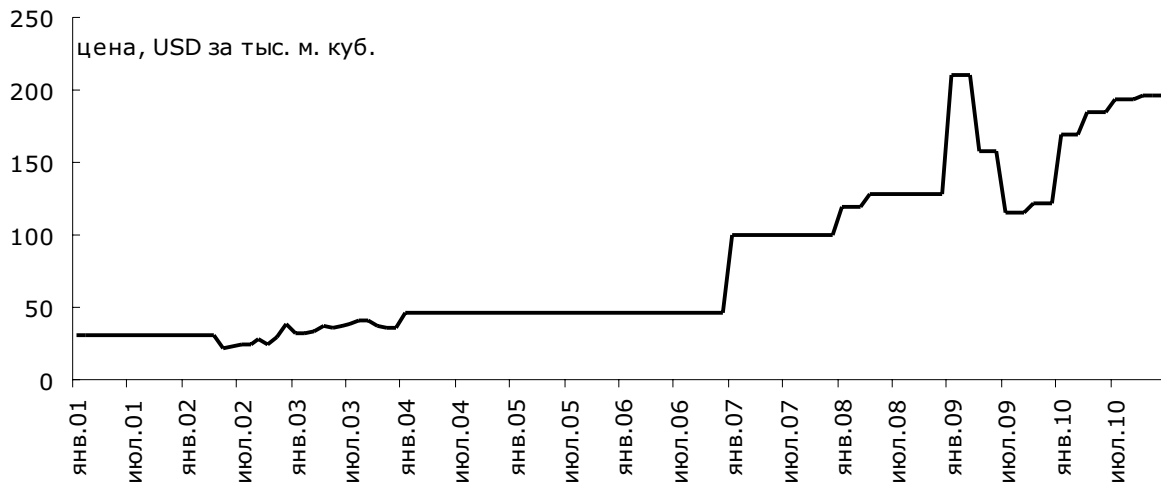
В 2010 г. транзит газа в западном направлении по территории Беларуси сократился на 3.1% и составил 43.2 млрд м<sup>3</sup> (в 2009 г. — 44.2 млрд м<sup>3</sup>). Транзит газа преимущественно контролируется российской стороной. До июня 2010 г. существовали определенные разногласия между белорусской и российской сторонами по вопросам ставки транзита по сетям «Белтрансгаза». «Газпром» оплачивал транзит по ставке 2009 г. (USD 1.45 за тыс. м<sup>3</sup> на 100 км), в то время как Беларусь настаивала на ее повышении. После июньского газового конфликта, в ходе которого на некоторое время были ограничены поставки газа в страны Европейского Союза, заключено дополнительное соглашение к действующему контракту. Согласно этому соглашению, ставка на транзит газа в 2010 г. составила USD 1.88 (рост на 30%), а на 2011 г. предусматривается повышение ставки до USD 2 (рост на 6%). Тем не менее, несмотря на значительное повышение ставки транзита по своей территории, доходы Беларуси несравнимы с той же Украиной, где ставка транзита в 2010 г. составила USD 2.5.

В 2010 г. в Беларуси сохранялись самые низкие в Европе цены на российский газ. Поскольку стоимость нефтяной корзины, к которой привязана цена на газ, изменяется ежеквартально, так же изменялась (в сторону повышения) и цена на газ для Беларуси. Если в 2009 г. Беларусь оплачивала газ исходя из предполагаемой среднегодовой цены в USD 150 за тыс. м<sup>3</sup> (фактически, среднегодовая цена составила USD 148; рост по сравнению с 2008 г. на 16%), то средняя цена импорта газа в 2010 г. увеличилась на 27% — до USD 188 за тыс. м<sup>3</sup> (рис. 7). Таким образом, в связи с ростом стоимости и увеличением объемов импорта, издержки Беларуси по оплате импорта газа из России выросли на 56.2% (на USD 1.46 млрд) и составили USD 4.06 млрд.

По состоянию на 1 января 2011 г., Беларусь не имела задолженности за потребленный в 2010 г. российский газ. Однако на протяжении года имела место задолженность белорусской стороны по оплате российского газа в связи с белорусско-российскими разногласиями по вопросам ценообразования. Так, за газ, поставленный в январе-июне 2010 г., образовалась задолженность перед ОАО «Газпром» на сумму USD 187 млн. В конце июня эта задолженность была полностью погашена.

## Рисунок 7

Динамика цен на импортируемый в Беларусь газ в 2001–2010 гг.



*Примечание.* Без НДС.

*Источник:* Белстат.

Ситуация с внутренними платежами остается удовлетворительной: практически все расчеты осуществляются с помощью денежных средств. Тем не менее, вследствие роста цен на газ несколько возросла просроченная задолженность потребителей (табл. 5).

## Таблица 5

Просроченная задолженность потребителей за газ в 2005 – 2010 гг., USD млн

|                          | На<br>01.01.05 | На<br>01.01.06 | На<br>01.01.07 | На<br>01.01.08 | На<br>01.01.09 | На<br>01.01.10 | На<br>01.01.11 |
|--------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Внутренняя задолженность | 247.51         | 186.05         | 131.03         | 104.30         | 102.30         | 36.00          | 115.6          |

*Источник:* Белстат.

С учетом того что цены на импортируемый газ выросли на 27% по сравнению с предыдущим годом, рост тарифов для конечных потребителей оказался значительным. Например, в 2010 г. для большинства промышленных потребителей тарифы на газ увеличивались дважды: в феврале на 25% и в августе на 13.2% — до USD 240 за тыс. м<sup>3</sup> (без НДС). Некоторые преференциальные потребители оплачивали газ по цене 50–80% от официальной цены («Белэнерго», отдельные предприятия нефтехимической, торфяной, легкой и пр. промышленности).

В то же время тарифы на природный газ для населения не увеличивались. Рост тарифов для населения оказался менее значительным, к тому же население в Беларуси традиционно платит за газ меньше, чем предприятия (USD 158 против 240). Таким образом, можно отметить сохранение перекрестного субсидирования населения (низкие тарифы для населения покрываются более высокими тарифами для промышленных потребителей).

### 3.4.2. Направления реформ

Высокая значимость газа для сохранения темпов роста белорусской экономики требует как можно более низких и стабильных цен. В то же время высокая потребность в инвестициях в ин-

фраструктуру и оборудование в газовом секторе должна быть, пусть даже частично, профинансирована частными инвесторами, поскольку средства бюджета ограничены и необходимы в первую очередь в социальной сфере (здравоохранении, образовании и пр.). Кроме того, неизбежность дальнейшего роста цен на импортируемый из России газ актуализирует поиск путей снижения издержек внутри сектора и роста его эффективности. Следовательно, для газового сектора необходимо создать перспективу устойчивого, ориентированного на прибыль развития. Поэтому регулирующая политика должна быть направлена на поощрение мотивации для роста эффективности сектора и создание привлекательных инвестиционных возможностей для частного сектора. В этом контексте актуальными представляются следующие изменения.

- Перекрестное субсидирование должно быть либо ограничено, либо полностью ликвидировано. Тарифы для конечных потребителей — как промышленных предприятий, так и для населения — должны устанавливаться на уровне, покрывающем затраты. При этом необходимо установить единый тариф для всех промышленных потребителей; уровень, покрывающий затраты, должен включать в себя и необходимые отчисления в инвестиционный фонд.
- При необходимости сохранить социальные привилегии для отдельных групп населения, такого рода помощь должна оказываться на прозрачной основе, адресно, или, что лучше всего, ее следует заменить прямыми денежными компенсациями действительно нуждающимся гражданам.
- Представляется необходимым проведение независимого аудита сектора с целью поиска направлений снижения затрат, а также проведение глубокой реструктуризации предприятий сектора. На сегодняшний день сектор перегружен непроизводительными активами, руководство предприятий не компетентно в свободном принятии финансовых, производственных и инвестиционных решений. Реструктуризация и акционирование также означают необходимость и возможность освободиться от всех предприятий, несвязанных непосредственно с газовым сектором.
- Реформы должны предусматривать четкое разделение учета операций по транспортировке и сбыту (розничным продажам) газа внутри каждой компании. Чтобы гарантировать доверие к акционированию, все предприятия должны обеспечить достаточный уровень прозрачности, например, через процедуру регулярного независимого аудита согласно международным стандартам.
- Во избежание вмешательства как со стороны правительства, так и со стороны бизнеса, газовый сектор нуждается в независимом регулирующем органе. Этот орган будет определять условия функционирования сектора, принимая во внимание интересы всех вовлеченных групп.

## 3.5. Электроэнергетика

### 3.5.1. Реформы в 2010 г.

Белорусская энергосистема включает шесть самостоятельных РУП — облэнерго (по числу областей) — и имеет высоковольтные электроэнергетические сети между РУП (областными объединениями) и энергосистемами сопредельных государств (России, Украины, Литвы, Польши). Система управляется предприятием «Белэнерго», которое подчинено Министерству энергетики. Энергосистема Беларуси представляет собой вертикально интегрированную компанию, в которой энергетическое производство не разделено по видам деятельности — производству, передаче и распределению.

В 2010 г. государственное предприятие «Белэнерго» произвело 32.5 млрд кВт·ч энергии (без блок-станций), что на 13.5% больше, чем в 2009 г. Беларусь в состоянии обеспечить себя соб-



ственной электроэнергией, однако в летний период её выгодно импортировать. В 2010 г. Беларусь импортировала 2.97 млрд кВт•ч, что составило 66.3% по сравнению с 2009 г.

Платежная дисциплина внутри сектора оставалась жесткой, 99.9% всех платежей сделаны в денежной форме. Текущие платежи конечных потребителей за потребленную электроэнергию составили более 100%, соответственно, несколько улучшилась и ситуация с просроченной внутренней задолженностью.

### Таблица 6

Внутренняя и внешняя просроченная задолженность потребителей за поставленную электроэнергию в 2005–2010 гг., USD млн

|                          | На<br>01.01.05 | На<br>01.01.06 | На<br>01.01.07 | На<br>01.01.08 | На<br>01.01.09 | На<br>01.01.10 | На<br>01.01.11 |
|--------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Внутренняя задолженность | 328.62         | 293.92         | 222.52         | 152.48         | 148.2          | 29.7           | 27.4           |

Источник: Белстат.

В течение 2010 г. тарифы на электроэнергию для населения не увеличивались. Что касается тарифов на электроэнергию для иных потребителей реального сектора экономики, то в этот период они повышались дважды: с 15 февраля — на 10% для юридических лиц и с 20 августа — на 20.9% для всех потребителей реального сектора экономики (кроме населения). В связи с отсутствием роста тарифов для населения и повышением цен для остальных потребителей, в 2010 г. население оплачивало менее 50% реальной стоимости электроэнергии.

В 2010 г. продолжилась политика, направленная на рост энергоэффективности и использования местных видов топлива для производства энергии. По планам правительства, в каждом районе Беларуси через 2–3 года будут построены станции, работающие на местных видах топлива. В прошедшем году на высшем уровне принято принципиальное решение о строительстве атомной электростанции в Беларуси (г. Островец) мощностью 2–2.4 ГВт. В 2010 г. было заявлено об участии в тендере на строительство первой белорусской АЭС компаний из Франции, США, России и Китая. Предполагается, что первый энергоблок начнет свою работу в 2016, второй — в 2018 г. Правительство Беларуси рассчитывает, что к 2018 г. на АЭС будет вырабатываться до трети всей потребляемой в стране электроэнергии.

В результате переговоров 15 марта 2011 г. премьер-министры Беларуси и России подписали межправительственное соглашение о строительстве белорусской АЭС. С российской стороны в строительстве АЭС будет участвовать «Атомстройэкспорт». В мае было объявлено, что кредитный договор, как ожидается, будет подписан к концу лета. Беларусь рассчитывает на получение российского правительственного кредита в размере USD 7–9 млрд. Тем не менее, представители России увязывают выделение кредита с созданием совместного предприятия по распределению энергии будущей АЭС и хотят иметь не менее 50% акций этой компании. Белорусская сторона сомневается, что это отвечает ее национальным интересам, а значит, переговоры будут продолжены.

Ежегодно Беларусь увеличивает объемы финансирования энергосберегающих мероприятий. По данным Департамента по энергоэффективности, в 2010 г. на проведение энергосберегающих мероприятий выделено BYR 3491.2 (около USD 1.18 млрд). Основными источниками финансирования энергоэффективных мероприятий являлись собственные средства организаций — 44.7% в общем объеме — и привлеченные средства (кредиты, займы) — 29.4%. Доля бюджетных источников составила 25.9%. В департаменте отметили, что в финансировании мероприятий программ энергосбережения происходит дальнейшее снижение доли средств инновационных фондов министерств и ведомств — до 3.6% в 2010 г. против 6.4% в 2009 г. и 18.4% в 2008 г.

### 3.5.2. Направления реформ

Электроэнергетический сектор Беларуси характеризуется растущим спросом на электроэнергию на фоне низкой эффективности и сравнительно высокой стоимости ее выработки, что связано с недостаточным финансированием данного сектора на протяжении нескольких последних десятилетий. Таким образом, проблемы сектора могут быть решены только при осуществлении активного инвестирования в мощности по выработке, передаче и распределению электроэнергии. На данный момент ни государственный бюджет, ни «Белэнерго» не способны выделить значительные финансовые средства, что означает необходимость привлечения частных, в т. ч. иностранных, инвестиций. Однако последнее невозможно без значительного изменения регулирующего сектор законодательства.

В первую очередь необходимо изменить тарифную политику. Тарифы для промышленных потребителей установлены на уровне, значительно превышающем себестоимость ввиду перекрестного субсидирования населения, льготных тарифов для отдельных индивидуальных потребителей, задолженности потребителей за предыдущие годы и пр., в то время как тарифы для населения по-прежнему устанавливаются на уровне ниже затрат.

Во-вторых, с 2005 г. остановлена непоследовательная политика ликвидации перекрестного субсидирования предыдущих лет. В-третьих, актуальной проблемой остается установление льготных цен для промышленных и сельскохозяйственных предприятий. Более того, политика установления индивидуальных льготных тарифов остается непредсказуемой и подверженной сильному политическому влиянию. Критерий установления льготных тарифов и выбора таких предприятий является непрозрачным, что приводит к неэффективному распределению ресурсов и искажениям на финансовом и товарном рынках.

Следует отметить, что неизбежный рост цен на импортируемый из России природный газ актуализирует принятие срочных мер по предотвращению резкого роста издержек и тарифов. Модернизация некоторых мощностей и использование внутренних/возобновляемых источников энергии являются полезным, но частичным решением, а запланированное строительство первого энергоблока белорусской АЭС завершится не ранее 2016 г.

Как отмечалось выше, сектор электроэнергетики функционирует недостаточно эффективно, с большой потребностью в новых инвестициях. Для увеличения эффективности работы сектора представляются необходимыми следующие меры.

- Тарифы должны устанавливаться на уровне, отражающем затраты, без перекрестного субсидирования, одинаковые для всех потребителей данной тарифной группы, без каких-либо исключений и привилегий.
- Если предоставление определенных социальных привилегий для отдельных групп населения остается приоритетом в деятельности правительства, то такого рода помощь должна оказываться на прозрачной основе, адресно, что лучше всего, ее следует заменить прямыми денежными компенсациями для определенных граждан.
- Необходимо постепенно внедрять практику дифференцированных тарифов, что позволит примерно на 5% сократить потребление электроэнергии в пиковое время и повлечет за собой значительную экономию издержек и топлива. Более того, установление дифференцированных тарифов имеет дополнительные выгоды, такие как снижение издержек на оказание сопутствующих услуг, сокращение расходов на расширение системы передачи электроэнергии, рост осведомленности о потреблении электроэнергии как стимул для энергосбережения, снижение выбросов парниковых газов, обеспечение постоянной нагрузки для атомной станции и источников возобновляемой энергии в непииковые периоды; наконец, тарифная дифференциация может использоваться как политический инструмент для внедрения таких важных реформ, как сокращение перекрестного субсидирования и прямых субсидий, а также способствовать увеличению собираемости платежей.



- Следует создать независимый регулирующий орган, который будет создавать стимулы для сокращения затрат энергопредприятиями. При этом энергосистему следует преобразовать из центрально планируемой в самостоятельно развивающийся рынок, где государство только гарантирует, что ни один субъект рынка или само государство не будут злоупотреблять рыночной властью.
- Жесткие бюджетные ограничения должны быть наложены на всех потребителей; следует также продолжить практику отключения предприятий-неплательщиков, включая бюджетные и сельскохозяйственные предприятия.
- Доступ «третьих лиц» в передающие (транзитные) и распределительные сети «Белэнерго» следует постепенно открывать на прозрачной недискриминационной основе.
- Постепенное акционирование и реструктуризация всех облэнерго и других смежных бизнесов и предприятий. Наилучшие результаты по улучшению эффективности, росту инвестиций и приватизационных поступлений могут быть получены только при полной реструктуризации сектора. Это следует делать очень осторожно и постепенно, однако решительно и последовательно.

Когда такие шаги будут сделаны, правительство сможет начинать второй этап реформ, направленных на повышение эффективности сектора (и сокращение затрат). Международный опыт предлагает несколько вариантов того, как увеличить эффективность внутри сектора через развитие конкуренции и изменение мотивации менеджеров (т. е. изменение организационной структуры сектора и выбор системы Энергетического пула или двусторонних контрактов).

## Приложение 1

### Общее описание индексов реформ в секторе инфраструктуры

В данном приложении представлены критерии оценки каждого индекса.

#### 1. Коммерциализация и приватизация

##### 1.1. Права собственности

- 1.1.1. **Естественная монополия.** Оценка индикатора 1.0 означает, что естественная монополия имеет государственную форму собственности; индикатор увеличивается по мере роста разделения, акционирования и приватизации естественной монополии. Максимальное значение индикатора 4.0 присваивается в случае, когда форма собственности в отрасли становится частной.
- 1.1.2. **Потенциально конкурентные предприятия.** Аналогично предыдущему индикатору, значение 1.0 подразумевает, что все предприятия являются подразделениями естественной монополии или находятся в государственной собственности. Индикатор увеличивается по мере роста самостоятельности предприятий, их акционирования и приватизации. Максимальное значение 4.0 достигается, когда все предприятия находятся в частной собственности.
- 1.1.3. **Сопутствующие предприятия.** Значение индикатора 1.0 означает, что все сопутствующие предприятия являются государственными. Индикатор увеличивается по мере роста уровня их самостоятельности и приватизации.

##### 1.2. Функционирование

- 1.2.1. **Естественная монополия.** Индикатору присваивается значение 1.0, если естественная монополия функционирует как государственное министерство. Индикатор растет вместе с реорганизацией в независимое государственное агентство или компанию, вплоть до создания независимого регулирующего органа. Максимальное значение 4.0 достигается, если естественная монополия управляется частной компанией, и только независимый регулирующий орган, созданный по закону, может вмешиваться в ее деятельность.
- 1.2.2. **Планирование и принятие инвестиционных решений естественной монополией.** Оценка 1.0 означает сильное политическое влияние на управление предприятием и принятие инвестиционных решений. Индикатор растет по мере того, как появляются такие коммерческие цели, как прибыльность и эффективность функционирования. Наивысшее значение 4.0 присваивается, когда развитие сети и новые инвестиционные проекты реализуются только на основе соображений выгоды.
- 1.2.3. **Участие частного сектора в обслуживании контрактов.** Оценка 1.0 означает отсутствие частного сектора среди строительных, ремонтных, обслуживающих и пр. предприятий. Индикатор растет вместе с ростом участия частных предприятий в обслуживании сектора.

##### 1.3. Организационная структура

- 1.3.1. **Разделение естественной монополии и потенциально конкурентных предприятий.** Значение индикатора 1.0 подразумевает, что разделение между различными обслуживающими предприятиями отсутствует. Индикатор увеличивается по мере разделения предприятий. Наивысший индикатор 4.0 присваивается, когда различные услуги предоставляются отдельными частными компаниями.
- 1.3.2. **Разделение предприятий, оказывающих сопутствующие услуги.** Оценка 1.0 означает, что не существует разделения между предприятиями, оказывающими сопут-

ствующие услуги, и естественной монополией или потенциально конкурентными предприятиями. Значение индикатора растет вместе со степенью роста самостоятельности предприятий. Максимальное значение 4.0 предполагает, что естественная монополия и потенциально конкурентные предприятия, с одной стороны, и предприятия, оказывающие сопутствующие услуги, с другой стороны, полностью разделены.

- 1.3.3. **Децентрализация.** Значение индикатора 1.0 применяется в случае нулевой или минимальной децентрализации. Индикатор увеличивается вместе с ростом децентрализации. Децентрализация подразумевает автономию на региональном уровне в области принятия инвестиционных решений и установления тарифов. Индикатору присваивается наивысшее значение 4.0, когда отрасль разделена на конкурентные региональные монополии.

## 2. Реформа тарифной политики

### 2.1. Структура тарифов

- 2.1.1. **Политические соображения или регулирующий орган.** Оценка 1.0 означает сильное политическое влияние на установление тарифов. Индикатор растет вместе с уменьшением политического влияния. Максимальное значение 4.0 достигается, когда тариф устанавливается независимым регулирующим органом на уровне, покрывающем полные затраты предприятия инфраструктуры.

- 2.1.2. **Ценовая политика естественной монополии.** Значение индикатора 1.0 связано с установлением цены ниже издержек при существенном объеме перекрестного субсидирования. Индикатор растет по мере отражения тарифом затрат и снижения перекрестного субсидирования.

- 2.1.3. **Ценовая политика потенциально конкурентных предприятий.** Оценка 1.0 подразумевает неполное отражение затрат в цене. Индикатор увеличивается по мере формирования тарифов согласно рыночным принципам.

### 2.2. Платежи

- 2.2.1. **Соотношение платежей внутри отрасли.** Оценка 1.0 применяется, когда задолженность постоянно растет, а платежи в основном имеют неденежную форму. Индикатор увеличивается по мере роста доли денежных расчетов и снижения задолженности до нуля.

- 2.2.2. **Уровень оплаты конечными потребителями.** Значение индикатора 1.0 означает низкий уровень оплаты со стороны конечных потребителей (населения и предприятий) и постоянно нарастающую задолженность. Индикатор растет по мере прогресса в области оплаты и становится максимальным (4.0) в случае 100%-й оплаты услуг.

- 2.2.3. **Задолженность бюджета.** Оценка 1.0 подразумевает наличие бюджетной задолженности за поставленные государству услуги и задолженности по бюджетным компенсациям для привилегированных потребителей. Оценка индикатора растет по мере того, как эта задолженность стремится к нулю.

### 2.3. Бюджетное финансирование

- 2.3.1. **Уровень субсидий.** Значение индикатора 1.0 означает, что некоторые группы потребителей значительно субсидируются государством в прямой или скрытой форме. Например, правительство может продолжать практику списания задолженности или ее реструктуризации. Воздержание от использования практики прямых и скрытых субсидий приводит к росту индикатора.

- 2.3.2. **Процедура предоставления субсидий.** Индикатору присваивается оценка 1.0, когда субсидии направляются поставщикам услуг и предоставляются в непрозрачной фор-



ме. Индикатор увеличивается, когда процесс предоставления субсидий становится более прозрачным, а ценовое субсидирование потребителей замещается компенсациями дохода.

### **3. Институциональные изменения и изменения в системе регулирования**

#### **3.1. Действующие регулирующие органы**

- 3.1.1. **Выбор руководителей на потенциально конкурентных предприятиях.** Оценка 1.0 означает, что управление компанией осуществляется государственными чиновниками. Индикатор растет по мере того, как высшие менеджеры избираются акционерами, и достигает своего максимума, когда акционерами являются только частные компании или физические лица.
  - 3.1.2. **Независимость органа, регулирующего естественную монополию, отсутствие политического влияния.** Индикатору присваивается значение 1.0, когда отрасль функционирует как государственное подразделение. Индикатор растет по мере создания независимого регулирующего органа. Наивысшая оценка 4.0 означает, что естественная монополия регулируется в рамках правового поля
  - 3.1.3. **Прозрачность регулирования.** Оценка 1.0 подразумевает отсутствие законодательства, определяющего ясные правила для ведения бизнеса и обязательства государственных органов. Индикатор растет вместе с развитием законодательства и правоприменением, а также публичным принятием решений. Оценка становится максимальной (4.0), когда состояние естественной монополии в отрасли регулируется только независимым регулирующим органом согласно закону и все принимаемые решения открыты для публики.
- 3.2. Ценовая политика в области регулирования доступа к сетям.** Значение 1.0 предполагает, что право доступа произвольно определено государством. Индикатор растет, если доступ к сетям регулируется независимым регулирующим органом, затем определяется в результате переговоров и, в конечном счете — результатами тендера.



## Приложение 2

### Пояснения к оценке индикаторов реформ в секторе инфраструктуры

#### ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫЙ ТРАНСПОРТ

##### **1. Коммерциализация и приватизация**

###### **1.1. Права собственности**

- 1.1.1. Железные дороги общего пользования полностью находятся в собственности государства. Подъездные пути в основном принадлежат предприятиям, которые ими пользуются. 2010 г.: 1.3.
- 1.1.2. 100% перевозок пассажиров и грузов осуществляется государственным объединением, состоящим из большого количества самостоятельных юридических лиц. Функционирует некоторое количество частных транспортно-экспедиторских компаний. 2010 г.: 1.3.
- 1.1.3. Все обслуживающие предприятия находятся в собственности государства и являются составными частями БЖД, хотя обладают статусом самостоятельных юридических лиц. Приватизация некоторых из данных предприятий, намеченная на 2010 г. не состоялась. 2010 г.: 1.7.

###### **1.2. Функционирование**

- 1.2.1. Управление естественной монополией осуществляется БЖД, с 2006 г. являющейся структурным подразделением Министерства транспорта и коммуникаций. 2010 г.: 1.3.
- 1.2.2. Согласно уставу, основной целью деятельности БЖД является удовлетворение потребности субъектов хозяйствования и населения в услугах железнодорожного транспорта. Цель достижения эффективности отодвинута на второй план. Присутствует вмешательство государства в процесс принятия инвестиционных решений. 2010 г.: 2.0.
- 1.2.3. Предприятия частного сектора участвуют в контрактах на поставку материалов и оборудования и оказание услуг БЖД. Процедура проведения тендеров достаточно прозрачна, но на данный момент аутсорсинг не получил достаточного развития. 2010 г.: 1.7.

###### **1.3. Организационная структура**

- 1.3.1. До сих пор не произошло отделения потенциально конкурентных предприятий от оператора естественной монополии. 2010 г.: 1.0.
- 1.3.2. Обслуживающие предприятия входят в структуру БЖД и являются самостоятельными юридическими лицами. У БЖД велик удельный вес неосновных видов деятельности; так, на ее балансе находятся 22 учреждения здравоохранения и образования. 2010 г.: 1.3.
- 1.3.3. БЖД имеет 6 региональных отделений, в структуру объединения также входят 56 организаций и 3 представительства. 2010 г.: 2.0.

##### **2. Реформа тарифной политики**

###### **2.1. Структура тарифов**

- 2.1.1. Тарифы на внутренние перевозки устанавливаются Министерством экономики независимо от БЖД. Тарифы на международные перевозки устанавливаются согласно международным договорам. На формирование тарифов значительно влияют неэкономические факторы, поскольку принято считать, что они социально обусловлены. 2010 г.: 1.7.

- 2.1.2. Согласно действующему законодательству, тарифы на перевозки должны покрывать расходы, связанные с предоставлением услуг, а также обеспечивать развитие железной дороги. Значительным остается размер перекрестного субсидирования, особенно для пригородных перевозок, являющихся наиболее убыточными (в 2010 г. окупаемость составила всего 20,4%). На протяжении 2001–2006 гг. рост тарифов на пригородные перевозки опережал рост тарифов на все остальные виды перевозок, но этот тренд прервался в 2007 г. На протяжении же 2008–2010 гг. тарифы на пригородные перевозки оставались неизменными при достаточно высоком уровне инфляции. В отрасли также наблюдалось перекрестное субсидирование между внутренними и международными грузовыми перевозками, но благодаря росту тарифов на внутренние перевозки в начале 2010 г. последние должны выйти на самоокупаемость (покрытие затрат тарифами в 2009 г. составило 92%). 2010 г.: 2.0.
- 2.1.3. БЖД является прибыльным объединением (в 2010 г. рентабельность составила 20,7%). Однако ввиду асимметричности структуры тарифов на перевозки размер перекрестного субсидирования остается значительным по причине убыточности пригородных и национальных пассажирских и внутренних грузовых перевозок. 2010 г.: 1.7.

## **2.2. Платежи**

- 2.2.1. На БЖД имеется внутриведомственная задолженность. 2010 г.: 2.0.
- 2.2.2. Плата за проезд в пассажирском транспорте собирается со всех пользователей в полной мере. Начиная с 20 декабря 2007 г. отменен льготный проезд, что привело к увеличению индикатора. До этого порядка 20% всех перевезенных пассажиров имели льготы. Однако позже были восстановлены льготы для пенсионеров на летний период. В поездах пригородного сообщения в умеренной степени практикуется безбилетный проезд. Что касается грузовых перевозок, необходимо отметить наличие постоянной задолженности субъектов хозяйствования перед БЖД за оказанные транспортные услуги. 2010 г.: 2.3.
- 2.2.3. Покрытие убытков БЖД, связанных с перевозкой льготных категорий населения, из государственного бюджета осталось незначительным. 2010 г.: 1.0.

## **2.3. Бюджетное финансирование**

- 2.3.1. Некоторые группы потребителей, особенно пользователи пригородных и междугородных поездов, субсидируются за счет предприятий, пользующихся услугами железной дороги для транспортировки грузов. Покрытие бюджетом расходов, связанных с перевозкой привилегированных пассажиров, оставалось неоправданно низким. 2010 г.: 1.0.
- 2.3.2. Закон обязывает государство возмещать расходы железной дороги, связанные с предоставлением услуг льготным категориям населения. На практике процедура выделения субсидий не является прозрачной. 2010 г.: 1.0.

## **3. Институциональные изменения и изменения в системе регулирования**

### **3.1. Действующие регулирующие органы**

- 3.1.1. Начальник БЖД назначается непосредственно президентом страны, его заместители назначаются Советом министров. 2010 г.: 1.3.
- 3.1.2. С 2006 г. БЖД является департаментом Министерства транспорта и коммуникаций с правами юридического лица. Таким образом, законодательно утверждена практика вмешательства государства в деятельность объединения. 2010 г.: 1.3.
- 3.1.3. Правила функционирования БЖД четко определены рядом нормативных документов. Процесс принятия решений скрыт от общественности. 2010 г.: 1.7.

- 3.2. **Регулирование доступа на рынок.** Доступ на рынок сторонним компаниям до настоящего времени закрыт. 2010 г.: 1.0.





## **АВТОТРАНСПОРТ И ДОРОЖНОЕ ХОЗЯЙСТВО**

- 1.1.1. Дороги общего пользования полностью находятся в собственности государства. 2010 г.: 1.0.
- 1.1.2. Государственные транспортные предприятия являются самостоятельными юридическими лицами, каждое из которых функционирует на определенной территории. В некоторых городах были достаточно развиты местные пассажирские перевозки частными фирмами и индивидуальными предпринимателями, где они занимали до 50% рынка. Но со вступлением в силу указа № 760 их доля значительно сократилась, что отразилось в снижении индекса в предыдущие годы. Частные перевозчики занимают около 80% рынка грузовых перевозок. 2010 г.: 1.3.
- 1.1.3. Предприятия по обслуживанию дорожного хозяйства находятся в собственности государства. Все они являются самостоятельными юридическими лицами, 23% которых акционировано. 2010 г.: 1.7.

### **1.2. Функционирование**

- 1.2.1. Управление естественной монополией осуществляется департаментом «Белавтодор», входящим в Министерство транспорта и коммуникаций. 2010 г.: 1.3.
- 1.2.2. Присутствует вмешательство центральных и местных властей в процесс принятия решений на предприятиях государственной формы собственности. 2010 г.: 1.3.
- 1.2.3. Строительство и ремонт дорог осуществляются государственными предприятиями, 23% которых акционированы. Предприятия частного сектора также могут участвовать в тендерах на поставку материалов и оборудования, на оказание услуг. До настоящего времени участие частного сектора в контрактах незначительно. 2010 г.: 1.7.

### **1.3. Организационная структура**

- 1.3.1. Управление дорожным хозяйством полностью отделено от предприятий, занимающихся предоставлением транспортных услуг. 2010 г.: 3.0.
- 1.3.2. Предприятия, строящие и ремонтирующие дороги, отделены от органа, управляющего дорогами. Взаимодействие между ними основывается на процедуре проведения тендеров. 2010 г.: 2.0.
- 1.3.3. Орган, осуществляющий управление дорожным хозяйством, включает региональные подразделения, которые лишены самостоятельности и подчиняются как центральным, так и местным властям. 2010 г.: 1.7.

## **2. Реформа тарифной политики**

### **2.1. Структура тарифов**

- 2.1.1. Несмотря на централизованное определение размера тарифов на пассажирские перевозки, государственные предприятия имеют право несколько изменять тарифы. Практика показывает, что тарифы на перевозки ниже в тех городах, где сильнее конкуренция со стороны частных перевозчиков. Принятие инвестиционных решений государственными предприятиями зачастую основано на неэкономических факторах. 2010 г.: 2.0.
- 2.1.2. Согласно действующему законодательству, финансирование дорожного хозяйства производится за счет различных налоговых поступлений, таких как акцизы на топливо, экспортные пошлины и др. Ранее большая часть дорожного фонда финансировалась за счет оборотного налога с пользователей дорог, но с начала 2008 г. этот налог отменен. Взимается плата за проезд по дорогам тяжеловесных и крупногабаритных транспортных средств в зависимости от их параметров и дальности следования. Платной

является только одна дорога (М1/Е30 Брест — Минск — граница Российской Федерации), плата за проезд по которой не покрывает полностью расходы по ее содержанию. 2010 г.: 2.0.

- 2.1.3. На рынке грузовых и пассажирских перевозок имеет место конкуренция между различными перевозчиками, которая в значительной степени ограничивается необходимостью получения разрешений на эксплуатацию маршрутов. Тарифы на пассажирские перевозки для государственных предприятий устанавливаются Министерством экономики, хотя предприятия могут их изменять. Максимальные тарифы на пассажирские перевозки местного сообщения устанавливаются областными исполнительными комитетами. Тарифы на перевозки частными фирмами и индивидуальными предпринимателями регулированию не подвергаются. 2010 г.: 1.7.

## **2.2. Платежи**

- 2.2.1. Имеет место небольшая задолженность между различными организациями, занимающимися строительством и ремонтом дорог. 2010 г.: 2.3.
- 2.2.2. В силу того что плата за проезд в общественном транспорте вносится самими пассажирами, не существует задолженности последних транспортным предприятиям. Для государственных транспортных предприятий наиболее существенной остается проблема широко распространенной практики безбилетного проезда. Другая ранее существовавшая проблема большого числа пассажиров, обладающих льготами на проезд, решена в самом конце 2007 г. с отменой указанных льгот. Окупаемость пассажирских перевозок по-прежнему находится на низком уровне. 2010 г.: 2.3.
- 2.2.3. Бюджетное финансирование дорожного строительства в 2010 г. по сравнению с 2009 г. не улучшилось. Объем расходов на дорожное хозяйство сократился еще на 0.2% от ВВП. Кроме того, часть этих расходов была потрачена в рамках Программы возрождения села и строительства атомной электростанции. Однако это не привело к снижению индекса, так как качество дорог остается на прежнем уровне. 2010 г.: 1.7.

## **2.3. Бюджетное финансирование**

- 2.3.1. Для определения размера субсидии транспортным предприятиям правительство использует подход «издержки плюс», вместо того чтобы напрямую компенсировать расходы, связанные с перевозкой пассажиров-льготников, как это закреплено в законодательстве. Бюджетные субсидии не покрывали полностью убытки транспортных компаний, что в результате привело к убыточности городских перевозок автобусами, троллейбусами, трамваями на уровне 14.1, 19.6 и 14.8% соответственно. Частные перевозчики не обязаны предоставлять льготы на проезд, но во многих случаях они используют стратегию ценовой дискриминации и дифференцируют цены по группам потребителей, подобно государственным предприятиям. 2010 г.: 1.3.
- 2.3.2. Субсидии выделяются напрямую транспортным предприятиям, причем механизм финансирования не отличается прозрачностью. 2010 г.: 1.3.

## **3. Институциональные изменения и изменения в системе регулирования**

### **3.1. Действующие регулирующие органы**

- 3.1.1. Руководство всех государственных компаний назначается центральными либо местными органами государственной власти. 2010 г.: 2.0.
- 3.1.2. «Белавтодор» — монопольный оператор дорог — является департаментом Министерства транспорта и коммуникаций с правами юридического лица. Обслуживающие предприятия являются самостоятельными юридическими лицами. 2010 г.: 1.7.

- 3.1.3. Правила управления дорожным хозяйством четко прописаны в законодательных актах. Тем не менее, процесс принятия решений закрыт для общественности, сами решения зачастую принимаются под воздействием неэкономических факторов. 2010 г.: 1.3.
- 3.2. Регулирование доступа к сетям.** Доступ на рынок регулируется процедурой лицензирования. Процесс распределения разрешений на эксплуатацию маршрутов на местном уровне не прозрачен. Отсутствуют четкие правила проведения тендеров на маршруты, равно как и контроль со стороны общественности. Предприниматели по перевозке пассажиров продолжили работать в неблагоприятных условиях. По сравнению с государственными предприятиями, к частным перевозчикам предъявляются завышенные требования. В результате доля частных перевозчиков в общем объеме услуг по перевозке пассажиров продолжила сокращаться (с 3.8% в 2009 г. до 3.2% в 2010 г.). Тем не менее, индекс увеличился с 2.0 до 2.3 благодаря отмене ряда лицензий. 2010 г.: 2.3.

## **ТЕЛЕКОММУНИКАЦИИ**

### **1. Коммерциализация и приватизация**

#### **1.1. Права собственности**

- 1.1.1. Кабельная инфраструктура принадлежит РУП «Белтелеком»; предприятие продолжает прокладывать волоконно-оптические сети в регионах, что расширяет доступ населения и других потенциальных провайдеров к инфраструктуре. Тем не менее, структура во многом имеет черты естественной монополии. Индикатор остается прежним. 2010 г.: 1.7.
- 1.1.2. Региональные предприятия связи являются филиалами РУП «Белтелеком». Интернет-провайдеры в основном частные или с частичной долей государства (за исключением «Белтелекома», первичного провайдера), которые конкурируют между собой и с «Белтелекомом». Операторы мобильной связи являются акционерными обществами. 2010 г.: 2.3.
- 1.1.3. Строительство, техническое обслуживание сетей связи и иные сопутствующие услуги осуществляются преимущественно государственными предприятиями. Техническое обслуживание сетей осуществляет РУП «Белтелеком» самостоятельно. 2010 г.: 2.0.

#### **1.2. Функционирование**

- 1.2.1. «Белтелеком» функционирует как самостоятельное предприятие, однако на Министерство связи возложены функции регулирования деятельности естественной монополии. 2010 г.: 1.3.
- 1.2.2. Формально РУП «Белтелеком» ставит перед собой задачу роста доходов и увеличения рентабельности. В действительности инвестиционные решения РУП «Белтелеком» утверждаются Министерством связи. Участие в социально ориентированной государственной политике в сфере телекоммуникаций является важной составляющей деятельности РУП «Белтелеком». 2010 г.: 1.7.
- 1.2.3. Операторы мобильной связи сами строят свою сеть. На предоставление услуг и поставку оборудования объявляется тендер. 2010 г.: 2.0.
- 1.3. Организационная структура
- 1.3.1. Только сеть РУП «Белтелеком» может быть использована для передачи международного трафика. Местные, междугородные и международные телефонные переговоры предоставляются РУП «Белтелеком». РУП «Белтелеком» также является единственным первичным интернет-провайдером, вторичные интернет-провайдеры являются

главным образом частными компаниями, которые конкурируют с РУП «Белтелеком». Организация укрепляет свои позиции на рынке услуг доступа в интернет, выходя в высокотехнологичные сегменты. Конкуренция с государственным монополистом в секторе становится более интенсивной. Услуги мобильной связи предоставляются частными компаниями, однако международный роуминг предоставляется РУП «Белтелеком». 2010 г.: 2.3.

- 1.3.2. Сопутствующие предприятия являются самостоятельными хозяйствующими субъектами. Сотрудничество между ними и РУП «Белтелеком» осуществляется на основе тендеров, информация о проведении некоторых содержится на сайте компании. 2010 г.: 2.3.
- 1.3.3. Областные предприятия электросвязи являются филиалами РУП «Белтелеком». Местная, международная и междугородная телефонная связь является централизованной. Конкурентные региональные монополии в секторе не представлены. 2010 г.: 1.3.

## **2. Реформа тарифной политики**

### **2.1. Структура тарифов**

- 2.1.1. Тарифная политика РУП «Белтелеком» находится под сильным политическим влиянием и определяется государственными приоритетами. Тарифы на внутренние услуги телефонной связи устанавливаются Министерством экономики. Тарифы на международные переговоры и на стационарную телефонную связь с мобильными операторами определяются РУП «Белтелеком» самостоятельно. Тарифы на услуги интернета и мобильной связи устанавливаются самими операторами. 2010 г.: 2.7.
- 2.1.2. Тарифы на местные телефонные переговоры субсидируются за счет тарифов на международные телефонные переговоры. 2010 г.: 2.3.
- 2.1.3. Цены на мобильную связь и интернет-услуги, как правило, покрывают затраты и формируются на конкурентной основе. Тарифы на доступ в интернет снижаются. 2010 г.: 3.7.

### **2.2. Платежи**

- 2.2.1. Платежи за телефонные переговоры покрываются потребителями. 2010 г.: 3.3.
- 2.2.2. Оплата услуг связи населением осуществляется полностью. В случае неуплаты за телефонные переговоры, телефонные аппараты отключаются. Юридические лица также в основном платят исправно. 2010 г.: 3.3.
- 2.2.3. Задолженность бюджетных организаций низкая. 2010 г.: 3.3.

### **2.3. Бюджетное финансирование**

- 2.3.1. В бюджете не предусмотрены средства для компенсации льгот, предоставляемых населению. Льготы компенсируются за счет доходов от других видов деятельности. Однако в отдельных случаях осуществляют реструктуризацию задолженности. 2010 г.: 2.7.
- 2.3.2. Перекрестное субсидирование сохраняется. Бюджетные субсидии незначительны и главным образом предоставляются на строительство новых сетей и телефонизацию сельских районов. 2010 г.: 1.3.

## **3. Институциональные изменения и изменения в системе регулирования**

### **3.1. Действующие регулирующие органы**

- 3.1.1. Генеральный директор РУП «Белтелеком» назначается Министерством связи и информатизации, его заместители утверждаются Министерством связи и информатизации. Руководители операторов мобильной связи и интернет-провайдеров являются либо собственниками предприятий, либо избираются акционерами. 2010 г.: 2.0.

- 3.1.2. РУП «Белтелеком» является государственным предприятием. Министерство связи и информатизации регулирует и контролирует деятельность отрасли. Регулирование деятельности мобильных операторов Министерство связи и информатизации не осуществляет, но государство в лице «Белтелекома», будучи также владельцем акций некоторых операторов, может влиять на процесс принятия решений. 2010 г.: 1.3.
- 3.1.3. В секторе сильно административное влияние. Политические факторы являются важными в процессе принятия решений о развитии сектора. Правила функционирования сектора телекоммуникаций определены законодательно. Однако введение дополнительной контролирующей организации, подчиняющейся государству, вызвало ряд вопросов касательно главенства и выполняемых функций. В результате индикатор снизился с 1.3 до 1.0. 2010 г.: 1.0.
- 3.2. Регулирование доступа к сетям.** Предоставление доступа к сетям определяется государством путем объявления тендера и выдачи лицензий. Принимаемые решения не всегда прозрачны. 2010 г.: 1.7.

## **ГАЗ**

### **1.1. Права собственности**

- 1.1.1. РАО «Газпром» приобрел очередные 12.5% акций газопроводной магистрали и распределительных трубопроводов «Белтрансгаз», став собственником 50%-го пакета. Это привело к увеличению индикатора с 2.7 до 3.0. 2010 г.: 3.0.
- 1.1.2. Транспортировка и распределение газа отделены друг от друга. Одиннадцать предприятий, входящих в «Белтопгаз» (в основном занимающихся производством торфа), были акционированы, однако 100% акций по-прежнему принадлежат государству. Индикатор вырос с 1.7 до 2.0. 2010 г.: 2.0.
- 1.1.3. Строительные, поддерживающие инфраструктуру и другие сопутствующие подразделения являются преимущественно государственными предприятиями и/или контролируются Министерством энергетики. 2010 г.: 1.3.

### **1.2. Функционирование**

- 1.2.1. Министерство энергетики регулирует хозяйственную деятельность ОАО «Белтрансгаз» и облгазов «Белтопгаза», однако предприятия функционируют как самостоятельные финансовые единицы. 2010 г.: 1.3.
- 1.2.2. Коммерческие цели слабо акцентированы, превалирует политическое влияние в управлении предприятиями и в принятии инвестиционных решений. 2010 г.: 1.7.
- 1.2.3. Частный сектор незначительно присутствует в обслуживании сектора. 2010 г.: 2.3.
- 1.3. Организационная структура
- 1.3.1. Транспортировка газа отделена от распределения и продаж. Однако «Белтопгаз» занимается и транспортировкой, и реализацией газа потребителям. 2010 г.: 1.7.
- 1.3.2. Предприятия, оказывающие сопутствующие услуги (поставка, установка, ремонт газового оборудования), организационно и экономически разделены, однако входят в «Белтопгаз». 2010 г.: 2.0.

## **2. Реформа тарифов**

### **2.1. Структура тарифов**

- 2.1.1. Установление цен и тарифов по-прежнему находится под сильным политическим влиянием, которое оправдывается приоритетами в развитии экономики. Хозяйственная



деятельность отделена от регулирующей, все основные цены и тарифы утверждаются Министерством экономики, которое исполняет некоторые функции регулирующего органа. 2010 г.: 2.0.

- 2.1.2. Тарифы ОАО «Белтрансгаз» покрывают затраты и обеспечивают минимальную норму прибыли, что связано с восстановлением ликвидированной в 2008 г. наценки «Белтрансгаза». 2010 г.: 2.3.
- 2.1.3. Общие доходы предприятий концерна «Белтопгаз» покрывают затраты, хотя часть затрат носит социальный характер. В целом система ценообразования основывается на методе «издержки плюс». Цены на газ для внутренних потребителей не варьируются в зависимости от расстояния доставки газа. Цены для отдельных промышленных потребителей и населения находятся на уровне ниже затрат. 2010 г.: 2.3.

## **2.2. Платежи**

- 2.2.1. В 2010 г. задолженность внутри отрасли повысилась, однако, не вышла за пределы уровня 2008 г. 2010 г.: 3.3.
- 2.2.2. Уровень платежей, особенно среди промышленных предприятий, возрос. Несмотря на снижение в 2009 г. задолженности прошлых лет со стороны внутренних потребителей, в 2010 г. она по-прежнему сохранялась. 2010 г.: 3.3.
- 2.2.3. Долги бюджета и бюджетных организаций невелики. 2010 г.: 3.3.

## **2.3. Бюджетное финансирование**

- 2.3.1. Для отдельных категорий потребителей установлены льготные цены, практикуются реструктуризация задолженности и отсрочки по платежам. Однако процедура списания задолженности в 2010 г. не применялась. 2010 г.: 2.7.
- 2.3.2. Процедура предоставления субсидий носит непрозрачный и неадресный характер. Как правило, потребителям предоставляются разовые субсидии. 2010 г.: 2.7.

## **3. Институциональные изменения и изменения системы регулирования**

### **3.1. Действующие регулирующие институты**

- 3.1.1. Высшее руководство ОАО «Белтрансгаз» и предприятий «Белтопгаз» назначается Министерством энергетики по согласованию с президентом. 2010 г.: 1.0.
- 3.1.2. Отрасль (ОАО «Белтрансгаз» и предприятия «Белтопгаз») функционирует как государственное подразделение. Некоторые функции регулирующего органа в отрасли выполняют Министерство экономики и Министерство финансов. 2010 г.: 1.0.
- 3.1.3. Присутствует административное регулирование не только в части управления и принятия решений, но и в части исполнения контрактов между поставщиками и потребителями. Специального законодательства, регулирующего отрасль, не существует. 2010 г.: 1.0.

- 3.2. **Регулирование доступа к сетям.** В 2004 г. в целях увеличения открытости и прозрачности сектора установлен тариф на услуги по транспортировке газа по системе магистральных трубопроводов «Белтрансгаза» для последующей реализации потребителям Беларуси, а также единый тариф на доступ «третьих лиц» в газораспределительную сеть концерна «Белтопгаз». Однако, несмотря на улучшение тарифной политики, по-прежнему существуют многочисленные административные барьеры для доступа «третьих лиц» в сеть. 2010 г.: 2.0.



## **ЭЛЕКТРОЭНЕРГИЯ**

### **1. Коммерциализация и приватизация**

#### **1.1. Права собственности**

- 1.1.1. Предприятия концерна «Белэнерго» в большинстве своем полностью находятся в государственной собственности. 2010 г.: 1.3.
- 1.1.2. Производство, распределение и сбыт электроэнергии не разделены, предприятия в основном являются государственными. 2010 г.: 1.0.
- 1.1.3. Строительство, поддержание инфраструктуры и сопутствующие услуги осуществляются преимущественно государственными предприятиями и контролируются концерном. 2010 г.: 1.3.

#### **1.2. Функционирование**

- 1.2.1. Предприятия отрасли управляются производственным объединением «Белэнерго» и контролируются Министерством энергетики, хотя функционируют как самостоятельные финансовые единицы. 2010 г.: 1.3.
- 1.2.2. Коммерческие цели слабо выражены, превалирует политическое влияние в управлении генерирующими предприятиями и принятии инвестиционных решений. 2010 г.: 1.7.
- 1.2.3. Сопутствующие услуги (поставка, установка, ремонт оборудования) обеспечиваются предприятиями «Белэнерго», хотя присутствуют и частные предприятия. 2010 г.: 2.3.

#### **1.3. Организационная структура**

- 1.3.1. Не существует разделения между производством, распределением и сбытом электроэнергии. 2010 г.: 1.0.
- 1.3.2. Предприятия, оказывающие сопутствующие услуги (поставка, установка, ремонт оборудования), организационно и экономически разделены. 2010 г.: 2.0.

### **2. Реформа тарифов**

#### **2.1. Структура тарифов**

- 2.1.1. В 2010 г. общие доходы отражали полные затраты предприятий, однако установление тарифов по-прежнему находилось под сильным политическим влиянием. Все основные тарифы утверждались правительством. 2010 г.: 2.0.
- 2.1.2. Общие доходы «Белэнерго» покрывали затраты, хотя имело место перекрестное субсидирование теплоэнергии по электроэнергии. 2010 г.: 2.3.
- 2.1.3. Система ценообразования основывается на методе «издержки плюс». Цены на электроэнергию не варьируются в зависимости от расстояния или степени напряжения. Цены для отдельных промышленных потребителей находятся на уровне ниже затрат. В течение года тарифы для населения находились на уровне ниже себестоимости, несколько увеличилось перекрестное субсидирование. Индикатор остался на уровне 2009 г. 2010 г.: 2.0.

#### **2.2. Платежи**

- 2.2.1. В 2010 г. задолженность внутри отрасли снижалась, практически ликвидирована доля неденежных форм расчетов. 2010 г.: 3.3.
- 2.2.2. Уровень платежей, особенно среди промышленных предприятий, вырос. В 2010 г. текущее потребление оплачивалось полностью, хотя задолженность потребителей различного уровня по-прежнему сохранялась. 2010 г.: 3.3.



2.2.3. Задолженность бюджета и бюджетных организаций невелика. 2010 г.: 3.3.

### **2.3. Бюджетное финансирование**

2.3.1. Для отдельных категорий потребителей установлены льготные тарифы, по-прежнему имеют место реструктуризация задолженности и отсрочки по платежам бюджетным организациям. Однако процедура списания задолженности в 2010 г. не применялась. 2010 г.: 2.7.

2.3.2. Процедура предоставления субсидий носит непрозрачный и неадресный характер. Предоставляются, как правило, разовые незначительные субсидии. В 2010 г.: 2.7.

## **3. Институциональные изменения и изменения в системе регулирования**

### **3.1. Действующие регулирующие институты**

3.1.1. Высшее руководство предприятий концерна «Белэнерго» назначается Министерством энергетики по согласованию с президентом. 2010 г.: 1.0.

3.1.2. Отрасль функционирует как государственное подразделение. Министерство экономики и Министерство энергетики выполняют регулирующие функции. 2010 г.: 1.0.

3.1.3. Имеет место жесткое административное регулирование отрасли, отсутствует специальное законодательство, регулирующее отрасль. 2010 г.: 1.0.

**3.2. Регулирование доступа к сетям.** Доступ определяется государством (концерном «Белэнерго»), хотя он не является закрытым. 2010 г.: 1.0.



## Приложение 3

### Индексы реформ в секторе инфраструктуры

| Индикатор  | Железная дорога |     | Автотранспорт и дорожное хозяйство |             | Телекоммуникации |      | Газ        |             | Электроэнергия |     |
|--|-----------------|-----|------------------------------------|-------------|------------------|------|------------|-------------|----------------|-----|
|  | 2010            | +/- | 2010                               | +/-         | 2010             | +/-  | 2010       | +/-         | 2010           | +/- |
| <b>1.</b>  | <b>1.5</b>      | -   | <b>1.7</b>                         | -           | <b>1.9</b>       | -    | <b>1.9</b> | <b>+0.1</b> | <b>1.5</b>     | -   |
| 1.1  | 1.4             | -   | 1.3                                | -           | 2.0              | -    | 2.1        | +0.2        | 1.2            | -   |
| 1.1.1  | 1.3             | -   | 1.0                                | -           | 1.7              | -    | 3.0        | +0.3        | 1.3            | -   |
| 1.1.1.2  | 1.3             | -   | 1.3                                | -           | 2.3              | -    | 2.0        | +0.3        | 1.0            | -   |
| 1.1.1.3  | 1.7             | -   | 1.7                                | -           | 2.0              | -    | 1.3        | -           | 1.3            | -   |
| 1.2  | 1.7             | -   | 1.4                                | -           | 1.7              | -    | 1.8        | -           | 1.8            | -   |
| 1.2.1  | 1.3             | -   | 1.3                                | -           | 1.3              | -    | 1.3        | -           | 1.3            | -   |
| 1.2.2  | 2.0             | -   | 1.3                                | -           | 1.7              | -    | 1.7        | -           | 1.7            | -   |
| 1.2.3  | 1.7             | -   | 1.7                                | -           | 2.0              | -    | 2.3        | -           | 2.3            | -   |
| 1.3  | 1.4             | -   | 2.2                                | -           | 2.0              | -    | 1.9        | -           | 1.5            | -   |
| 1.3.1  | 1.0             | -   | 3.0                                | -           | 2.3              | -    | 1.7        | -           | 1.0            | -   |
| 1.3.2  | 1.3             | -   | 2.0                                | -           | 2.3              | -    | 2.0        | -           | 2.0            | -   |
| 1.3.3  | 2.0             | -   | 1.7                                | -           | 1.3              | -    | -          | -           | -              | -   |
| <b>2.</b>  | <b>1.5</b>      | -   | <b>1.8</b>                         | -           | <b>2.7</b>       | -    | <b>2.7</b> | -           | <b>2.7</b>     | -   |
| 2.1  | 1.8             | -   | 1.9                                | -           | 2.9              | -    | 2.2        | -           | 2.1            | -   |
| 2.1.1  | 1.7             | -   | 2.0                                | -           | 2.7              | -    | 2.0        | -           | 2.0            | -   |
| 2.1.1.2  | 2.0             | -   | 2.0                                | -           | 2.3              | -    | 2.3        | -           | 2.3            | -   |
| 2.1.3  | 1.7             | -   | 1.7                                | -           | 3.7              | -    | 2.3        | -           | 2.0            | -   |
| 2.2  | 1.8             | -   | 2.1                                | -           | 3.3              | -    | 3.3        | -           | 3.3            | -   |
| 2.2.1  | 2.0             | -   | 2.3                                | -           | 3.3              | -    | 3.3        | -           | 3.3            | -   |
| 2.2.2  | 2.3             | -   | 2.3                                | -           | 3.3              | -    | 3.3        | -           | 3.3            | -   |
| 2.2.3  | 1.0             | -   | 1.7                                | -           | 3.3              | -    | 3.3        | -           | 3.3            | -   |
| 2.3  | 1.0             | -   | 1.3                                | -           | 2.0              | -    | 2.7        | -           | 2.7            | -   |
| 2.3.1  | 1.0             | -   | 1.3                                | -           | 2.7              | -    | 2.7        | -           | 2.7            | -   |
| 2.3.2  | 1.0             | -   | 1.3                                | -           | 1.3              | -    | 2.7        | -           | 2.7            | -   |
| <b>3.</b>  | <b>1.2</b>      | -   | <b>2.1</b>                         | <b>+0.2</b> | <b>1.6</b>       | -    | <b>1.5</b> | -           | <b>1.0</b>     | -   |
| 3.1  | 1.4             | -   | 1.8                                | -           | 1.4              | -0.1 | 1.0        | -           | 1.0            | -   |
| 3.1.1  | 1.3             | -   | 2.0                                | -           | 2.0              | -    | 1.0        | -           | 1.0            | -   |
| 3.1.2  | 1.3             | -   | 1.7                                | -           | 1.3              | -    | 1.0        | -           | 1.0            | -   |
| 3.1.3  | 1.7             | -   | 1.7                                | -           | 1.0              | -0.3 | 1.0        | -           | 1.0            | -   |
| 3.2  | 1.0             | -   | 2.3                                | +0.3        | 1.7              | -    | 2.0        | -           | 1.0            | -   |
| <b>Индекс прогресса в осуществлении реформ в секторе инфраструктуры (ИЦ ИПМ)</b> | <b>1.4</b>      | -   | <b>1.8</b>                         | -           | <b>2.1</b>       | -    | <b>2.0</b> | -           | <b>1.7</b>     | -   |
| <b>Индекс прогресса в осуществлении реформ в секторе инфраструктуры (ЕБРР)</b>   | <b>1.0</b>      | -   | <b>2.0</b>                         | -           | <b>2.0</b>       | -    | -          | -           | <b>1.0</b>     | -   |

Источник: EBRD (2010). Recovery and Reform. Transition report 2010; EBRD (2009). Transition in Crisis? Transition report 2009; оценки Исследовательского центра ИПМ.



## **О проекте**

В мае 2003 г. Исследовательский центр ИПМ совместно с Немецкой экономической группой в Беларуси начал совместный проект при поддержке Министерства экономики и технологий Германии в рамках программы «Трансформ». Главной целью проекта является поддержка правительства Беларуси в области экономической политики. Для достижения этой цели команда экспертов осуществляет подготовку аналитических материалов по актуальным вопросам функционирования экономики и разработку рекомендаций для Национального банка, Министерства финансов, Министерства экономики, Министерства иностранных дел и других учреждений, вовлеченных в процесс формирования и реализации экономической политики.

## **Основные направления деятельности:**

- регулярный анализ экономики Беларуси;
- мониторинг основных секторов экономики;
- продвижение диалога между белорусскими и немецкими экспертами по наиболее важным вопросам экономического развития Беларуси.



## Основные продукты:

Последние исследования и публикации проекта доступны на сайте Исследовательского центра ИПМ: <http://www.research.by/>

### *Ежемесячный обзор экономики Беларуси*

Ежемесячный бюллетень, выпускаемый с октября 2002, содержит обзор последних событий политической и экономической жизни страны. Экономический анализ охватывает реальный сектор, структурные тенденции, внешний сектор, государственные финансы, монетарную политику и банковский сектор.

### *Беларусь: макроэкономический прогноз*

Бюллетень выпускается с июля 2010 г. В нем представлен прогноз развития экономики Беларуси на ближайшие два года. Прогноз описывает тенденции в макроэкономике, денежно-кредитной сфере, секторе государственных финансов и платежном балансе. Кроме того, бюллетень содержит краткое статистическое приложение с основными макроэкономическими показателями Беларуси и их прогнозными значениями на ближайшие два года.

### *Аналитические записки*

Аналитические материалы по конкретным экономическим вопросам. Содержат рекомендации для правительства и других организаций, вовлеченных в процесс формирования и реализации экономической политики.

- PP/01/09 Основные проблемы страхового рынка Беларуси в контексте либерализации экономики: анализ и рекомендации
- PP/02/09 Приватизация в Беларуси во время мирового финансового кризиса: как не потерять время
- PP/03/09 Электроэнергетический сектор Беларуси: источники финансирования для Беларуси
- PP/04/09 Перспективы и вызовы для политики, направленной на преодоление экономической рецессии в Беларуси в условиях мирового экономического кризиса: результаты макроэконометрического моделирования
- PP/05/09 Политика привлечения прямых иностранных инвестиций: обзор международного опыта и рекомендации для Беларуси
- PP/06/09 Достаточность официальных резервных активов в Беларуси: анализ и рекомендации
- PP/07/09 Перспективы фискальной политики и финансирования бюджетного дефицита в Беларуси
- PP/08/09 Восточное партнерство: перспективы улучшения отношений Беларуси и ЕС в энергетическом секторе?
- PP/01/10 Долларизация в Беларуси: причины и возможности политики дедолларизации
- PP/02/10 Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России: экономические последствия для Беларуси
- PP/03/10 Как улучшить процесс приватизации в Беларуси



### *Мониторинг инфраструктуры Беларуси*

Мониторинг текущей ситуации и перспектив развития энергетического, телекоммуникационного и транспортного секторов Беларуси: электроэнергия, газ, связь и средства связи, железнодорожный транспорт, автомобильный транспорт и дорожное хозяйство.