

ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ СЕКТОР БЕЛАРУСИ: ПОВЫШАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ*

Елена Ракова**

Резюме

В работе рассмотрены основные характеристики и макроэкономическое значение энергетического сектора для экономики Беларуси, а также факторы, определяющие его текущую и будущую конкурентоспособность. Особое внимание уделено анализу основных ограничений по росту эффективности сектора: изношенности основных производственных фондов, государственной политики по регулированию тарифов, а также отсутствию финансирования для необходимой модернизации и реформ, направленных на привлечение средств частных инвесторов.

Содержание

1. Введение	2
2. Энергетический сектор Беларуси	3
2.1. Краткая характеристика сектора	3
2.2. Макроэкономическое значение сектора	6
2.3. Транзит	8
3. Роль дешевых энергоносителей в экономике Беларуси	8
4. Энергетические проблемы белорусской экономики	11
4.1. Энергоэффективность белорусской экономики: международные критерии	11
4.2. Энергоэффективность белорусской экономики: анализ государственных программ ...	13
4.3. Недостатки и ограничения существующей государственной политики в области энергосбережения	17
5. Факторы, определяющие конкурентоспособность сектора	19
5.1. Высокий износ ОПФ и недостаток инвестиций	19
5.2. Регулирование тарифов и отсутствие рыночного регулятора в отрасли	21
5.3. Другие проблемы сектора	24
6. Заключение. Повышение эффективности и конкурентоспособности энергетического сектора: возможные решения	24

Рабочий материал Исследовательского центра ИПМ WP/10/04



ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ЦЕНТР ИПМ
исследования · прогнозы · мониторинг



ул. Захарова, 50 Б, 220088, Минск, Беларусь
тел./факс +375 17 210 0105
веб-сайт: <http://research.by/>, e-mail: research@research.by

пр. Победителей, д.5 офис 218, 220004 Минск
тел. + 375 17 204 8702

© 2010 Исследовательский центр ИПМ

© 2010 Информационно-просветительское учреждение «Новая Евразия»

Позиция, представленная в документе, отражает точку зрения авторов и может не совпадать с позицией организаций, которые они представляют

* Исследование выполнено в рамках проекта «Национальная конкурентоспособность Беларуси: отвечая на современные вызовы», реализуемым при поддержке Фонда «Евразия» за счет средств Агентства США по международному развитию (USAID) и Посольства Финляндии в Литовской республике.

** Елена Ракова – к.э.н., экономист Исследовательского центра ИПМ, e-mail: rakova@research.by.

1. ВВЕДЕНИЕ

Проблема конкурентоспособности занимает важное место в современной экономической науке. Анализом факторов, ее определяющих, занимаются различные международные центры и организации. Высокая конкурентоспособность национальных предприятий (отраслей, кластеров) означает устойчивое динамичное развитие страны, макроэкономическую и социальную стабильность в обществе. Соответственно, для лиц, принимающих решения в области экономической политики (полиси мейкеров), важно внимательно анализировать составляющие национальной конкурентоспособности и конкурентоспособности каждой отрасли экономики, а также риски и угрозы, ей препятствующие. А результаты проведенного анализа следует учитывать при реализации экономической политики, создавая каждой отрасли и экономике в целом соответствующие благоприятные макроэкономические и институциональные условия. При этом важно соблюдать баланс интересов, проводя сбалансированную политику, чтобы интересы одной отрасли (предприятия) не ущемляли интересы другой (другого предприятия). Например, низкие государственные тарифы на топливно-энергетические ресурсы (ТЭР) способствуют сохранению или росту конкурентоспособности промышленности, однако снижают конкурентоспособность энергетического сектора, у которого в этом случае будет ощущаться нехватка собственных финансовых ресурсов для осуществления необходимой модернизации и инвестиций.

Необходимость наличия конкурентоспособного энергетического сектора сложно переоценить для стран, где этот сектор занимает важное макроэкономическое значение (с точки зрения его вклада в рост ВВП, экспорта, способности производить электро- и теплоэнергию внутри страны и пр.). Имеет значение и актуальная для современного мира проблема энергетической безопасности. Эффективные современные энергетические предприятия способны не только производить необходимые ТЭР для внутреннего пользования, но и экспортировать их с пользой для себя и страны. И наоборот, неэффективные, неконкурентоспособные энергетические предприятия будут являться тормозом для развития своего сектора и экономики страны в целом. В этом случае ограниченные ресурсы страны (финансовые, трудовые, сырьевые) будут распределяться не самым эффективным способом, увеличивая общие издержки как внутри сектора, так и в целом в экономике страны. Кроме того, такие предприятия будут постоянно требовать различных субсидий и дотаций, льготных условий поставки и пр., ограничивая общую национальную конкурентоспособность и независимость.

В данной работе сделана попытка проанализировать состояние энергетического сектора Беларуси с точки зрения его прошлой, текущей и будущей конкурентоспособности и способности к устойчивому самостоятельному развитию. Следует отметить, что для целей исследования энергетический сектор в данной работе сужен и представлен нефтяным, газовым и электроэнергетическим секторами. Однако энергетический сектор страны можно рассматривать и шире, включая туда производство теплоэнергии муниципальными властями и торфяную отрасль (31 предприятие).

Во второй главе работы рассматривается сам энергетический сектор и его мощности, анализируется роль и место энергетического сектора в экономике Беларуси. В третьей главе рассматривается роль дешевых энергоносителей с точки зрения перспектив самостоятельного развития сектора и экономики в целом. Четвертая глава анализирует основные проблемы, угрозы и «узкие места» сектора, ограничивающие его развитие и конкурентоспособность, а также государственная политика по их решению. В заключении приведены основные выводы по исследованию и даны некоторые рекомендации в области государственной политики, направленные на повышение конкурентоспособности энергетического сектора Беларуси.

2. ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ СЕКТОР БЕЛАРУСИ

2.1. Краткая характеристика сектора

Нефтяной сектор

Нефтяной сектор играет существенную роль в белорусской экономике. Нефтяной сектор в стране представлен двумя НПЗ, ПО «Беларуснефть» (добыча нефти и газа, нефтяной сервис, переработка углеводородного сырья, реализация продуктов переработки нефти и газа внутри страны и за ее пределами), государственным нефтетрейдером «Белорусская нефтяная компания» (БНК) и независимыми нефтетрейдерами, поставляющими нефть на НПЗ. Наибольший интерес для исследования (с точки зрения их макроэкономической значимости) представляет нефтепереработка.

В 2009 г. два белорусских нефтеперерабатывающих завода – Новополоцкий НПЗ (ОАО «Нафтан», Витебская область) и ОАО «Мозырский НПЗ» (Гомельская обл.) сохранили объем переработки нефти на уровне 2007–2008 гг., переработав 21.65 млн тонн нефти: ОАО «Нафтан» в 2009 г. переработал 10.7 млн тонн нефти (+2.8%), Мозырский НПЗ – 10.95 млн тонн (+0.03%).

Оба завода были акционированы в 2002 г. с целью последующей продажи контрольного пакета акций российским инвесторам. При этом российской стороне принадлежит 42.6% акций Мозырского НПЗ¹, в то время как «Нафтан» практически на 100% принадлежит белорусскому правительству. В 2008 г. правительством было принято решение объединить «Нафтан» и нефтехимическое предприятие ОАО «Полимир» (полностью зависящего от НПЗ) в единый комплекс². В течение 2008–2009 гг. белорусской и российской сторонами обсуждалась возможность приватизации комплекса «Нафтан – Полимир» (среди наиболее вероятных инвесторов назывались «Лукойл» и «Роснефть»); однако, условия, выдвигаемые белорусской стороной, делали эту сделку для российской стороны невыгодной. В тоже время, в отсутствие стратегического частного инвестора, государство существенно модернизировало заводы в рамках бюджетных программ с целью увеличения количества и качества нефтепереработки³.

Несмотря на недостаток собственного сырья (ПО «Беларуснефть» ежегодно добывает около 2 млн. тонн нефти – 10% от потребности), экспорт нефтепродуктов оставался одним из основных белорусских экспортных продуктов, а выручка от их реализации – важным источником поступления валюты в страну. Экспорт белорусских нефтепродуктов все последние годы постепенно рос: с 7.7 млн тонн в 2001 г. до 15.5 млн тонн в 2009 г⁴.

В тоже время выгодность нефтепереработки для белорусского бюджета в 2009 г. по сравнению с 2008 г. упала почти в два раза в силу снижения цен экспорта и сохраняющейся пошлины на импортируемую страной российскую нефть⁵. В результате бюджет был вынуж-

¹ Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь владеет 42.76% акций; «Газпромнефть» и ТНК-ВР (совладельцы ОАО «НГК «Славнефть») – 42.58% акций; ООО «МНПЗ плюс» – 12.25% акций (которым с 2005 г. владеет белорусское государство); физические лица – 2.41% акций.

² Государство владело в каждом из АО по 99.8% акций. Остальные акции принадлежат физлицам.

³ Гендиректор «Нафтана» Вячеслав Якушев 13 ноября в Минске на Белорусском инвестиционно-экономическом форуме сообщил, что программа развития ОАО «Нафтан» на 2010–2015 гг. предполагает инвестиции в размере USD 1.3 млрд, http://naviny.by/rubrics/economic/2009/11/13/ic_news_113_321216/.

⁴ Следует отметить, что реальный объем нефтепереработки в начале 2000х годов был выше, но он не фиксировался белорусской статистикой, поскольку российская нефть перерабатывалась по давальческим схемам (порядка 2–4 млн. т в год).

⁵ Долгое время Беларусь, получая дешевую нефть и оставляя у себя разницу между высокими мировыми ценами и низкими внутренними российскими ценами на нефть, получала значительные доходы. В январе 2007 г. было подписано соглашение об условиях поставки российской нефти в Беларусь в 2007–2009 гг. Россия снизила для Беларуси размер вывозной таможенной пошлины на сырую нефть со USD 180 (действующей для всех других стран) до USD 53 (29.3% от общей экспортной пошлины; в 2009 г. коэффициент равнялся 0.356). Соглашение регламентирует и раздел пошлины на экспорт светлых нефтепродуктов из Беларуси. В 2009 г. 85% пошлины было передано России.

ден дотировать НПЗ и российских давальцев специальной субсидией. Рентабельность нефтеперерабатывающей промышленности постепенно снижается. По итогам 2009 г. она составила 5.3% (в 2008 г. была на уровне 7%, в 2007г. – 12%), и это ниже, чем в среднем по промышленности. Поступления от экспортной пошлины на экспортируемые нефтепродукты составили менее 7% от всех доходов бюджета (в 2008 г. – 12%).

Электроэнергетический сектор

В 2009 г. в Беларуси было произведено 30.1 млрд кВтч электроэнергии, что на 14% меньше, чем было выработано в 2008 г. Беларусь может обеспечить себя собственной электроэнергией, однако ее импорт в летний период является выгодным. За 2009 г. Беларусь импортировала из России 2.908 млрд кВтч, что на 34% больше, чем за 2008 г.

Управление электроэнергетическим комплексом Беларуси осуществляется государственным производственным объединением «Белэнерго», отвечающим за производство⁶, передачу и распределение электрической и тепловой энергии. В его состав входят шесть республиканских унитарных предприятий электроэнергетики, объединенное диспетчерское управление РУП «ОДУ», а также ряд других связанных с электроэнергетикой предприятий (строительство, НИОКР, ремонт, монтаж и т.д.). В Беларуси нет специального оператора системы передачи электроэнергии (ОСПЭ), его функции делят между собой Белэнерго, облэнерго и ОДУ. Система передачи энергии находится в государственной собственности, а ведение хозяйственной деятельности возложено на региональные энергетические компании. В стране нет сколько-нибудь значительных независимых (частных) электростанций, и Белэнерго является единственным покупателем всей (включая импортируемую, или вырабатываемую в стране маленькими независимыми производителями из энергии ветра) электроэнергии.

Таблица 2.1

Распределение производства и поставок электроэнергии между региональными энергетическими компаниями в Беларуси (2007 г.)

Региональные энергетические компании (облэнерго)	Производство электроэнергии		Поставка электроэнергии конечным потребителям*		Чистый дефицит (-) или избыток (+) млрд кВтч
	млрд кВтч	%	млрд кВтч	%	
Брестэнерго	4.3	12	2.1	7	2.2
Витебскэнерго	17.3	48	4.9	16	12.4
Гомельэнерго	2.9	8	4.6	15	-1.7
Гродноэнерго	1.1	3	2.8	9	-1.7
Минскэнерго	8.7	24	11.7	38	-3.0
Могилевэнерго	1.8	5	4.6	15	-2.8
Всего	36.1	100	30.7	100	–

Примечание: включая производство электроэнергии независимыми электростанциями (блок-станциями) в каждой из областей.

Источник: Захманн, Заборовский, Джуччи (2008).

Географическое размещение генерирующих мощностей не в полной мере соответствуют размещению центров нагрузок, что приводит к значительным перетокам электроэнергии между облэнерго. Принимая во внимание, что все потребители области эксклюзивно обслуживаются соответствующим облэнерго (монопольная франшиза), некоторые облэнерго являются нетто потребителями электроэнергии (имеет место дефицит установленных мощностей), в то время как другие нетто поставщиками электроэнергии (имеют избыточные мощности) (см. табл. 2.1). Тариф на обмен электроэнергии между облэнерго устанавливается Министерством энергетики и не отражает реальных затрат. Основной целью министерства является поддержание финансовой стабильности облэнерго в соответствии с годовым пла-

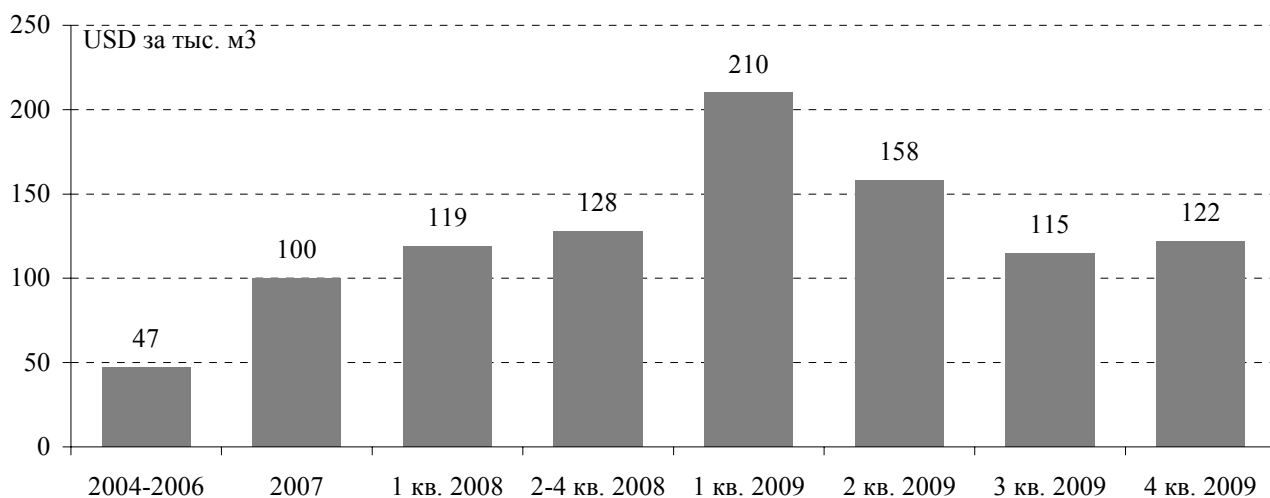
⁶ Две конденсационные и 31 теплоэлектростанции (в том числе Минская ТЭЦ-5) составляют 97% электрических мощностей. Энергетическая система также включает 31 небольшую гидроэлектростанцию, суммарной мощностью 12.9 MW (0.2%).

нами и целевыми показателями, устанавливаемыми правительством в области экономической и социальной деятельности, выполнение доведенных показателей энергосбережения и утвержденной инвестиционной программы.

Газовый сектор

Газ является стратегическим сырьем для белорусской экономики. Пытаясь снизить затраты национальных производителей за счет использования дешевого российского газа, Беларусь увеличила долю потребления газа в энергетическом балансе с 43% в 1990г. до 80% к 2000 г. Это значительно увеличило риски страны в плане энергобезопасности, особенно учитывая, что помимо доминирующей роли газа в ТЭБ страны, сохраняется и единственный, фактически монопольный поставщик ТЭР – Россия.

В 2009 г. Беларусь продолжила покупать газ у России по относительно низким ценам. Согласно контракту на поставку и транзит газа в 2007–2011 гг., который был подписан РАО «Газпром» и ОАО «Белтрансгазом» (российская сторона в 2009 г. владела 37.5% акций «Белтрансгаза») 31 декабря 2006 г., формула расчета цены на газ для Беларуси привязана к среднеевропейской цене с учетом понижающего коэффициента. В 2009 г. Беларусь должна была платить 80% от среднеевропейской цены за вычетом транспортных расходов и экспортной пошлины (30% от отпускной цены «Газпрома»). По просьбе белорусской стороны поправочный коэффициент был изменен с 0.8 на 0.7. Поскольку стоимость нефтяной корзины, к которой привязана цена на газ, изменяется ежеквартально, ежеквартально менялась и цена на газ для Беларуси. Для сравнения, в 2009 г. цена на газ для Украины составляла USD 230 за 1 тыс. м³, среднеевропейская цена – около USD 280 за тыс. м³. Динамика роста цен на импортируемый в страну газ представлена на рис. 2.1.



Примечание. Без НДС.

Источник: Белорусский статистический комитет.

Рис. 2.1. Динамика цен на импортируемый в Беларусь газ в 2001–2009 гг.

Несмотря на такие значительные ценовые преимущества, Беларусь оплачивала газ в 2009 г. исходя из предполагаемой среднегодовой цены в USD 150 за тыс. м³ (фактически среднегодовая цена составила USD 148; рост по сравнению с 2008 г. на 16%), хотя эта договоренность на уровне президентов России и Беларуси так и не была документально оформлена дополнительным соглашением к контракту. В результате, на протяжении года имела

⁷ Согласно заключенному на пять лет контракту «Белтрансгаза» с «Газпром», который был подписан 31 декабря 2006 г., ОАО «Газпром» приобретет 50% акций ОАО «Белтрансгаз» за USD 2.5 млрд. США. Оплата акций будет осуществляться равными долями в четыре этапа на протяжении 2007-2010 гг. На каждом этапе ОАО «Газпром» будет приобретать 12.5% акций ОАО «Белтрансгаз», уплачивая USD 650 млн.

место задолженность белорусской стороны по оплате российского газа (составив к концу 2009 г. USD 246 млн), однако по итогам года она была полностью погашена.

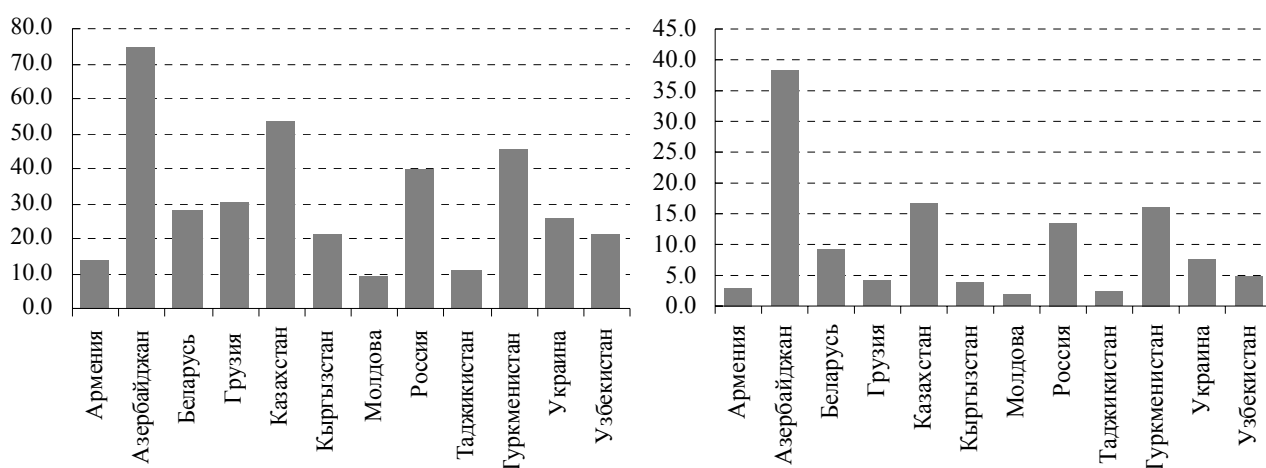
В 2009 г. Беларусь недобрала 4.5 млрд м³ газа, потребив 17.6 млрд м³ из запланированных балансом 22.1 млрд м³. Основное снижение потребления (на треть) пришлось на первые месяцы года. Такое сокращение потребления законтрактованного газа объясняется тем, что с декабря 2008 г. по апрель 2009 г. в целях замещения дорогого импортного газа Беларусь на своих ТЭЦ сжигала в основном резервное топливо – мазут. По решению правительства весь мазут использовался на внутреннем рынке в качестве альтернативы природному газу. В результате от сжигания в отопительный сезон мазута страна получила экономический эффект в размере USD 304 млн. Следует отметить, что несмотря на предусмотренную контрактом возможность, российская сторона не оштрафовала белорусскую за сделанный недобор (также как она не оштрафовала и ни одну другую страну).

2.2. Макроэкономическое значение сектора

Беларусь является страной – нетто импортером ТЭР, причем она импортирует значительные объемы нефти, газа и электроэнергии. При этом более 95% всех поставок ТЭР осуществляются из России. С одной стороны, это позволяет получать ТЭР по минимально доступным ценам, зачастую значительно ниже мировых цен (в силу специфики белорусско-российской интеграции). С другой стороны, это создает значительные риски в области политики энергобезопасности.

Роль энергетического сектора в ВВП

Энергетический сектор занимает примерно 30% в структуре промышленности страны (что примерно соответствует ситуации в Украине или Грузии как аналогичных стран – нетто импортеров энергии). При этом эта доля, несмотря на ежегодное увеличение объемов нефтепереработки, не изменилась: в 2005 г. она составила 28%, в 2007–2008 гг. – 27%, в 2009 г. – 28%. Это объясняется тем, что другие отрасли промышленности также показывали значительный рост. В тоже время его роль в ВВП значительно выше, чем у других аналогичных стран СНГ, что обусловлено более высокой долей промышленности в ВВП (и более низкой долей, например, сектора услуг).



Примечание. Сопоставимых данных за более поздние годы нет. Энергетический сектор в расчетах взят как сумма добычи ТЭР, производства нефтепродуктов и электроэнергии.

Источник: Собственные расчеты автора на основании национальных статистических комитетов.

Рис. 2.2. Доля энергетического сектора в промышленном производстве (левая панель) и ВВП (правая панель) в странах СНГ, 2005 г. (%)

Роль энергетического сектора во внешней торговле

Роль сектора велика как в экспорте, так и в импорте. Начиная с середины 2000 гг. Беларусь значительно увеличила экспорт нефти и нефтепродуктов, что имело результатом рост доли энергетических продуктов в экспорте с 8% в 1998 г. до 50% в 2007 г. Это стало возможно благодаря выгодным условиям поставки сырой нефти в Беларусь из России. Выгодность поставок несколько снизилась после 1 января 2007 г., когда Россия вынудила Беларусь платить часть своей нефтяной пошлины (треть). Однако наиболее ощутимо это стало в 2008 г., когда произошло некоторое снижение доли ТЭР в экспорте (см. табл. 2.2). В 2009 г. на внешний рынок поставлено ТЭР на сумму USD 7844.1 млн, что на 33.9% меньше, чем за 2008 г. Импорт энергетических товаров также уменьшился, хотя и на меньшую сумму (на 19.1%).

Таблица 2.2

Экспорт ТЭР и его доля во внешней торговле товарами

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ТЭР, USD млрд	0.6	0.5	1.5	1.3	1.6	2.2	3.7	5.6	7.6	8.5	12.1	7.97
% ТЭР в общем объеме экспорта	7.8	9.1	19.8	17.8	20.3	22.1	26.9	34.8	38.3	35.1	37.1	37.5

Примечание: реальный объем нефтепереработки в начале 2000х годов был выше, но он не фиксировался белорусской статистикой, поскольку российская нефть перерабатывалась по давальческим схемам (порядка 2-4 млн. т в год).

Источник: Белстат.

Важная особенность, подчеркивающая макроэкономическую роль энергетического сектора, состоит в том, что почти все предыдущие годы в Беларуси происходил рост вклада экспорта ТЭР (нефтепродуктов) в общий рост экспорта (табл. 2.3).

Таблица 2.3

Рост общего объема экспорта и вклад экспорта ТЭР (% год к году)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Рост общего экспорта	-16.4	24.1	1.6	7.7	24.0	38.3	16.2	23.5	23.0	34.2	-34.7
В т.ч. благодаря ТЭР	-0.2	15.5	-1.7	4.0	7.1	15.1	13.5	12.5	4.8	14.7	-12.6

Источник: Белстат.

Импорт ТЭР также занимает существенную часть всего белорусского импорта. Причем в течение ряда лет наблюдался рост импорта (в абсолютном и относительном выражении), что объясняется спецификой белорусского экономического роста (белорусские промышленные предприятия используют значительный объем промежуточного импорта – в основном ТЭР и металлов, производя продукцию с низкой долей добавленной стоимости).

Таблица 2.4

Импорт ТЭР и его структура, а также его доля в общем объеме торгового импорта

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ТЭР, USD млрд	2.0	1.5	2.6	2.2	2.3	3.0	4.5	5.5	7.3	10.0	13.9	11.2
% ТЭР в общем объеме импорта	23.8	22.9	30.4	26.8	25.7	26.3	27.7	33.0	32.8	48.0	35.2	39.2

Источник: собственные расчеты на основе данных Белстата, COMTRADE.

Следует отметить, что рост экспорта и импорта ТЭР не в равной мере отражался на сальдо внешней торговли энергоносителями. С 2006 г. оно стало устойчиво отрицательным, т.е. импорт энергоносителей превосходил их экспорт. Так, в 2007 г. сальдо внешней торговли энергоносителями сложилось отрицательное (USD 1643.1 млн), в то время как в 2006 г. оно было положительным (USD 131.7 млн). За 2008 г. оно увеличилось на USD 64.3 млн (USD 1769.7 млн), а за 2009 г. на – USD 1378.1 млн (USD 3378 млн). С одной стороны, это объясняется постепенным ростом цен на импортируемый из России газ, а с другой стороны, – из-

менением условий поставки российской нефти (уплатой российской спецпошлины на импорт сырой нефти и выплатой 80% экспортных пошлин на нефтепродукты России).

2.3. Транзит

Энергетический сектор страны играет не только важную макроэкономическую роль, но и обеспечивает надежность транзита, что помимо геополитического значения приносит стране прибыль.

В силу сокращения потребления Европой российского газа, в 2009 г. объем транзита газа через Беларусь сократился. Если в 2008 г. Беларусь поставила в Западную Европу 51.2 млрд м³ природного газа, то в 2009 г. – 44.2 млрд м³. Транзит газа преимущественно контролируется российской стороной, при этом доходы от транзита составляют порядка USD 250 млн, что несопоставимо, например, с украинскими цифрами. Строительство Россией обходных газовых трубопроводов еще более сократит «транзитную ренту» страны. При этом все попытки белорусского правительства убедить Россию в выгоды строительства второй ветки российского газопровода «Ямал – Европа» не увенчались успехом.

Нефтяной транзит также имеет тенденцию к снижению своей значимости с точки зрения финансовых потоков. Закрытие Россией прибалтийских трубопроводов «Дружбы» и строительство новых трубопроводов (БТС-2) снижают важность белорусского направления. При этом наличие конкурентных способов поставки нефти (например, железнодорожным транспортом) делают крайне затруднительными возможности существенного роста тарифа на транзит.

Объем транспортировки нефти по магистральным трубопроводам Беларуси в 2009 г. составил 89.6 млн тонн и увеличился по сравнению с 2008 г. на 5.3%. Перекачку нефти обеспечивают РУП «Гомельтранснефть «Дружба» и Новополоцкое предприятие по транспорту нефти «Дружба». В 2008г. эти предприятия попали в трехлетнюю программу приватизации правительства; их акционирование предполагается в 2010 г.

Особо следует подчеркнуть возрастающую роль страны в транзите электроэнергии – российской и, возможно, украинской – в страны Балтии и Калининград, после закрытия в 2010 г. Игналинской АЭС в Литве. Этим можно объяснить возникший в начале 2010 г. конфликт с Россией – когда Беларусь потребовала значительного роста транзитных ставок.

3. РОЛЬ ДЕШЕВЫХ ЭНЕРГОНОСИТЕЛЕЙ В ЭКОНОМИКЕ БЕЛАРУСИ

Долгое время в силу определенных геополитических, исторических и прочих условий Беларусь получала дешевые энергоносители из России, что имело определенные экономические последствия, как положительные, так и отрицательные, т.е. прямо и косвенно влияло на конкурентоспособность сектора и экономики в целом. Среди *положительных последствий* можно выделить непосредственно финансовую составляющую, а также косвенные экономические эффекты – более низкие энергетические тарифы для предприятий и населения – и соответственно, искусственное поддержание конкурентоспособности белорусской продукции и уровня жизни населения.

Кроме того, в случае нефтяного сектора речь идет о конкурентоспособности экспорта нефтепродуктов, которые на протяжении ряда лет составляли более 30% всего белорусского экспорта. Изменение условий поставки российской нефти в 2010 г. (объем беспошлинных поставок составит 6.3 млн тонн) сразу поставило под угрозу не только конкурентоспособность нефтепереработки, но и фактически ее финансовую стабильность. В силу государственного регулирования цен и высокой налоговой составляющей в цене нефтепродуктов, поставки бензина на внутренний рынок убыточны, и компенсировались исключительно за счет выгоды экспорта, который в случае уплаты 100% российской экспортной пошлины становится убыточным (что и подтвердил январь – февраль 2010 г.).

Если положительные эффекты иногда поддаются какому-то количественному измерению, то расчет негативных эффектов не представляется возможным. Основным *отрицатель-*

ным моментом имевших место поставок дешевых энергоносителей являются затраты упущенных возможностей и отложенные реформы как в реструктуризации и приватизации всей экономики, так и энергетического сектора. Так, в случае низких тарифов в значительной степени уменьшаются стимулы к энергосбережению (имеется ввиду экономическая мотивация, а не административное принуждение), инвестированию в современное энергосберегающее оборудование. В случае дешевых энергоносителей не имеет смысла реформа энергетического сектора (реструктуризация и привлечение средств частных инвесторов), поскольку сектор в состоянии функционировать и без нее. Что более важно – наличие значительных валютных доходов на долгие годы затормозило общее реформирование экономики. Остановились акционирование и приватизация в промышленности, сельском хозяйстве, транспорте. Росли бюджетные расходы на субсидирование различных отраслей экономики и общий объем перераспределяемых через бюджет средств; ЖКХ и сельское хозяйство превратились в хронических должников и неэффективных собственников, поскольку нефтепереработка стала для них (и не только для них) донором, компенсирующим их неэффективность. Росли и патерналистские ожидания населения, которое все больше уверялось в том, что рост цен на квартплату не должен превышать обещанные президентом USD 5 в год. Через искусственно низкие тарифы на электроэнергию и газ для населения богатые (потребляющие больше ТЭР) субсидировались со стороны государства больше, чем бедные, что также противоречит проведению эффективной социальной политики.

В данной главе ниже будет сделана попытка оценить размер получаемых страной энергетических льгот и соответственно, оценить масштаб ценового шока, полученного страной, вследствие перехода на более высокие цены на импортируемые из России нефть и газ.

Газ

Одним из основных каналов субсидирования Беларуси Россией являются льготные цены на газ. Беларусь, потребляя в среднем 20 млрд м³ газа владеет существенным конкурентным преимуществом по сравнению с европейскими странами. Так, имея союзные отношения (и Таможенный союз с 1995 г.), Беларусь не платит России 30% экспортную пошлину. Кроме того, Россия предоставляет Беларуси и другие существенные ценовые преимущества, в частности, скидку с контрактной цены. В табл. 2.5 сделана попытка оценить ценовой выигрыш Беларуси от поставок российского газа в период 2004–2009 гг.

Врезка 1

Дифференциация в расчетах выигрыша Беларуси от поставок дешевого газа в зависимости от страны и среднегодовой цены

По расчетам российского посла в Беларуси А. Сурикова цена на газ для Беларуси в 2008 г. составила USD 126.8 за тыс. м³, а для Польши – USD 417.3 тыс. м³. То есть, разница в цене газа в сравнении с Польшей составила USD 290.5 за тыс. м³. В результате сумма дотаций белорусской экономике со стороны РФ составила около USD 6.1 млрд.

Заочно полемизируя с белорусским президентом, Суриков привел следующие цифры. Когда в 2006 г. мировая цена на газ была 293 USD, Беларусь платила почти 47 USD, то есть ниже на 247 USD. В 2008 г. мировая цена газ составила 409 USD, Беларусь платила 128, то есть на 281 USD меньше.

По словам посла, скрытые преференции на разнице в ценах на энергоносители в 2006 г. принесли экономике Беларуси USD 9.4 млрд, а в 2008 г. – USD 11.5 млрд.

Источник: <http://www.belmarket.by/ru/24/170/1636/?tpl=93>, <http://news.tut.by/134648.html>.

Следует отметить, что все подобные расчеты имеют только приблизительный характер в силу разных причин. Во-первых, средняя цена несколько варьируется в зависимости от страны (в закрытых для общественности долгосрочных контрактах Газпрома цены для отдельных стран Европы могут существенно отличаться). Большое значение имеют и колебания цены нефтяной корзины, к которой «привязаны» экспортные контрактные цены Газпрома. Кроме того, иногда в источниках цена на импортируемый из России газ дается с экспорт-

ной пошлиной и другими налогами, иногда – без. В табл. 3.1 используются средние экспортные цены в Европу по информации Газпрома.

Таблица 3.1

Расчет скрытой ценовой субсидии Беларуси со стороны России по газу

	Среднеевропейская цена*	Цена для Беларуси	Ценовая дельта	Объем потребленного газа	Ценовой выигрыш, USD млрд
2004	137.7	47.8	89.9	20.0	1.7980
2005	192.4	47.8	144.6	20.0	2.8920
2006	261.9	47.8	214.1	20.0	4.2820
2007	269.4	100.0	169.4	21.0	3.5574
2008	350.0	126.8	223.2	21.0	4.6872
2009	280.0	146.0	134.0	17.6	2.2780

Примечание. * включая акциз, экспортную пошлину и НДС.

Источник: РАО «Газпром», Белстат, собственные расчеты автора.

В среднем годовой выигрыш страны за последние шесть лет составляет USD 3.25 млрд. Следует отметить, что в 2009 г. Беларусь не выбрала объемы законтрактованного газа на 5 млрд м³. Как результат, неявная ценовая субсидия со стороны России уменьшилась примерно на USD 700 млн (с USD 2.95 млрд до USD 2.28). Сохраняется ценовая субсидия и в 2010 г. Так, в первом квартале 2010 г. Беларусь получает газ по USD 169 за тыс. м³, а Украина – по USD 304.

За 6 анализируемых лет неявная субсидия Беларуси со стороны России составила USD 19.5 млрд. Эти деньги не были накоплены в каком-то фонде или инвестированы в модернизацию газотранспортной системы. Фактически, вся ценовая субсидия пошла на поддержание энергетических тарифов на относительно низком уровне и косвенную поддержку белорусской электроэнергетики, промышленности и населения.

Нефть

Вторым, не столь дискутируемым в середине 2000х гг., но очень важным каналом скрытого дотирования белорусской экономики со стороны России, являлась возможность импортировать нефть без уплаты экспортной пошлины. В среднем за год Беларусь получала около USD 3 млрд выигрыша. Теоретически Беларусь была обязана возвращать России экспортные пошлины на нефтепродукты. Однако фактически, страна почти ничего не платила, что и вынудило Россию в начале 2007 г. ввести специальную пошлину для Беларуси (врезка 2). Поэтому фактический объем субсидирования может быть немного меньше полученного расчетным путем, но незначительно (табл. 3.2).

Врезка 2

Белорусско-российский нефтяной конфликт 2007 г.

Долгое время Беларусь, получая дешевую нефть и оставляя у себя разницу между высокими мировыми ценами и низкими внутренними российскими ценами на нефть, получала значительные доходы. Российская сторона настаивала на унификации таможенных пошлин. Противоречия выросли в конфликт в начале 2007 г., когда российские власти ввели пошлину на экспорт нефти в Беларусь. Вопрос о справедливом разделе этой пошлины между двумя союзными государствами решен не был, и концерн «Белнефтехим» приостановил контракты с российскими компаниями на поставку нефти в страну в 2007 г. 3 января Беларусь ввела собственную пошлину на транспортировку нефти в размере USD 45. В ночь с 7 на 8 января по приказу «Белнефтехима» были прекращены поставки нефти в Европу по трубопроводу «Дружба». Вслед за этим российская «Транснефть» обвинила белорусскую сторону в незаконном отборе нефти, предназначенной для европейских потребителей. 10 января Беларусь отменила транзитные пошлины, а в ночь с 10 на 11 возобновила транспортировку нефти в Европу.

После этого было подписано соглашение об условиях поставки российской нефти в Беларусь. Россия снизила для Беларуси размер вывозной таможенной пошлины на сырую нефть со USD 180 (действующей для всех других стран) до USD 53 (29.3% от общей экспортной пошлины; в 2009 г. коэффициент будет равняться 0.356). Соглашение регламентирует и раздел пошлины на экспорт светлых нефтепродуктов из Беларуси. В 2007 г. 70% пошлины будет передано России, в 2008 г. – 80%, в 2009 г. – 85%.

Расчет скрытой ценовой субсидии Беларуси со стороны России по нефти

Рын. це- на на нефть, USD/т	Росс. экспорт- ная пошл., USD/т	Цена нефти без пошлины (2-3)	К-т спец. росс. эксп. пошл.	Росс. спец. эксп. пошл. (3*5)	Цена им- порта с пошл. (4+6)	Физич. объем импорта, млн т	Факт. объем импорта, USD млрд (7*8)	Гипотет. рын. объ- ем им- порта, USD млрд (2*8)	Ценовой выиг- рыш, USD млрд (10-9)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2004	274.92	89.3	180.0	0.000	0.0	180	16.074	2.893	4.4190	1.527
2005	365.29	148.0	218.0	0.000	0.0	218	19.238	4.193	7.0275	2.833
2006	438.73	195.7	268.0	0.000	0.0	268	20.900	5.607	9.1720	3.564
2007	503.20	237.7	265.6	0.293	69.6	361	20.000	7.234	10.083	2.848
2008	691.80	360.2	331.6	0.335	120.7	442	21.500	9.492	14.847	5.355
2009	440.60	197.0	243.7	0.356	70.1	348	21.500	7.482	9.4370	1.955

Источник: собственные расчеты.

Согласно сделанным расчетам, только по нефти за шесть лет Беларусь получила скрытых субсидий примерно в размере USD 18.2 млрд. Эти субсидии сохраняются и в 2010 г., поскольку беспошлинно поставляется 6.3 млн тонн нефти, что примерно приносит стране дополнительно USD 1.6 млрд.

Таким образом, можно сказать, что итоговая скрытая ценовая субсидия вследствие льготных поставок нефти и газа, которую можно рассматривать как некое особое конкурентное преимущество Беларуси, за шесть лет составила USD 37.7 млрд. Конечно, *эту цифру нельзя рассматривать как прямое субсидирование Россией Беларуси, поскольку у стран особые экономические и политические отношения*; Беларусь также оказывает России особые услуги, которые могут иметь денежный эквивалент (например, в военной сфере). Однако целью данной работы является приблизительная оценка получаемых страной конкурентных преимуществ (или финансовых потерь), и в этом плане такая оценка представляется корректной.

4. ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЛОРУСКОЙ ЭКОНОМИКИ

4.1. Энергоэффективность белорусской экономики: международные критерии

Основная проблема большинства стран экс СССР – значительная энергетическая неэффективность. Страны СНГ характеризуются относительно невысоким уровнем потребления энергии (на душу населения по сравнению со странами ОЭСР), но низкой эффективностью ее использования. За тот же уровень использования ресурсов первичной энергии страны ОЭСР произведут в несколько раз больше добавленной стоимости, чем страны СНГ. В тоже время можно отметить общую позитивную тенденцию, характерную для всех стран СНГ по улучшению ситуации с энергоэффективностью, и в первую очередь, в странах – импортерах, поскольку постепенный рост цен на поставляемые ТЭР является лучшим стимулом к энергосбережению.

Следует отметить, что за последние 20 лет Беларусь достигла огромного прогресса - перешла из нижней группы в группу стран со средней энергоэффективностью. Среди основных причин низкой энергоэффективности в Беларуси можно выделить неэффективное тепло-снабжение в крупных городах (потери в теплоцентралях достигают до 30%); наличие энергоемких отраслей промышленности с устаревшим оборудованием; неэффективные генерирующие мощности на ТЭЦ (по тем же причинам); государственную тарифную политику, дестимулирующую энергосбережение и пр. Еще одной системной причиной низкой энергоэффективности как экономики Беларуси, так и ее энергетического сектора является отсутствие структурных реформ, не позволяющие реструктуризацию и привлечение средств частных инвесторов; скорее наоборот, большинство решений о производстве, инвестициях, сбытовой

политике принимаются «сверху», без учета интересов и возможностей конкретных предприятий; доминируют план и административный ресурс.

Динамика общего потребления первичных энергоресурсов в Беларуси и некоторых других странах СНГ приведена в табл. 4.1. Она показывает, что идет постепенный рост потребления ТЭР на душу населения, однако уровень потребления все еще ниже, чем в среднем по ОЭСР. Например, по Беларуси он составляет 62% от среднего уровня развитых стран.

Таблица 4.1

Общее потребление первичных энергоресурсов на душу населения и ВВП

	Потребление ТЭР на душу населения, тут						Потребление ТЭР на номинальный ВВП (тут на тыс. USD в ценах 2000 г.)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2001	2002	2003	2004	2005	2007
Беларусь	2.45	2.50	2.61	2.73	2.72	3.89	1.64	1.19	1.73	1.61	1.46	1.29
Казахстан	2.71	3.12	3.35	3.66	3.66	4.29	1.58	1.62	2.00	2.01	2.01	1.84
Кыргызстан	0.45	0.51	0.53	0.55	0.56	0.56	1.08	1.11	1.73	1.68	1.70	1.58
Молдова	0.74	0.70	0.77	0.80	0.85	0.88	1.08	1.70	2.09	2.01	1.97	1.71
Украина	2.88	2.68	2.74	2.96	2.96	2.96	2.93	2.62	3.37	3.19	3.17	2.63
Россия	4.29	4.29	4.46	4.46	4.52	4.75	1.65	1.32	2.09	1.95	1.85	1.65
Китай	0.90	0.97	1.10	1.25	1.32	1.48	0.90	0.90	0.92	0.85	0.83	0.75
Мир	1.64	1.65	1.69	1.77	1.78	1.82	0.29	0.29	0.32	0.32	0.32	0.30
ОЭСР	4.68	4.67	4.67	4.73	4.74	4.64	0.19	0.19	0.20	0.20	0.20	0.18

Примечание. Общее потребление ТЭР (Total primary energy supply (TPES)) – это сумма внутреннего производства и импорта минус экспорт и изменение запасов; тут – тонн условного топлива (toe – ton of oil equivalent).

Источник: IEA, *Key World Energy Statistics*, 2003–2009.

Однако ситуация меняется, если рассматривать общее потребление первичной энергии на единицу ВВП. Здесь ситуация в Беларуси лучше, чем у наших соседей по СНГ. Следует отметить, что все страны СНГ характеризуются низкой энергоэффективностью в сравнении со странами ОЭСР, если при расчете ВВП использовать рыночный курс. Например, потребление ТЭР на душу населения в России близко к уровню ОЭСР, но потребление ТЭР на единицу ВВП примерно в десять раз выше. В Беларуси ситуация несколько лучше (отставание в 7.2 раза). Отношение общего потребления энергии к ВВП в Беларуси снижается: с 1.64 в 2001 г. до 1.29 в 2007 г. благодаря принимаемым правительством усилиям. В тоже время, энергосбережение в мире, и особенно – в развитых странах – тоже не стоит на месте. Соответственно, если сравнивать уровень Беларуси и средний уровень в странах ОЭСР, то на протяжении ряда лет практически не заметно прогресса (в 2001 г. разрыв с ними составлял 8 раз, в 2005 г. – 7.3 раза).

Ситуация с энергоэффективностью значительно меняется в лучшую сторону, если интенсивность использования ТЭР рассчитывается не по рыночному курсу ВВП, а по ВВП в ППС (табл. 4.2). Тем не менее, эффективность использования ТЭР в Беларуси и в этом случае ниже уровня развитых стран (хуже примерно в два раза). Например, в 2007 г. в Беларуси этот показатель составил 0.34 тут на USD 1000, в то время как в Литве – 0.18, Латвии – 0.13, Польше – 0.18, Германии – 0.14. Следует отметить, что методология расчета ППС имеет ряд недостатков, завышающих расчетный ВВП. Следовательно, реальный прогресс в этом случае может быть завышен. Соответственно, можно сказать, что Беларусь отстает от развитых стран где-то в диапазоне между 2 и 7 разами.

Еще одним способом, позволяющим оценить эффективность потребления ТЭР, является сравнение потребления электроэнергии. Потребление электроэнергии на душу населения в странах СНГ не сильно отличается от среднего по миру, но в сравнении со странами Европы оно в 3–4 раза ниже. Беларусь потребляет значительное количество электроэнергии, в силу высокого уровня индустриализации и наличия крупных предприятий – потребителей электроэнергии. В тоже время высокий уровень потребления электроэнергии также может означать низкую энергоэффективность. Рисунок 4.1 показывает, что количество электроэнергии, необходимой для производства 1 USD ВВП в странах СНГ выше, чем в странах ОЭСР и мире в целом. В Беларуси в 2007 г. оно составило 0.395 кВтч на 1 USD 2000 г. (по

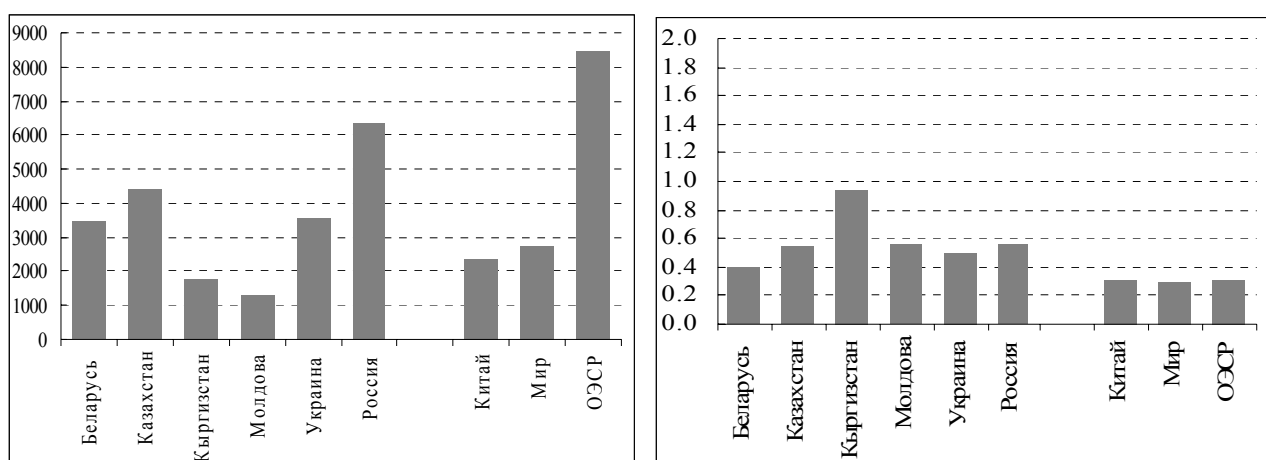
ППС). Следуем отметить наличие позитивного тренда: в 2002 г. оно составляло 0.51 кВтч, в 2003 г. – 0.46, в 2005 г. – 0.39 кВтч.

Таблица 4.2

Общее потребление первичных энергоресурсов на единицу ВВП по ППС

	Потребление ТЭР на ВВП по ППС (тут на USD 1000 (PPP))					
	2001	2002	2003	2004	2005	2007
Беларусь	0.35	0.51	0.46	0.43	0.39	0.34
Казахстан	0.47	0.62	0.53	0.53	0.53	0.52
Кыргызстан	0.18	0.36	0.32	0.31	0.32	0.29
Молдова	0.34	0.49	0.54	0.50	0.45	0.39
Украина	0.72	0.62	0.53	0.50	0.50	0.41
Россия	0.67	0.59	0.51	0.49	0.47	0.42
Китай	0.24	0.23	0.23	0.23	0.22	0.19
Мир	0.24	0.24	0.21	0.21	0.21	0.20
OECD	0.22	0.21	0.19	0.19	0.18	0.17

Источник: IEA, Key World Energy Statistics, 2003–2009.



Источник: IEA, Key World Energy Statistics, 2009.

Рис. 4.1. Потребление электроэнергии на душу населения, 2007 (МкВтч на душу населения) – левая панель, и потребление электроэнергии на единицу ВВП (по ППС), 2007 (кВтч на USD 1 2000 г.) – правая панель

Таким образом, энергоэффективность белорусской экономики остается недостаточно высокой. Однако рост цен на импортируемые ТЭР и неизбежное повышение их в будущем явились хорошим катализатором для перемен и инвестирования в программы энергосбережения. По мнению специалистов Всемирного банка, инвестиции в энергосбережение позволяют добиться сразу трех целей при минимальных затратах: снизить выбросы парниковых газов в атмосферу, повысить энергетическую безопасность объекта и внести вклад в устойчивый экономический рост. Соответственно, меры в области энергосбережения следует рассматривать как энергетический ресурс, ничем не уступающий добываемым природным ресурсам и даже превосходящий таковые.

Ниже рассматривается государственная политика в Беларуси в области энергосбережения.

4.2. Энергоэффективность белорусской экономики: анализ государственных программ

4.2.1. Республиканская программа энергосбережения на 2001–2005 гг.: основные направления и результаты

Как было отмечено выше, правительство страны правильно и своевременно стало поднимать вопросы энергетической эффективности и ставить задачи по ее улучшению. Еще в 1993 г.

был образован Комитет по энергосбережению, которому было поручено разработать и реализовать государственную стратегию улучшения энергосбережения. Этот Комитет позже был преобразован в Департамент по энергоэффективности Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь. Правительство стало разрабатывать пятилетние программы по энергосбережению, а также реализовывать ряд других инициатив, в том числе образовательных, информационных. Государственная политика в области энергосбережения подкреплялась соответствующим финансированием – суммы финансирования мероприятий по повышению энергоэффективности были увеличены с USD 47.7 млн в 1996 г. до USD 1213.9 млн в 2008 г.

Первым документом стала Национальная программа экономии энергоресурсов на период до 2000 г., утвержденная в 1996 г. Но более системным документом стала вторая Республиканская программа энергосбережения на 2001–2005 гг.⁸

Правительством была поставлена концептуальная задача обеспечить планируемый прирост ВВП без увеличения потребления ТЭР, т.е. снизить энергоемкость ВВП в 2005 г. относительно 2000 г. на 15.1–18.7% при темпах роста ВВП за этот же период на 118–123%. Фактически ВВП в 2005 г. по сравнению с 2000 г. вырос на 43.3%, при этом валовое потребление ТЭР увеличилось только на 7.3%. По плану экономия ТЭР в 2005 г. по сравнению с 2000 г. за счет снижения энергоемкости ВВП была оценена на уровне 6.1–8.0 млн тут, фактически она составила 10.5 млн тут.

В 2001–2005 гг. ежегодно формировались и реализовывались региональные и отраслевые программы энергосбережения. В результате их выполнения внедрены энергоэффективные технологии, основное и вспомогательное энергосберегающее оборудование, эффективные теплообменники, регулируемые электроприводы, установлены системы автоматического регулирования потребления ТЭР, осуществлялась передача нагрузок на ТЭЦ от котельных организаций, замена неэкономичных котлов и другого оборудования на более эффективное, перевод котлов на местные виды топлива и горючие отходы производства и т.д.

Финансирование энергосберегающих мероприятий осуществлялось в рамках перечня энергосберегающих мероприятий республиканского значения, региональных и отраслевых программ энергосбережения. Общий объем финансирования за 2001–2005 гг. составил USD 1188.5 млн. Основными источниками финансирования были собственные средства предприятий – 44.7%, средства инновационного фонда Минэнерго, направляемые на цели энергосбережения, – 14.9%, отраслевые инновационные фонды – 24.3%, средства республиканского и местных бюджетов – 13.0%, кредиты, займы и другие привлеченные ресурсы – 3.1%.

Следует отметить, что вследствие стремления увеличить КПД крупных белорусских ТЭЦ и снизить выбросы углекислого газа, в 2001–2005 гг. доля природного газа в валовом потреблении ТЭР выросла с 57.7% до 63.3%. Кроме того, в 2005 г. резко снизилась величина импортируемой электроэнергии, ее доля в валовом потреблении ТЭР в 2000 г. составляла 5.8%, в 2005 г. – 3.1%. Энергоемкость ВВП за пять лет снизилась на 25.3%.

4.2.2. Республиканская программа энергосбережения на 2006–2010 гг.

Третья Республиканская программа энергосбережения появилась в 2006 г.⁹ Необходимость ее принятия была обусловлена старыми проблемами – высокой долей импортируемых ТЭР (85%) и высокой энергоемкостью выпускаемой продукции. Кроме того, до ее появления в стране уже была создана целая нормативная база из программ и концепций (врезка 3).

На 2006–2010 гг. правительством была поставлена задача добиться снижения энергоемкости ВВП не менее чем на 31% при темпах роста ВВП 156%. По плану экономия ТЭР в 2006–2010 гг. должна составить 9.14–9.87 млн тут. (табл. 4.3).

⁸ Одобрена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 января 2001 г. № 56.

⁹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2006 г. № 137.

Базовые документы для разработки второй Республиканской программы энергосбережения

- Концепция энергетической безопасности Республики Беларусь (указ президента Республики Беларусь от 17 сентября 2007 г. № 433)
- Директива Президента Республики Беларусь от 14 июня 2007 г. № 3 «Экономия и бережливость – главные факторы экономической безопасности государства»
- Государственная комплексная программа модернизации основных производственных фондов Белорусской энергетической системы, энергосбережения и увеличения доли использования в республике собственных топливно-энергетических ресурсов на период до 2011 г. (указ президента Республики Беларусь от 15 ноября 2007 г. № 575);
- Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 гг. (указ президента Республики Беларусь от 12 июня 2006 г. № 384);
- Целевая программа обеспечения в республике не менее 25% объема производства электрической и тепловой энергии за счет использования местных видов топлива и альтернативных источников энергии на период до 2012 г. (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2004 г. № 1680);
- Основные направления энергетической политики Республики Беларусь на 2001–2005 гг. и на период до 2015 г. (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 октября 2000 г. № 1667).

Таблица 4.3

Прогнозные показатели экономического развития республики в 2006–2010 гг.

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010–2010	
					2010	2006–2010 прогноз
Темпы роста ВВП, %	109.9	107–108.5	108.5–109	108.0–109.0	108.5–110.0	146.0–156.0
Валовое потребление ТЭР, млн тут	39.03	39.0	38.9–39.1	38.6–39.2	38.8–39.9	--
Экономия ТЭР, млн тут	1.69	1.82	1.76–1.94	1.88–2.14	1.99–2.27	9.14–9.87
Увеличение использования местных видов топлива к предыдущему году, тыс. тут	296.2	308.4	401.0	382.2	462.4	1850.2
Снижение энергоемкости ВВП, %	4.3	7–8	7–8	7–8	7–8	31

Источник: Республиканская программа энергосбережения на 2006–2010 гг.

Добиться такой значительной экономии предполагается с помощью организационно-экономических и технических мероприятий. Среди основных организационно-экономических направлений в Программе отмечено:

- принятие Закона Республики Беларусь «Об использовании нетрадиционных и возобновляемых источников энергии»,
- совершенствование нормативной правовой базы в сфере производства и использования местных видов топлива;
- развитие новых рыночных механизмов финансирования энергосбережения в государственном секторе;
- совершенствование государственной экспертизы энергетической эффективности развития отраслей экономики и проектных решений.
- сертификация продукции по энергоемкости и энергопотреблению.
- увеличение доли финансирования энергосберегающих мероприятий из средств инновационных фондов на возвратной основе.
- создание условий для расширения использования банковских кредитов для реализации энергоэффективных инновационных проектов.
- внедрение повсеместного институционального и персонального стимулирования энергосбережения в организациях, финансируемых из бюджета, и в иных государственных организациях;
- создание экономических и институциональных условий для снижения сроков окупаемости нетрадиционных и возобновляемых источников энергии для их последующего масштабного внедрения и др.

Конкретные мероприятия по энергосбережению включаются в долгосрочные и краткосрочные отраслевые программы энергосбережения, которые разрабатываются, согласовываются и утверждаются в установленном порядке Департаментом по энергоэффективности Госстандарта.

Согласно Программе, основными источниками финансирования энергоэффективных проектов будут, как и в предыдущей Программе, собственные средства организаций (50%). Финансирование в виде долевого участия за счет средств республиканского и местных бюджетов (15%), инновационных фондов республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных правительству Республики Беларусь (20%), будет оказываться организациям социальной и бюджетной сферы и организациям, внедряющим эффективные мероприятия по приоритетным направлениям энергосбережения. Внедрение мероприятий по повышению эффективности использования ТЭР и увеличению доли использования местных видов топлива потребует на период 2006–2010 гг. финансирования в объеме, эквивалентном USD 5.2–5.85 млрд. При этом кредиты, займы и другие привлеченные средства составят 10% от всего объема финансирования.

4.2.3. Меры по повышению эффективности использования топливно-энергетических ресурсов на период до 2012 г.

В конце февраля 2010 г. правительство страны приняло еще один документ, направленный на повышение эффективности использования ТЭР в стране¹⁰. Документ принят в целях реализации директивы президента №3 об экономии и бережливости. Постановлением утверждены перечни объектов в промышленности, на которых в 2010–2012 гг. должны быть внедрены энерготехнологические установки и модернизированы технологические процессы и оборудование. В Беларуси предусматривается поэтапный вывод к 2012 г. из эксплуатации светильников, используемых для освещения производственных зданий и наружного освещения, с показателями энергетической эффективности ниже установленных в государственных стандартах. В том числе в 2010 г. необходимо вывести не менее 50% таких светильников.

До 1 июня органам госуправления поручено разработать и утвердить по согласованию с Госстандартом планы мероприятий на 2010–2012 гг. по увеличению использования вторичных энергетических ресурсов и модернизации котельного оборудования с учетом экономической целесообразности. Должна быть подготовлена проектно-сметная документация на реконструкцию и капитальный ремонт тепловых сетей и систем теплоснабжения, индивидуальных тепловых пунктов, комплектацию этих объектов предварительно изолированными трубами. Планируется исключить ввод в эксплуатацию нового котельного оборудования, работающего на природном газе (кроме котельного оборудования ГПО «Белэнерго») с удельным расходом топлива на отпуск тепловой энергии в 2011 г. более 161 кг условного топлива/Гкал, в 2012 г. – более 160 кг у.т./Гкал.

Органы госуправления совместно с Госстандартом обеспечат разработку и введение в действие с 1 января 2011 г. государственных стандартов, устанавливающих нормативы расхода ТЭР на производство тракторов, автомобилей, стекла и изделий из него, минеральных удобрений, автомобильных и мотоциклетных шин, переработку нефти и газового конденсата, транспортировку нефти, выпуск химических волокон и нитей и другой продукции. Министерству энергетики поручено разработать и утвердить до 1 апреля по согласованию с Госстандартом программу снижения в 2010–2012 гг. потерь электроэнергии в электрических сетях. В стране будет разработана также программа строительства и импортозамещения биогазовых установок. Предусмотрена разработка и реализация и множества других мероприятий по повышению энергоэффективности. Контроль за выполнением намеченных мер по повышению эффективности использования топливно-энергетических ресурсов возложен на Госстандарт Беларуси.

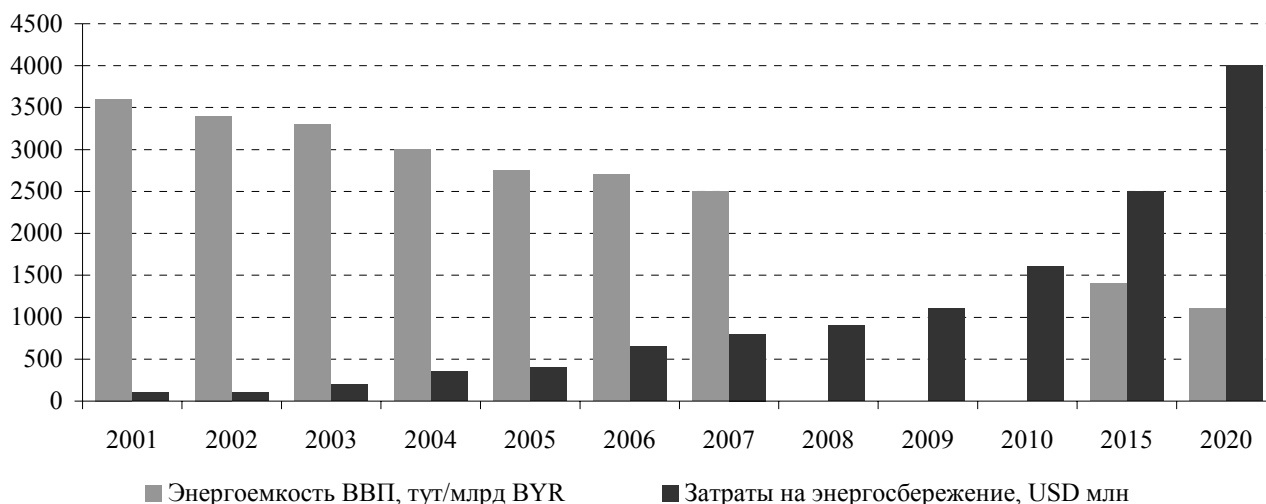
¹⁰ Постановление Совета Министров №248 от 22 февраля 2010 г.

4.3. Недостатки и ограничения существующей государственной политики в области энергосбережения

Таким образом, как было отмечено выше, в результате принимаемых усилий, энергоёмкость ВВП страны снижается. За период 1996–2008 гг. энергопотребление в Беларуси снизилось почти на 50%. Это – важный параметр роста национальной конкурентоспособности. Основным фактором данного успеха была государственная политика, направленная как на создание специализированного госоргана (Департамент по энергоэффективности Госкомитета по стандартизации), так и предоставляющая значительное финансирование соответствующих программ.

В 2010г. на проведение энергосберегающих мероприятий в стране планируется направить USD 1.366 млрд. В результате будет получена экономия 2.21 млн.тут. Для сравнения, в 2006 г. на энергосбережение было направлено USD 600 млн., в 2009-м - более USD 1 млрд. Важно и то, что изменилась структура финансирования энергосберегающих мероприятий. Если еще в 2001 году здесь более половины приходилось на бюджетные средства, то в 2009 г. 47.6% составили собственные средства предприятий, а целевые бюджетные средства - 3,5%, средства республиканских и местных бюджетов – 19.3%, другие источники финансирования (кредиты) - более 23%

Однако, несмотря на предпринимаемые меры, энергоэффективность Беларуси по-прежнему превышает показатели западных стран. При этом прогресс в ее снижении постепенно снижается. Так, при задании снижения энергопотребления в 2009 г. на 8%, оно снижено лишь на 5%¹¹. Это происходит в силу нехватки средств, преобладания административного ресурса, а также уменьшающейся отдачи от масштаба (для достижения эффекта нужны все более значительные инвестиции, см. рис. 4.2). Например, уже в 2005 г., затраты на экономию 1 тут увеличились со USD 100 в 2001 г. до USD 461, поскольку в предшествующие годы были реализованы преимущественно малозатратные быстрокупаемые мероприятия и организационно-экономические меры¹². По данным Леонида Шенца, директора Департамента по энергоэффективности, в 2009 г. для достижения такого же эффекта необходимо было вложить уже USD 726.



Источник: А. Михалевич «Энергетическая безопасность Республики Беларусь: компоненты, вызовы и угрозы», http://nmnby.eu/pub/0911/energy_security.pdf.

Рис. 4.2. Снижение энергоёмкости ВВП и затраты на энергосбережение в Беларуси

¹¹ <http://energoeffekt.gov.by/pokaz/jannov2009.asp>.

¹² Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2006 г. № 137 «О Республиканской программе энергосбережения на 2006–2010 гг.».

Потенциал малобюджетных мер исчерпан, поэтому затраты на политику по росту энергоэффективности растут и будут расти в дальнейшем.

Решение данной проблемы невозможно без реформы всего энергетического сектора и сектора ЖКХ – что пока не стоит в повестке реформ правительства.

Таким образом, Госпрограмма верно и комплексно пытается ответить на современные угрозы и вызовы, но ее выполнение сталкивается с *одним системным минусом* – нехваткой средств. Перевод «всего, чего можно» на местные виды топлива, модернизация оборудования всей энергосистемы, реконструкция действующих и строительство новых подземных хранилищ газа и нефтепродуктов, обзаведение собственной АЭС дорого стоит. 13 сентября 2008 г. начальник главного управления инвестиционного развития Министерства энергетики Владимир Бобров огласил порядок затрат: до 2020 г. необходимо вложить порядка USD 31 млрд. Около USD 19.1 млрд планируется инвестировать в саму энергосистему, плюс USD 12 млрд уйдет на меры по энергосбережению. Таких денег в стране нет.

Анализ существующей нормативно-правовой базы в сфере энергосбережения показывает, что в Беларуси такая база развита в достаточно полном объеме. Не вызывает сомнений постановка приоритетов, целей и задач в области энергосбережения, а также их реализация. В тоже время, на наш взгляд, государственная политика в области энергосбережения имеет и ряд *недостатков*, которые существенно ограничивают ее потенциал. Эти ограничения станут еще более заметными в 2012–2017 гг.:

- 1) преимущественно административный характер политики: все задания и параметры (включая финансирование) утверждаются и доводятся «сверху», микроуровень характеризуется низкой инициативой, возможностями, гибкостью;
- 2) снижающаяся отдача от реализуемых мероприятий в силу «эффекта масштаба»: для получения значимого эффекта требуются все более значительные средства, которых в силу ухудшения экономической ситуации в стране (у предприятий и бюджета) становится все меньше и меньше;
- 3) финансирование значительного количества мероприятий по энергосбережению силами самих энергетических предприятий (за счет собственных средств предприятий), в то время как цены (тарифы) на их продукцию в значительной степени регулируются государством, оставляя небольшое пространство для аккумулирования ими дополнительных средств;
- 4) низкая доля заемных средств и средств по программам технической помощи, которые могут играть существенную роль в модернизации энергетики и ЖКХ (в первую очередь, в сфере уменьшения теплопотерь);
- 5) недостаточная разработка законодательства в плане расширения возможностей по привлечению средств технической помощи, в первую очередь, отсутствие Закона о частно-государственном партнерстве (ЧПГ);
- 6) недостаточное экономическое стимулирование производства и использования нетрадиционных и возобновляемых источников энергии;
- 7) низкие энергетические тарифы для населения, не покрывающие издержки энергетических предприятий и ограничивающие рыночную мотивацию домашних хозяйств по энергосбережению;
- 8) отсутствие комплексной программы реформирования энергетического сектора и сектора ЖКХ;
- 9) механизмы проведения государственной экспертизы энергетической эффективности проектных решений (монополизм, ведомственный подход, непрозрачность и пр.).

Часть из этих ограничений, имеющих отношение к конкурентоспособности энергетического сектора, будет рассмотрена в следующей главе.

5. ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ СЕКТОРА

5.1. Высокий износ ОПФ и недостаток инвестиций

Следует отметить, что актуальность тех или иных проблем, снижающих эффективность и конкурентоспособность предприятий сектора, может быть разной в разных подотраслях сектора. Например, нефтехимический сектор (нефтепереработка) в течение ряда лет получал значительное государственное финансирование для модернизации¹³, что связано с его значимостью для бюджета и платежного баланса страны (НПЗ вошли в Государственную программу инновационного развития Республики Беларусь на 2007–2010 гг.¹⁴). Кроме того, сектор был акционирован и частично приватизирован (НПЗ «Нафтан» акционировано, но не приватизировано), т.е. теоретически готов к привлечению большего объема частных инвестиций. Белорусские НПЗ также имеют потери от государственной политики по регулированию цен (в условиях значительной доли налогов в цене), однако потери от работы на внутреннем рынке, НПЗ компенсировали выгодностью экспорта (по крайней мере, до 2010 г.).

Состояние газового сектора с точки зрения реализации структурных реформ и возможности привлечения инвестиций для модернизации также несколько противоречиво. До 2005 г. более 70% капитальных вложений «Белтрансгаза» шли по статье «новое строительство» (что обуславливалось реализацией государственной программы по газификации страны). В результате предприятие имело возможность только 15% всех инвестиций направлять непосредственно на реконструкцию и техническое перевооружение. В тоже время, на большинство активов основной срок службы превышает 30 лет. Вхождение в ОАО «Белтрансгаз» российского собственника («Газпрома») создало предпосылки для пересмотра инвестиционной политики предприятия. Кроме того, принимая во внимание стратегическую важность данного предприятия, оно имеет лучшее финансирование и большую гибкость в отстаивании своих интересов.

Однако на практике это не всегда так. Так, несмотря на все протесты российского акционера, наценка БТГ для нивелирования роста цен на газ для конечных потребителей в 2007–2008 гг. была значительно сокращена, и только после тяжелых переговоров ее удалось вернуть на уровень 2006 г. Кроме того, до 2006 г. отчисления в инновационный фонд Министерства энергетики Беларуси составляли 0.25% от выручки. В 2007 г. Министерство энергетики Беларуси увеличило отчисления до 8.1%, а в 2008 г. – до 19%. Исходя из ставки отчислений 19% «Белтрансгаз» должен был в 2008 г. перечислить USD 70 млн в инновационный фонд Минэнерго, который в целом по доходам планировалось сформировать в размере чуть более USD 100 млн. Это вызвало резкое недовольство российских акционеров, поскольку Белтрансгаз стал фактически почти убыточным предприятием (с рентабельностью около 1%), и со второй половины 2008 г. отчисления опять сократили до 8.1%¹⁵). При этом дальнейшие все попытки снизить или отказаться от такого перечисления пока не увенчались успехом. В тоже время, «Белтрансгаз» имеет обширную инвестиционную программу, касающуюся как непосредственно магистральных трубопроводов, так и хранилищ. Однако в условиях минимальной надбавки на свои услуги по транспортировке газа внутри страны и значительных налоговых и неналоговых отчислений, предприятие вряд ли сможет ее профинансировать в необходимом размере (ориентировочно предполагаемые инвестиции должны составить USD 1.0–1.5 млрд).¹⁶

¹³ <http://www.naftan.by/ru/develop.aspx>, http://www.government.by/ru/rus_news07022008.html, http://www.gomel-region.gov.by/ru/bottom_menu/news/archive?date=30_07_2009&page=1&ns_id=14079.

¹⁴ http://www.government.by/ru/rus_gdoc_prog21122007.html.

¹⁵ <http://www.infobaza.by/industry/1156.html>, <http://www.expert.ru/news/2008/04/01/beltransgaz-otchislenia/>.

¹⁶ Инвестиционная программа ОАО «Белтрансгаз» на период 2009–2012 годов включает в себя более 200 объектов. В ее рамках планируется произвести строительство, реконструкцию и модернизацию более чем 800 км газопроводов, 150 ГРС и ГИС, около 1000 км линий связи и телемеханики, реконструкцию компрессорных станций «Оршанская» и «Несвижская». <http://www.btg.by/proizvodstvo/razvitie/>.

Еще хуже ситуация с предприятиями ПО «Белтопгаз» – как сами предприятия, так и газовая инфраструктура (трубопроводы) нуждаются в значительном обновлении, в то время как существующая политика регулирования тарифов на услуги газотранспортных предприятий не позволяет предприятиям аккумулировать значительные собственные средства. Нет необходимого финансирования и со стороны республиканского бюджета или инновационного фонда Минэнерго. В тоже время, предприятия ПО «Белтопгаз» являются преимущественно государственными, а значит, не имеют возможности привлекать средства частных инвесторов.

Наиболее серьезные проблемы, на наш взгляд, имеет электроэнергетический сектор – как в силу его значимости для экономической и энергетической безопасности страны (производство почти 100% электроэнергии и 50% теплоэнергии), так и наибольшей зарегулированности и полным отсутствием рыночных реформ. Самой главной проблемой электроэнергетического сектора, непосредственно влияющей на его конкурентоспособность, является высокий износ основных производственных фондов (ОПФ), использование устаревших технологий и необходимость модернизации. Модернизация ОПФ энергосистемы крайне необходима. Износ фондов составляет почти 60%, что, согласно Концепции энергобезопасности, близко к предкритическому уровню (табл. 5.1).

Важной проблемой в электроэнергетике Беларуси является несбалансированность «портфеля» (структуры) генерирующих мощностей. На данный момент приблизительно 90% электростанций в стране работают на природном газе. Проблема усугубляется в связи с тем, что эффективность большинства белорусских генерирующих источников ниже западных стандартов¹⁷.

Таблица 5.1

Состояние ОПФ в энергетике

Наименование индикаторов	Текущее значение	Предполагаемое значение на 2020 г.	Пороговые уровни ¹⁸		Характер текущей ситуации	Предполагаемая ситуация в 2020 г.
			Н	К		
Доля ТЭС, способных работать на двух и более взаимозаменяемых видах топлива, %	96.0	64.2	80	50	Н	Н
Износ ОПФ предприятий ТЭК, %	58.9*	43	45	75	ПК	Н
Обеспеченность емкостями для хранения запасов КПП (по газу и мазуту), дней	60	120	90	30	ПК	Н
Отношение суммарной установленной мощности электростанций к максимальной фактической нагрузке в энергосистеме (резервирование), %	134.6	122.6	120	95	Н	Н
Отношение инвестиций в предприятия ТЭК к стоимости их ОПФ, %	4.8	6.0	6.0	4.0	ПК	Н

Примечание. В 2009 г. в силу ввода в энергосистему новых мощностей износ ОПФ предприятий ТЭК составил 55%.

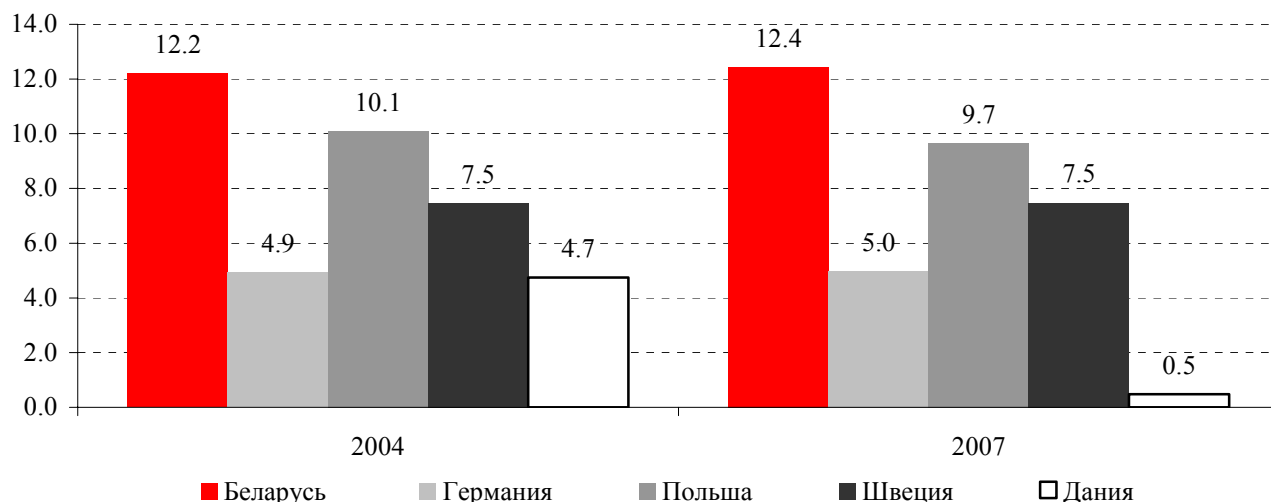
Источник: Концепция энергетической безопасности Республики Беларусь.

Еще одной проблемой является низкая эффективность инфраструктуры электроэнергетического сектора. Наблюдавшееся долгие годы недоинвестирование в электросети привело

¹⁷ Захманн Г., Заборовский А., Джуччи Р., «Реструктуризация электроэнергетики в Беларуси: программа работ», <http://research.by/pdf/pp2008r05.pdf>.

¹⁸ Для оценки уровня энергетической безопасности государства используется индикативный анализ, т.е. система оценок ситуации – индикаторов, количественно характеризующих состояние и степень угроз энергетической безопасности. Далее идет сопоставление текущих и ожидаемых значений индикаторов с некоторыми заранее определенными пороговыми (предельно допустимыми) уровнями, периодически пересматриваемыми; определении качественного состояния энергетической безопасности, которые можно характеризовать как нормальное (Н), предкритическое (ПК), критическое (К).

к значительным потерям электроэнергии и вызвало существенный рост потребностей в инвестициях. В 2004 г. в Беларуси потери электроэнергии при ее передаче и распределении достигли 12.2%, что сопоставимо с российскими или украинскими данными, но это почти в два раза больше, чем в среднем по странам ОЭСР (6.8%)¹⁹. При этом эти потери на протяжении 2005–2007 гг. хоть и незначительно, но увеличивались (см. рис. 5.1). Данных по потерям в теплосетях нет, однако по неофициальной информации самих представителей Министерства энергетики, они достигают 20–30%.



Источник: US Energy Information Administration, International Energy Statistics, 2004–2008.

Рис. 5.1. Потери при передаче и распределении электроэнергии в ряде стран (2004–2007 гг.), %

По подсчетам самого правительства, в энергетику необходимо вложить около USD 19 млрд. Даже половины соответствующих средств нет ни в бюджете, ни у самих энергетических предприятий.

Таким образом, текущая политика управления и регулирования сектором не только не способствует улучшению ситуации с обновлением активов и производственных фондов, а наоборот, скорее усугубляет ее.

5.2. Регулирование тарифов и отсутствие рыночного регулятора в отрасли

Беларусь является аутсайдером в области реализации большинства рыночных структурных реформ, и в первую очередь, в области реформирования энергетического сектора. По индексу реформ ЕБРР в области электроэнергетики у Беларуси – 1, один из худших показателей среди стран ЦВЕ, отражающий факт отсутствия реформ и наличия рыночного регулятора в секторе²⁰.

Огромной проблемой является государственное регулирование цен и тарифов. Тарифы в своей массе регулируются в сторону уменьшения, часть льготных потребителей получает их по сниженным расценкам, кроме того, например, сельское хозяйство, известно тем, что может годами задерживать платежи. В нефтепереработке убыточность работы на внутренний рынок долгое время компенсировалась прибыльностью работы на экспорт, однако и здесь имеет место вмешательство государства в ценовую политику. Более всего от тарифной политики страдает электроэнергетика, поскольку в их затратах более 90% занимает природный газ. Однако тарифы на газ зачастую растут более высокими темпами, чем тарифы на электроэнергию. Еще медленнее растут тарифы на теплоэнергию.

¹⁹ US Energy Information Administration, International Energy Statistics, 2004–2008.

²⁰ См. EBRD (2009), Transition report 2009: Transition in Crisis?

Проблемой является и перекрестное субсидирование тарифов населения промышленностью. Несмотря на то, что согласно экономической логике тарифы для населения должны быть выше тарифов для промышленных предприятий (поскольку выше затраты на доставку энергии), в Беларуси наблюдается обратная картина: тарифы для населения и по газу, и по электроэнергии, и по теплоэнергии ниже, чем для промышленных и прочих потребителей.

Врезка 4

Политика по ликвидации перекрестного субсидирования

В 1998–2001 гг. тарифы для населения искусственно сдерживались за счет более высоких тарифов для промышленных предприятий (население оплачивало лишь 8–20% от реальных затрат предприятий). В итоге, энергетические предприятия не имели средств на свое развитие, а энергия (особенно теплоэнергия) стала такой дорогой для промышленных потребителей, что они в массовом порядке стали отказываться от услуг централизованного теплоснабжения как результат, нагрузка на остальные предприятия еще более увеличивалась. При этом в Беларуси, как и во всех других странах, затраты на энергообеспечение населения значительно выше, чем в случае обслуживания крупных промышленных потребителей.

В 2003–2004 гг. правительством были предприняты значительные меры по сокращению перекрестного субсидирования так, за период 2001–2004 гг. в долларовом измерении цены для населения на газ были увеличены в 4.38 раза (с USD 13 до 57 за тыс. м³), цены на электроэнергию – в 2.75 раза (с 1.2 цента до 3.3 цента за 1 кВтч), на теплоэнергию – в 6.24 раза (с USD 2.1 до 13.1 за 1 Гкал.). В результате такого роста цен на энергетические тарифы перекрестное субсидирование в 2004 г. осталось только на теплоэнергию и горячую воду. Однако в дальнейшем произошел «откат» в реализации этой политики, а постепенный рост цен на импортруемый из России природный газ отбросил позиции в области ликвидации перекрестного субсидирования на восемь лет назад, ведь в настоящее время население оплачивает порядка 30% затрат на услуги ЖКХ (50% по услугам энергетического сектора).

В течение последних десяти лет правительством неоднократно поднимался вопрос сокращения и ухода от политики перекрестного субсидирования. Эта задача стояла и в Концепции ценообразования, принятой Министерством экономики в 1999 г., и в Концепции реформирования ЖКХ²¹, и в ряде других документов. Однако принципиальных политических решений сделано не было. Более того, несмотря на ежегодный рост тарифов для населения, уровень возмещения тарифами для населения затрат на их оказание не повышается, а снижается (табл. 5.2), поскольку темпы их роста (да и то не всегда) позволяют компенсировать лишь рост цен на импортруемый из России газ. Так, в бюджете на 2009 г. было предусмотрено возмещение населением 32% затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг. Однако установленный с 1 января 2009 г. уровень тарифов позволил компенсировать только 29% от общего объема затрат.

И в 2009 г., и в 2010 г. энергетические тарифы для населения практически стоят на месте. В результате, население платит в разы меньше, чем предприятия. Так, с 1 января 2009 тарифы на природный газ для населения увеличивались на 3% на газ, используемый для приготовления пищи, и 20% – на газ, используемый для обогрева помещений (следует отметить, что в силу проведенной в январе 20%-й девальвации в долларовом эквиваленте тарифы для населения даже несколько снизились). Тариф на газ для нужд отопления и горячего водоснабжения в отопительный период составил BYR 219 за 1000 м³ (USD 77, ранее – 80); в летний период цена соответственно составила BYR 462 (USD 163, ранее – 170).

В этот же период цена на природный газ для юрлиц в долларовом эквиваленте увеличилась на 9.8% (с USD 158.67 до 174.18 за тыс. м³ без НДС). В тоже время Беларусь платила России USD 148. В феврале 2010 г. для юрлиц тариф был повышен на 25% до USD 217.73 за тыс. м³ (без НДС), а для населения оставлен неизменным.

Еще плачевнее ситуации с тарифами для населения в электроэнергетике. В течение 2009 г. тарифы на электроэнергию для промышленных потребителей и населения не увели-

²¹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 943 «О концепции развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на период до 2015 г.»; Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 7 июня 2006 г. №720 «О Программе развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на 2006 - 2010 годы».

чивались (хотя энергетики покупали более дорогой газ). При этом для промышленных потребителей с учетом проведенной девальвации в долларовом исчислении произошло снижение тарифов на 25% – с 9.9 американских цента за 1 кВтч до 7.4 цента. В 2009 г. население платило 6 американских центов за 1 кВтч (в 2008 г. – 8.2 цента). Рентабельность реализованной продукции в электроэнергетике в 2009 г. составила 4.5% (в 2008 г. – 6.7%).

Таблица 5.2

**Возмещение тарифами затрат на оказание отдельных услуг
ЖКХ населению, % (на 1 января каждого года)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Уровень возмещения затрат на электроэнергию	37.6	54.9	120.0	107.3	98.9	101.1	117.5	82.0	59.0
Уровень возмещения затрат на теплоэнергию	17.0	34.0	75.3	50.8	41.8	36.5	37.4	46.7	40.0
Уровень возмещения затрат на природный газ	29.6	58.4	150.8	143.8	141.1	144.2	157.5	67.0	57.0

Источник: IMF (2007) Republic of Belarus: Statistical Appendix, Министерство экономики РБ.

Кроме того, имеет место перекрестное субсидирование внутри отдельных видов энергии. Так, сжиженный газ (который потребляет преимущественно сельское население) субсидируется за счет более дорогого природного, используемого городскими жителями для приготовления пищи. В результате, например, в 2006 г. уровень покрытия затрат по газу в целом составлял 96% (144% – по природному газу и 80% – по сжиженному). В электроэнергетике более дорогая электроэнергия субсидирует более дешевую теплоэнергию.

Следует отметить, что низкие тарифы и перекрестное субсидирование для населения не являются адресным видом помощи. Наоборот, от низких цен на электроэнергию и теплоэнергию выигрывают наиболее обеспеченные группы населения (потребляющие больше электроэнергии или теплоэнергии). Так, например, по данным Белстата в 2008 г. низшая квинтильная группа получала BYR 11.7 тыс. дотаций на оплату услуг ЖКХ, а высшая – BYR 19.5 тыс. (т.е. в 1.6 раза больше), табл. 5.3. Более того, низкие тарифы не предоставляют домашним хозяйствам достаточных стимулов к энергосбережению.

Еще одной проблемой в области тарифной политики в энергетическом секторе являются льготные цены и необходимость субсидирования отдельных групп промышленных потребителей (сельскохозяйственных, тепличных хозяйств и пр.). Министерство финансов не компенсирует в полной мере расходы энергетических предприятий по предоставлению льготных тарифов для отдельных групп населения (ветеранов войны, труда, инвалидов и пр.). Эти субсидии увеличивают издержки энергетических предприятий и покрываются более высокими тарифами для других групп потребителей. Все это в значительной мере искажает тарифную и финансовую политику предприятий энергетического сектора.

Таблица 5.3

**Льготы и дотации, полученные домашними хозяйствами, по квинтильным группам
(в расчете на домохозяйство, сообщившее о наличии льгот и дотаций; BYR тыс. в месяц)**

	Квинтильные (20-процентные) группы				
	низшая	вторая	третья	четвертая	высшая
Стоимость льгот и дотаций – всего в том числе на оплату:	38.8	30.0	25.7	34.5	28.3
питания	45.8	39.7	29.1	30.5	23.4
услуг общественного транспорта	5.4	6.4	6.2	8.7	7.9
жилья и коммунальных услуг	11.7	12.7	14.7	15.4	19.5
санаторно-курортного лечения	52.5	46.9	52.8	62.9	57.7
лекарств	11.0	13.1	17.0	28.2	34.7
услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях и обучению детей	5.2	5.4	5.0	7.0	3.1
других видов льгот и дотаций	3.8	4.1	5.3	9.0	7.0

Источник: Белстат.

В результате такой политики собственные средства энергетических предприятий стремительно сокращаются. А ведь финансировать программы модернизации и энергосбережения они должны из собственных средств.

И наконец, существующая практика ценообразования (построенная по принципу «издержки плюс») и регулирования сектора не предоставляет необходимых стимулов и возможностей по сокращению затрат самими энергетическими предприятиями. В результате, возможности существенного сокращения затрат энергетических предприятий в значительной мере ограничены. Соответственно, речь идет не только о нехватке собственных средств, но и опережающем росте затрат над выручкой энергетических предприятий, вызванных как ростом стоимости сырья и материалов, так и их растущей неэффективностью.

5.3. Другие проблемы сектора

Другими общими проблемами энергетического сектора являются низкая производительность труда и отсутствие стимулов для сокращения затрат на производство как в силу сложившейся практики государственного управления предприятиями, так и отсутствие реформы собственности.

Проблемой является и недостаточная открытость деятельности энергетических предприятий (например, ОАО «Белтрансгаз» является открытой публичной компанией, но практически все финансово-экономические данные о компании являются закрытыми). Еще хуже ситуация с публичностью в ПО «Белтопгаз». В электроэнергетике, вследствие вертикальной и горизонтальной интеграции невозможно объективно оценить издержки производства, передачи и распределения электроэнергии (проблема отсутствия отдельных счетов на каждый вид деятельности). Более того, непрозрачная и устаревшая система учета затрат не позволяет определить источники неэффективности в цепочке поставки электроэнергии.

Такая ситуация не способствует эффективному управлению энергетическим сектором Беларуси. Решения об инвестициях, программы сокращения издержек и т.д. основываются не на экономическом сравнении затрат, а принимаются сверху, зачастую по неясным или сомнительным критериям. Соответственно, все это снижает текущую и будущую конкурентоспособность сектора.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА: ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ

Энергетический сектор страны состоит из предприятий электроэнергетики, газового и нефтеперерабатывающего секторов. Этот сектор играет важную роль как в экономике Беларуси (производя около 10% ВВП), так и внешней торговли (однако роль энергетического сектора во внешней торговле будет снижаться, по мере ухудшения прибыльности поставок нефтепродуктов на российский рынок).

В результате поставок ТЭР по ценам ниже мировых страна, по экспертным оценкам, получила около USD 30 млрд выигрыша. Однако этот своеобразный «энергетический грант» Беларуси со стороны России не был использован должным образом для модернизации самого сектора и всей экономики, что уже в среднесрочном периоде способствовало бы росту конкурентоспособности энергетического сектора. Преимущества от очень низких цен на газ в течение 2002–2006 гг. были в основном использованы неэффективно: они не были инвестированы в улучшение инфраструктуры (сетей) или создание новых генерирующих мощностей. Чаще всего эти деньги были использованы для инвестиций в сопутствующие бизнесы (частично социально мотивированные, например, на завершение газификации отдаленных населенных пунктов) или просто потрачены на поддержание неэффективной структуры сектора, которая не стимулирует инициативу и эффективность менеджеров. Трансфертный эффект льготных цен на импортируемые ТЭР состоит в поддержании энергетических тарифов на относительно низком уровне, в первую очередь, для населения. Кроме того, в абсолютных

значениях, низкая цена на газ имеет своим следствием более низкую цену на вырабатываемые из газа электро- и теплоэнергию. Это обуславливало относительно низкую эффективность использования энергии.

Белорусский энергетический сектор испытывает финансовые и экономические трудности, связанные с недостаточной реформированностью белорусской экономики, результатом чего является:

- недостаточная прозрачность финансовых потоков и некоторых платежных схем;
- перегруженность социальными обязательствами;
- недостаточная мотивация и возможности менеджмента и работников предприятий для роста эффективности;
- отсутствие элементов конкуренции;
- высокая потребность в частных инвестициях, которую существующая система не в состоянии привлечь.

Все улучшения внутри сектора (например, рост платежной дисциплины, рост энергоэффективности) достигнуты с помощью административного ресурса, возможности которого далеко не бесконечны. Дальнейший рост цен на газ будет вести к последующему росту издержек и, соответственно, цен на газ, электро- и теплоэнергию для конечных потребителей. Однако эти тарифы уже сейчас (кроме населения) сопоставимы с европейскими, при значительно более низкой цене на импортируемый природный газ. Только реформы, направленные на демонополизацию, коммерциализацию и акционирование сектора, а также новая регуляторная политика могут предоставить необходимые стимулы по росту эффективности и конкурентоспособности сектора, и смягчить будущий рост затрат и приспособление к мировым ценам на газ.

Белорусская энергетика нуждается в масштабных инвестициях – по правительственным оценкам в более чем USD 31 млрд. В условиях существующих тарифов финансировать такие программы модернизации сама энергетика не в состоянии. Между тем, износ основных фондов в секторе достигает 60% и более. Рост цен на газ в этом и следующем году будет означать, что рост тарифов на газ, свет и тепло будет сдерживаться за счет ограничения (ликвидации) инвестиционной составляющей в тарифах. При этом неэффективность, субсидиарность и бесхозяйственность в секторе очевидна – на фоне значительно более низких цен на покупной газ, тарифы на электроэнергию для предприятий почти сравнялись с европейскими.

В тоже время белорусская экономика нуждается в как можно более низких ценах на газ, электро- и теплоэнергию. При этом высокая потребность в инвестициях в инфраструктуру и оборудование должна быть, хотя бы частично, профинансирована частными инвесторами, поскольку бюджетные деньги ограничены и необходимы в социальной сфере (здравоохранении, образовании и пр.). Следовательно, для газового и энергетического секторов нужно создать перспективу устойчивого, ориентированного на прибыль развития. Реформа сектора будет успешной тогда, когда она создаст среду, поощряющую наиболее эффективные предприятия. Определять целесообразность того или иного проекта в энергетическом секторе должен потребитель или инвестор, а не государство.

Очевидно, что реформы в секторе необходимы. Имеется огромный опыт – как стран ЦВЕ, так и многих стран СНГ. Правительству есть из чего выбирать. Топтание на месте или имитация реформ только приведут к повышению стоимости реализации реформ в будущем. Тем более, что только реформы могут позволить сократить издержки в секторе (на фоне роста затрат в виде покупного газа), провести коммерциализацию и привлечь частные инвестиции для полной модернизации сектора.

Соответственно, *основные реформы в секторе*, с учетом опыта стран ЦВЕ и ОЭСР, должны быть направлены на:

- поощрение мотивации для роста эффективности сектора
- создание привлекательных инвестиционных возможностей для частного сектора.

Поэтому *основными приоритетами реформ* в секторе могут быть:

- установление четких и устойчивых «правил игры» для инвестиционной и коммерческой деятельности;
- создание конкурентных рыночных отношений в энергетическом секторе на основе тарифов, отражающих издержки, и свободы установления договоров;
- принятие необходимых законов с целью создания рыночной среды до начала крупных частных инвестиционных проектов и приватизации предприятий энергетического сектора;
- стимулирование использования возобновляемых источников энергии как средство роста конкурентоспособности сектора, энергобезопасности предложения энергетических ресурсов и защиты окружающей среды;
- обеспечение эффективной системы социальной защиты через замену процедуры субсидирования на адресную помощь действительно нуждающимся.

Основные направления реформирования, по крайней мере, в краткосрочной и среднесрочной перспективе, являются примерно одинаковыми для всего сектора, хотя есть и специфика. Ниже представлены некоторые рекомендации в области экономической политики, направленные на повышение конкурентоспособности энергетического сектора и создание условий для его устойчивого прибыльного развития.

Нефтеперерабатывающий сектор и его финансовое положение зависит от условий поставки нефти в страну и налоговой политики государства. Среди **основных направлений реформ** можно выделить:

- приватизацию (продажу контрольного пакета акций НПЗ «Нафтан» и части государственного пакета акций Мозырского НПЗ) на прозрачном открытом конкурсе с предъявлением скромного пакета условий инвестору;
- снижение акцизов и других налогов в цене бензина и прочих нефтепродуктов, реализуемых на внутреннем рынке;
- привлечение средств частных инвесторов на продолжение модернизации предприятий;
- расширение производственного, инвестиционного, транзитного сотрудничества с российскими нефтяными компаниями;
- акционирование и приватизацию белорусских участков нефтепроводов «Дружба» уже в 2010 г.

Газовый сектор страны играет важную роль в обеспечении стабильных и надежных поставок газа – стратегического сырья для белорусской электроэнергетики. Реформы в секторе начались давно, с приходом «Газпрома» на «Белтрансгаз» это предприятие получило дополнительный импульс к динамичному и прибыльному развитию. В тоже время, предприятия в ПО «Белтопгаз» является по большей части государственными, с низкой эффективностью, изношенными производственными активами и наличием значительного количества социальных обязательств. В качестве **основных направлений реформ в газовом секторе** можно выделить следующие:

- акционирование в системе ПО «Белтопгаз»;
- реструктуризация сектора;
- приватизация в системе ПО «Белтопгаз»;
- реструктуризация сектора, отказ от непрофильных активов;
- изменение тарифной политики (установление тарифов, на уровне покрывающем затраты, отказ от перекрестного субсидирования, увеличение инвестиционной составляющей в тарифе и пр.);
- создание независимого регулирующего органа.

На наш взгляд, *электроэнергетический сектор* является наименее реформированным и подверженным наибольшему числу рисков и угроз. Сектор не акционирован, и не существует даже концепции реформирования сектора. На сегодняшний день приватизация электрических сетей и подстанций 220 кВ и выше, электрических сетей и подстанций 0.4 – 110 кВ и

т.д. запрещена в соответствии с законом²². В тоже время, сектор нуждается в значительных инвестициях в модернизации (и, возможно, создании новых генерирующих мощностей). Тарифная политика в электроэнергетике является наиболее зарегулированной и искаженной. Целью реформы рынка электроэнергетики является создание эффективного и устойчивого энергетического сектора. Эффективность означает наилучшее использование существующей инфраструктуры, в то время как устойчивость подразумевает, что инвестиции будут направлены на максимизацию благосостояния. Среди **основных направлений реформ** сектора можно выделить:

- стимулирование максимального привлечения средств частных инвесторов для предотвращения дальнейшего ухудшения состояния сектора электроэнергетики;
- изменение правовых условий функционирования сектора;
- реформа тарифной политики и установление тарифов, на уровне покрывающем затраты, отказ от перекрестного субсидирования, увеличение инвестиционной составляющей в тарифе и пр.);
- создание независимого регулирующего органа.

Помимо комплексной реформы энергетического сектора, на конкурентоспособность сектора (и экономики) оказывает влияние *политика энергосбережения*. Беларусь достигла определенного прогресса в области роста эффективности использования энергии – однако мы по-прежнему значительно уступаем странам ОЭСР. Как уже было отмечено выше, большинство мер носили ярко выраженный административный характер, их эффект исчерпал свой ресурс. В тоже время, еще одним фактором, который имеет значение и определяет ситуацию с мерами по энергосбережению, является инвестиционный климат и состояние развития частного сектора. Существующая ситуация – отсутствие структурных реформ в секторе, неадекватные затратам энергетические тарифы, хроническое недофинансирование в модернизацию – значительно ограничивают потенциал данной политики.

Всемирный банк предлагает **следующие рекомендации** для создания благоприятного инвестиционного климата, способствующего инвестициям в энергосбережение:

- создание разумного уровня налогообложения;
- принятие надлежащей законодательной базы;
- создание независимого регулятора в секторе;
- обеспечение гарантированного недискриминационного доступа участников на рынки;
- невмешательство в работу рыночных механизмов;
- отсутствие дискриминации среди инвесторов;
- принятие международных стандартов;
- соблюдение контрактных обязательств,
- стимулирование конкуренции и контроль за монополиями;
- стремление к прозрачной работе компаний в отрасли, борьба с коррупцией.

Важным направлением роста экономической эффективности и, в конечном итоге, конкурентоспособности сектора является *техническая помощь и программы международного сотрудничества* Беларуси в рамках двусторонних и многосторонних проектов с международными организациями и странами. Беларусь является аутсайдером региона по объему привлекаемых средств технической помощи. В тоже время сотрудничество в области энергетики – важное направление технической помощи Европейского союза, ПРООН, других фондов и организаций.

Беларусь участвует в программе Восточного партнерства, где в рамках Энергетической Платформы можно получить финансирование как на улучшение существующей энергетической инфраструктуры, так и на улучшение энергосбережения. Однако на пути интенсификации такого рода сотрудничества стоят различные факторы, имеющие не столько политиче-

²² Однако не ясно насколько жестко правительство будет сохранять данные нормы, поскольку до решения о продаже Белтрансгаза российскому Газпрому в 2007 г. похожие нормы действовали и в части газотранспортной системы.

ский, сколько организационно-технический, институциональный характер. Среди основных препятствий – слабая нормативно-техническая база в области международного сотрудничества, чрезмерное налогообложение многих проектов технической помощи, отсутствие закона о частно-государственном партнерстве, нехватка знаний у специалистов госсектора о том как готовить и вести подобного рода проекты и пр. Работа по совершенствованию данных институциональных ограничений будет также способствовать росту эффективности и конкурентоспособности энергетического сектора страны.

ЛИТЕРАТУРА

Директива Президента Республики Беларусь от 14 июня 2007 г. № 3 «*Экономия и бережливость – главные факторы экономической безопасности государства*».

Государственная комплексная программа модернизации основных производственных фондов Белорусской энергетической системы, энергосбережения и увеличения доли использования в республике собственных топливно-энергетических ресурсов на период до 2011 г.

Республиканская программа энергосбережения на 2006–2010 гг.

Концепция энергетической безопасности Республики Беларусь

Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 гг.

Целевая программа обеспечения в республике не менее 25% объема производства электрической и тепловой энергии за счет использования местных видов топлива и альтернативных источников энергии на период до 2012 г.

Основные направления энергетической политики Республики Беларусь на 2001–2005 гг. и на период до 2015 г.

Всемирный банк (2005) Страновой экономический меморандум «*Беларусь: окно возможностей для повышения конкурентоспособности и обеспечения устойчивых темпов экономического роста*», Всемирный банк, 2005.

Захманн г., Заборовский А., Джуччи Р. *Реструктуризация электроэнергетики в Беларуси: программа работ*, РР/05/2008.

Михалевич А. «*Энергетическая безопасность Республики Беларусь: компоненты, вызовы и угрозы*», http://nmnby.eu/pub/0911/energy_security.pdf.

Ракова Е. (2005–2009). *Мониторинг инфраструктуры Беларуси. Газовый и электроэнергетический сектора, Исследовательский центр ИПМ и GET, 2005–2009.*

Ракова Е. (2005) *Естественные монополии: как реформировать энергетический сектор в «Беларусь: дорога в будущее. Книга для парламента»*, под ред. Романчука Я. И Заико Л., 2007.

EBRD (2009), *Transition report 2009: Transition in Crisis?*

IEA, *Key World Energy Statistics, 2003–2009.*

IMF (2007) *Republic of Belarus: Statistical Appendix*

Rakova E., Shymanovich G. (2008). *Energy Sector and Its Economic Importance in CIS*. In: Paczynski W., Dabrowski M. (Eds.) *The Economic Aspects of the Energy Sector in CIS Countries*, prepared by CASE (Poland) for DG ECFIN.

Joskow P.L. (2007). *Lessons learned from electricity market liberalization.*

Energy Charter Secretariat, 2007: *BELARUS In-depth Review of the Investment Climate and Market Structure in the Energy Sector*

EURELECTRIC & UCTE (2007). *European, CIS and Mediterranean Interconnection: State of Play 2006 – 3rd SYSTINT Report*. Union of the Electricity Industry (EURELECTRIC) & Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity (UCTE).

Sioshansi F. P., Pfaffenberger W. (2006). *Electricity Market Reform – An International Perspective*. Elsevier Science 1 edition.

Sioshansi F. P. (2008). *Competitive Electricity Markets: Design, Implementation, Performance*. Elsevier Science 1 edition.

World Bank (2006). Centralized Purchasing Arrangements: International Practices and Lessons Learned on Variations to the Single Buyer Model.

Worldbank (2010). *Lights out? The outlook for energy in Eastern Europe and the Former Soviet Union : overview*. Worldbank, 2010.

Zachmann, G. and Zaborovskiy, A. (2008). The case for tariff differentiation in the Belarusian electricity sector. GET Policy Paper 04/08.

US Energy Information Administration, International Energy Statistics, 2004–2008.