



Направления реструктуризации газового сектора в Беларуси

Резюме

В самом ближайшем будущем белорусская экономика столкнется с несколькими очень серьезными проблемами. С одной стороны, страна будет нуждаться в значительном количестве газа, что потребует безопасной и эффективной работы газового сектора. С другой стороны, стремление России и Беларуси вступить в ВТО делает маловероятным снижение текущих цен на импортируемый газ, поскольку членство в ВТО не предполагает сохранения льготных цен и субсидирования предприятий. Следовательно, те цены, с которыми работают сейчас белорусские потребители газа, вероятно, еще более возрастут, что скажется, в свою очередь, на издержках газовых предприятий и потребителей газа. Однако затраты большинства производителей уже и так высокие и их дальнейший рост вряд ли может быть компенсирован более высокими ценами на готовую продукцию. Преимущества очень низких цен на импортируемый из России газ в 2002-2003 гг. использовались в основном на поддержание существующих активов (зачастую несвязанных напрямую с газовым сектором) или инвестировались в социальные объекты. Кроме того, существующая организационная структура сектора не стимулирует инициативу и эффективность менеджеров.

Однако приспособление к более высокому ценовому уровню может быть смягчено ростом эффективности работы газового сектора. Это, в свою очередь, будет зависеть от реформ и улучшения функционирования сектора, который сильно нуждается в инвестициях. Для того чтобы газовый сектор стал привлекательным для частных инвестиций, его следует акционировать и открыть для конкуренции. Ситуация в секторе может быть улучшена с помощью реформ, которые стимулируют рост эффективности и создают привлекательные инвестиционные возможности для частного сектора, но не требуют обязательной приватизации предприятий «Белтопгаза» и «Белтрансгаза». Среди основных конкретных шагов можно отметить ценовую реформу, внедрение «регулируемой конкуренции», полную и глубокую реструктуризацию и акционирование газовых предприятий.

Содержание

1. Введение.....	2
2. Важность реструктуризации газовых предприятий и уроки стран ЦВЕ.....	2
3. Газовый сектор Беларуси.....	4
3.1. ОАО «Белтрансгаз».....	4
3.2. Концерн «Белтопгаз».....	5
3.3. Тарифная политика и регулирование сектора.....	6
3.4. Краткие выводы.....	8
4. Направления реформ и реструктуризации газового сектора.....	8
5. Заключение и рекомендации.....	11
Приложение.....	12

1. Введение

Газ играет ключевую роль в белорусской экономике. В стремлении сократить издержки отечественных производителей за счет дешевого газа Беларусь увеличила долю его потребления в энергетическом балансе с 43% в 1990 г. до 60% в 2003 г. И хотя проектом Программы социально-экономического развития Беларуси до 2020 г. предусматривается сокращение доли природного газа в общем объеме потребления ТЭР до 50%, общее потребление газа Беларусью будет по-прежнему значительным (около 17 млрд. м³).¹

Вследствие намеченного вступления России в ВТО очевидно, что цены на импортируемый газ будут расти, поскольку это предполагает постепенное увеличение внутренних российских цен на энергоносители² и применение единой политики ценообразования ко всем импортирующим газ странам (т.е. цены будут отличаться только на издержки по транспортировке). Следовательно, вместе с ожидаемым умеренным ростом мировых цен на газ в течение следующих двух десятилетий, белорусским потребителям следует быть готовым к дальнейшему росту внутренних цен на газ³. Естественно, это будет иметь серьезные последствия для конкурентоспособности белорусских производителей.

Белорусский газовый сектор нуждается в росте эффективности функционирования и инвестициях. Улучшение ситуации предполагает акционирование большинства газовых предприятий, установление независимого регулирующего органа, внедрение некоторых элементов конкуренции. После реализации этих реформ, газовая промышленность сможет устойчиво работать и, следовательно, привлекать частные инвестиции.

Данная аналитическая записка имеет следующую структуру. Во втором разделе представлен опыт стран ЦВЕ в области реструктуризации газового сектора. В третьем разделе рассматриваются особенности газового сектора Беларуси, его состояние и проблемы, а также ценовая политика государства для ОАО «Белтрансгаз» и концерна «Белтопгаз». В четвертом разделе предлагаются возможные направления реформирования газового сектора в Беларуси. Пятый раздел содержит выводы и рекомендации.

2. Важность реструктуризации газовых предприятий и уроки стран ЦВЕ

Долгое время в основе развития энергетического сектора (газа и электроэнергетики) Западной Европы лежали вертикально и горизонтально интегрированные монополии с большой долей государства в структуре собственности. И только недавно, для того чтобы сократить цены на энергоносители для конечных потребителей, были реализованы различные модели стимулирования конкуренции. Например, следуя принятым в 1985 г. принципам Единого европейского рынка, Европейская Комиссия начала рассматривать возможность создания единого внутреннего рынка энергии. Ее целью было установление ряда общих правил по производству, передаче и сбыту газа и электроэнергии, результатом которых будет создание единого общего рынка природного газа и электроэнергии, которые сократят рыночную власть существующих местных компаний и стимулируют конкуренцию.

В настоящее время на газовом рынке Европейский Союз устанавливает базовые элементы конкуренции, такие как свободный доступ всех газоснабжающих компаний в распределительные и сбытовые сети по единым тарифам; свободу выбора потребителя наиболее дешевого поставщика; децентрализация бухгалтерского учета производственной, распределительной и сбытовой деятельности (чтобы избежать возможности перекрестного субсидирования). Главной причиной, которая лежит в основе всех этих усилий по реформированию, был опыт Великобритании, где более ранняя реализация подобных мер привела к значительно более низким энергетическим ценам и более высокой конкуренции по сравнению с большинством стран Евросоюза.

10 лет назад большинство стран ЦВЕ столкнулись со сложными проблемами внутри своих газовых секторов, представленных государственными компаниями. Во-первых, они были очень неэффективными, поскольку менеджеры государственных предприятий потенциально испытывают нехватку мотивации и власти работать максимально эффективно и инвестировать прибыль в долгосрочные проекты (наоборот, они, как правило, заинтересо-

¹ См., например, проект Программы социально-экономического развития Беларуси до 2020 г.

² По планам Министерства экономического развития России в 2005 г. цены на газ в России вырастут на 23%, в 2006 г. – еще на 11%, в 2007 г. – на 8%.

³ Текущий уровень цен на импортируемый газ в районе USD 47 за тыс.м.куб. все еще можно считать льготным.

ваны в текущем потреблении). Во-вторых, долгое время предприятия газового сектора в странах ЦВЕ получали прямые (финансирование части расходов или инвестиции из бюджета) и косвенные субсидии (в виде льготных кредитов, отсрочек по уплате налогов или их льготирование и пр.). Это создавало размытую структуру стимулов и вело к значительным искажениям на рынках готовой продукции и факторов производства. В-третьих, отдельные предприятия или группы потребителей субсидировались, или через разветвленную систему бюджетного дотирования, или через перекрестное субсидирование и установление тарифов, не отражающих полные издержки энергетических предприятий. Такая ситуация имела много недостатков. Например, предоставление прямых субсидий энергетическим предприятиям означает меньшие бюджетные расходы на социальные нужды. Политика перекрестного субсидирования населения промышленностью приводит к большим искажениям финансовых потоков и более высоким ценам для промышленности. Кроме того, широко распространенная практика установления цен, обеспечивающих низкую прибыль государственных предприятий (вследствие политики занижения стоимости активов, и соответственно, амортизационных отчислений, в условиях инфляции), представляет потенциально огромную экономическую субсидию потребителям, оплачиваемую государством (и тем самым, налогоплательщиками), которое отказывается от дополнительных доходов как собственник активов (предприятий).

Все это вместе приводило к низкой конкурентоспособности отрасли, и, следовательно, непривлекательному инвестиционному имиджу газового сектора. Эта ситуация могла быть изменена только с помощью реформ. Большинство стран ЦВЕ, вдохновленное последними достижениями реформ стран Евросоюза, решило последовать их примеру.

Среди основных направлений реформ газового сектора в странах ЦВЕ можно выделить следующие:

- полное или частичное разделение добычи, хранения, транспортировки и сбыта газа (раздельный бухгалтерский учет или создание юридически независимых компаний);
- диверсификация поставок газа;
- либерализация газового сектора;
- создание независимого регулирующего органа и улучшение ценовой политики для адекватного отражения всех энергетических издержек всех предприятий газового сектора;
- обеспечение адресных субсидий реально нуждающимся людям;
- реализация предреструктуризационных мероприятий до приватизации газовых предприятий;
- акционирование и частичная приватизация государственных предприятий-монополий, включая газовую транспортную систему (транзит) и региональные газовые распределительные компании в начальный период реформирования и полная приватизация в долгосрочной перспективе (национальное законодательство, как правило, позволяет держать в руках государства контрольный или блокирующий пакет акций).

Реализация данных реформ привела к значительным результатам. Газовые компании стран ЦВЕ нашли новых иностранных инвесторов, с которыми на предприятие пришли не только капитал и технологии, но также новые знания, новые модели поведения в рыночных условиях, новая ментальность, прозрачность функционирования, репутация и пр. Обзор направлений и скорости реформ в газовом секторе стран ЦВЕ представлен в Приложении 1-2. Опыт Венгрии и Словакии по привлечению ПИИ в газовый сектор приведен во вставке 1.

Вставка 1. Привлечение инвесторов в странах ЦВЕ: два примера

Венгрия

Венгерская интегрированная газовая и нефтяная компания MOL приватизировалась постепенно, начиная с 1994 г., как лидер на газовом и нефтяном рынке стран ЦВЕ. В настоящее время, 9.1% и 10% всех акций MOL принадлежат, соответственно, австрийской компании OMV и словацкой компании Slovbená & Slovintegra, в то время как 54.2% акций свободно размещены на бирже. 26.7% остаются в руках государства, включая «золотую акцию», которая дает право налагать вето на важнейшие изменения.⁴ Дальнейшее стратегическое партнерство было установлено через владение компанией MOL акциями хорватской нефтяной и газовой группы INA (25%) и 70.02% акций словацкой нефтяной компанией Slovnaft, а также партнерским соглашением с TVK, нефтехимическим производителем в Венгрии.

Словакия

В 2002 49% бывшего монопольного оператора по транзиту и доставке газа SPP были проданы в одинаковой пропорции немецкому Ruhrgas и французскому Gas de France на сумму USD 2.8 млрд. Несмотря на то, что 51% акций остается в руках государства, правительство Словакии практически не вмешивается в операционную деятельность и осуществляет только контролирующие функции.

3. Газовый сектор Беларуси

Газовый сектор Беларуси представлен газотранспортным предприятием ОАО «Белтрансгаз» и государственным концерном «Белтопгаз»⁵. «Белтрансгаз» отвечает за транспортировку газа в Беларусь и транзит газа за ее пределы, в то время как предприятия концерна «Белтопгаз» занимаются распределением и продажами газа конечным потребителям внутри страны. На первой стадии российская компания РАО «Газпром» или другие российские поставщики газа продают газ ОАО «Белтрансгаз». Затем «Белтрансгаз» перепродает газ концерну «Белтопгаз». И, наконец, областные сбытовые предприятия «Белтопгаза» продают газ конечным потребителям (предприятиям и населению).

3.1. ОАО «Белтрансгаз»

Открытое акционерное общество по транспортировке и поставке газа (ОАО «Белтрансгаз») было создано в 2003 г. Государству принадлежит 99.99% акций предприятия. С одной стороны, ОАО «Белтрансгаз» поставляет природный газ на Березовскую ГРЭС и концерну «Белтопгаз», а с другой – предоставляет услуги по транзитной транспортировке газа в направлении Литвы, Калининградской области РФ, Украины, Польши. Следует отметить, что в последние годы растет как объем транзитной транспортировки газа, так и объем потребляемого газа внутри страны. Помимо этих важнейших функций, предприятие осуществляет строительство новых трубопроводов, газораспределительных станций, подземного хранилища, компрессорных станций и поддержание существующих производственных мощностей.

Среди *основных проблем* предприятия можно выделить: износ фондов, неплатежи потребителей и потребность в новых инвестициях.

«Белтрансгаз» – предприятие относительно новое и современное, в среднем оборудование используется примерно половину нормативного срока, хотя в некоторых случаях срок службы оборудования превышает 33 года. Основным источником инвестиций (а это ежегодно около USD 60 млн) является амортизационный фонд. Несмотря на то, что «Белтрансгаз» является акционерным обществом, на его инвестиционные решения по-прежнему влияют скорее политические и социальные факторы, а не факторы максимизации прибыли и, следовательно, роста стоимости акций. В частности, вследствие реализации государственной программы газификации деревень и малых городов Беларуси до 2005 г. более 70% капитальных вложений предприятия идет по статье «новое строительство». Как результат, только 15-17% всех инвестиций направляется непосредственно на реконструкцию и техническое перевооружение предприятия. Это означает, что акционерное общество использует почти всю свою прибыль не для дальнейшего роста эффективно-

⁴ Информация по состоянию на сентябрь 2003 г. представлена на сайте www.mol.hu

⁵ Протяженность четырех магистральных трубопроводов ОАО «Белтрансгаз» в однострубно́м исчислении составляет 6931 км, а суммарная протяженность газовых сетей концерна «Белтопгаз» 18933 км. В систему газораспределения входят также более 190 газораспределительных станций и пунктов. Объем потребленного газа в 2002 г. составил 17.4 млрд м³, в 2003 г. – 18.5, план на 2004 г. – 18,5-19.2 млрд м³. В 2003 г. транзит газа составил 33 млрд. м³, план на 2004 г. – 35 млрд м³.

сти, а на решение социально-политических проблем. При этом само правительство оценивает объем требуемых инвестиций в «Белтрансгаз» в размере USD 1-2 млрд., в первую очередь, для обеспечения надежности транзита.

Информация об уровне и структуре расчетов ОАО «Белтрансгаз» за природный газ с кредиторами и дебиторами представлена в табл. 1. На предприятии растет как уровень оплаты газа, так и ее денежная составляющая. Среди причин, объясняющих эти позитивные изменения можно выделить административный ресурс⁶ и рост поступлений валютной выручки: рост экспорта приносит дополнительные ресурсы в страну и позволяет вовремя и деньгами рассчитываться за потребленный газ⁷. Однако прогресс в улучшении платежной дисциплины слишком медленен и не позволяет Беларуси рассчитаться за долги предыдущих лет. Стоит заметить, что к концу 2003 г. долг Беларуси России за потребленный газ составил примерно USD 140 млн. И новый российский кредит в размере USD 170 млн., полученный как «компенсация за рост цен на газ», не может решить проблемы, а скорее только позволяет реструктуризировать существующий долг.

Таблица 1. Уровень и структура расчетов ОАО «Белтрансгаз» за газ природный с кредиторами и дебиторами

Показатели	1999	2000	2001	2002	2003	2004, 9 мес.**
Уровень оплаты поставок импортируемого газа* в % от стоимости импортированного газа	121.9	112.2	95.6	108.4	109.5	101.5
Удельный вес финансовой оплаты в структуре оплаты поставщикам газа, %	16.3	15.9	3.3	34.5	54.2	87.0
Оплата поставок газа потребителями, в % от поставленного объема	90.8	97.6	94.9	97.5	107.9	99.0
Оплата денежными средствами, в % от общей выручки от реализации газа	62.4	23.3	12.7	22.4	42.0	77.0

Источник: ОАО «Белтрансгаз».

* с учетом прочих кредиторов, обеспечивающих списание задолженности ОАО «Белтрансгаз» перед поставщиками газа.

** предварительные данные.

3.2. Концерн «Белтопгаз»

В концерн «Белтопгаз» входят не только газовые предприятия, но и множество других предприятий, в том числе несвязанные с газовой отраслью. В целом, концерн представлен 69 предприятиями. Среди них 7 крупных газовых предприятий (6 РУП-облгазов и РУП «Минскгаз»); 32 торфобрикетных завода, 3 предприятия, производящих газовое оборудование и другие обслуживающие предприятия. Большинство предприятий, и в первую очередь, все, связанные с газовым сектором, являются государственными предприятиями.

Среди основных проблем «Белтопгаза» можно выделить следующие:

- изношенность основных фондов и потребность в значительных инвестициях;
- неплатежи потребителей за газ, которые значительно ухудшают финансовые результаты концерна (основные неплательщики – предприятия АПК и ЖКХ);
- необходимость субсидировать отдельные группы потребителей, поскольку установленные льготные цены не компенсируются бюджетом;
- невозможность значительно сократить затраты. «Политически постоянные затраты»⁸ составляют более 80% в структуре издержек концерна. Поскольку концерн «Белтопгаз» является государственным, его возможности по значительному сокращению

⁶ С 1 февраля 2003 г. установлены новые нормы использования бартера в расчетах за энергоресурсы (постановление Совета министров №234 «О минимальных нормах использования денежных расчетов и максимальных лимитах неденежных расчетов за газ, электрическую и тепловую энергию»). Почти все потребители за потребленные ТЭР должны платить 95% деньгами и в срок. Несколько директоров были уволены за неспособность выполнить данные требования.

⁷ В первом полугодии 2004 г. по сравнению с первым полугодием 2003 г. рост валютной выручки составил 143.7%.

⁸ В данном случае мы называем постоянные затраты политически постоянными (politically fixed costs), поскольку они могут быть значительно снижены, однако для этого необходимы соответствующие политические решения.

затрат и принятию независимых решений, ориентированных на получение прибыли, сильно ограничены.⁹

3.3. Тарифная политика и регулирование сектора

Доступ в сеть

До 2004 г. доступ третьих лиц в сети ОАО «Белтрансгаз» четко законодательно не регламентировался. Однако в мае 2004 г. в целях увеличения открытости и прозрачности сектора постановлением Министерства экономики № 73 тариф на услуги по транспортировке газа по системе магистральных трубопроводов для последующей реализации потребителям Беларуси установлен в размере USD 6.9 (8.14 с НДС) за тыс. м³. Однако данным преимуществом может воспользоваться лишь очень ограниченное количество потребителей газа, поскольку в магистральных трубопроводах «Белтрансгаза» высокое давление, которое может быть снижено только на газораспределительных станциях¹⁰. В апреле 2004 г. также установлен единый тариф на доступ «третьих лиц» в газораспределительную сеть концерна «Белтопгаз» в размере BYR 4000 за тыс. м³ (без НДС) независимо от расстояния.

Таким образом, тариф на транспортировку теперь четко установлен и является одинаковым и для третьих лиц, и для белорусских газовых предприятий, что говорит о некотором улучшении тарифной политики, однако, по-прежнему существуют многочисленные административные барьеры для доступа «третьих лиц» в сеть.

Цены для промышленных потребителей

До 2004 г. при установлении цен на газ для Беларуси Россия ориентировалась на внутренние цены. Однако эти цены в России установлены на уровне ниже полных затрат и субсидируются за счет доходов от экспорта газа в Западную Европу. Следовательно, покупая газ по заниженным ценам, Беларусь субсидируется российской газовой промышленностью, предоставляя в обмен экономические уступки.¹¹ Однако, поскольку наличие низких и перекрестно субсидируемых внутренних энергетических цен препятствуют вступлению России в ВТО, с 2002 г. они постепенно увеличиваются. Соответственно, аналогичный рост заметен и в динамике цен на импортируемый Беларусью газ (табл. 2). После того как Россия отказалась в начале 2004 г. от продажи газа Беларуси по внутрироссийским ценам, они еще увеличились примерно на 25%.

Таблица 2. Динамика цены на природный газ и ее состава для промышленных потребителей, USD за тыс. м³

Постановление Министерства экономики РБ	01.04.98 №19	25.05.99 №52	25.01.00 №14	29.03.01 №67	13.06.02 №124	25.11.02 №251	24.01.03 №25	25.09.03 №6194	28.01.04 №21
Цена покупки импортируемого газа	нд	нд	30.00	30.00	24.52	33.59	34.37	37.59	46.68
Наценка ОАО «Белтрансгаз»	нд	нд	11.38	11.38	10.03	9.14	6.99	6.92	8.14
Цена ОАО «Бел- трансгаз»	60.50	40.50	41.38	41.38	34.55	42.73	41.36	44.51	54.82
Надбавка кон- церна «Белтоп- газ»	8.50	16.30	17.42	15.38	13.38	9.17	9.53	9.43	12.18
Отпускная цена концерна	69.00	69.00	69.00	56.67	47.93	51.90	50.89	53.94	67.00

Источник: по данным ОАО «Белтрансгаз» и концерна «Белтопгаз».

Примечание. Включая НДС (20%)

Ценообразование на газ в Беларуси на всех стадиях его доставки потребителям основывается на методе «издержки плюс». В условиях отсутствия независимого регулирующего органа формирование и регулирование цен осуществляет Министерство экономики через

⁹ Предприятия не могут сократить количество занятых, поскольку существует неформальный запрет на массовые увольнения; большое количество, несвязанных с газовой деятельностью предприятий, не может быть выведено из состава концерна, акционировано, приватизировано, передано на баланс муниципальных властей и пр.

¹⁰ В настоящее время ОАО «Белтрансгаз» напрямую продает газ только Березовской ГРЭС. Весь остальной газ продается в основном облгазам концерна «Белтопгаз».

¹¹ Например, межправительственное соглашение, предусматривающее доступ РАО «Газпром» в белорусский газовый сектор, в частности, в транзитные газопроводы.

постановления «О ценах на газ природный». По согласованию с предприятиями сектора, предоставляющими министерству свои предложения по затратам, наценкам и ценам, в данном постановлении регламентируется как цена газа на ОАО «Белтрансгаз», так и цена для конечных потребителей, включая льготные группы.

С 2000 г. по 2002 г. наценки – особенно «Белтопгаза» - были значительно снижены. Рост доходов от транзита газа в силу увеличения его физических объемов позволяет Министерству экономики как регулирующему органу уменьшать наценку «Белтрансгазу», компенсируя потери прибыльности за счет транзита. В целом с 2002 г. наценки остаются примерно на одном и том же уровне и даже несколько увеличились в течение 2004 г. На фоне роста импортных цен рост эффективности «Белтрансгаза» и «Белтопгаза» будет иметь ключевое значение, поскольку это позволит снизить их затраты и наценки. Однако существующая система регулирования не дает предприятиям достаточных стимулов по сокращению затрат и увеличению собственной эффективности. Наоборот, ситуация даже ухудшилась, поскольку имеющиеся ресурсы используются для финансирования политически мотивированных постоянных затрат и выполнения государственных программ таких как газификация деревень, поддержка торфобрикетных заводов и пр.

Для конечных потребителей (цен для концерна «Белтопгаз» и отдельных потребителей), Министерство экономики определяет целый ряд цен. Так, некоторые предприятия получают газ по сниженным ценам. Среди них предприятия электроэнергетики, машиностроения, легкой, химической промышленности¹². При этом следует подчеркнуть, что явно или законодательно критерии и необходимость установления льготной цены не установлены, а список льготных потребителей от постановления к постановлению незначительно, но варьируется. Например, в 2004 г. цена для большинства предприятий (включая электроэнергетику, АПК и пр.) составляет USD 67 за тыс. м³. При этом установлены следующие льготные цены:

- цена для РУП «Брестэнерго» для Березовской ГРЭС с целью производства электроэнергии и экспорта ее в Польшу: USD 52 за тыс. м³;
- для организаций, подчиненных Министерству спорта и туризма, предприятий, осуществляющих производство топливных брикетов, торфяного оборудования; Новополоцкого завода белково-витаминных концентратов, РУП «Речицкий опытно-промышленный гидролизный завод: USD 33.5 за тыс. м³;
- цена для двух химических заводов (ОАО «Доломит» и ОАО «ГродноАзот»): USD 56.9 за тыс. м³;
- цена для других 18 заводов: USD 63.65 тыс. м³.

Такая политика установления льготных цен для отдельных предприятий ведет к неэффективному распределению ресурсов и искаженным ценам в белорусской экономике.

Цены для населения

В самом начале рыночных реформ почти все трансформационные страны допускали перекрестное субсидирование населения с целью его социальной защиты. С течением времени разница между тарифами (их отношение) изменялась в сторону увеличения тарифов для населения. В Беларуси перекрестное субсидирование по газу было ликвидировано лишь в 2003 г. Хотя перекрестное субсидирование сельского населения, потребляющего сжиженный газ, сохранилось. При этом, несмотря на то, что затраты на доставку газа для населения выше, чем доставка газа крупным промышленным потребителям, тарифы для населения установлены ниже, чем тарифы для промышленности (табл. 3).

Таблица 3. Динамика средних тарифов для населения на природный и сжиженный газ

	2000	2001	2002	2003	9 мес. 2004
Средний тариф за тыс.м ³ , USD	9.2	13.0	27.5	52.8	56.9
Покрытие тарифом затрат, %	30	41	90	150	140

Источник: тариф – концерн «Белтопгаз», покрытие тарифа – Министерство экономики Республики Беларусь.

¹² Единственным очевидным преимуществом такой практики является то, что список льготных предприятий хоть и широк, но исчерпывающ.

3.4. Краткие выводы

Белорусский газовый сектор состоит из двух больших предприятий: ОАО «Белтрансгаз» и государственного концерна «Белтопгаз». Оба предприятия сталкиваются с многочисленными проблемами, часть из которых является следствием существующей практики регулирования сектора.

Что касается ценообразования, то уровень цен как таковых не является большой проблемой. Текущие цены для населения покрывают в среднем 140% затрат (табл. 3), поэтому можно предположить, что покрытие затрат ценой для промышленности (табл. 2) еще выше, поскольку затраты на доставку газа промышленным потребителям ниже, чем населению. Поэтому, несмотря на существование многочисленных льгот, как для промышленных потребителей, так и для городского и сельского населения, представляется маловероятным, что эффективные тарифы будут меньше декларируемых затрат.

Белорусский газовый сектор испытывает финансовые и экономические трудности, связанные с недостаточной реформированностью белорусской экономики, результатом чего является низкая платежная дисциплина; недостаточная прозрачность финансовых потоков и некоторых платежных схем; перегруженность социальными обязательствами; недостаточная мотивация для роста эффективности; отсутствие элементов конкуренции. Все улучшения внутри сектора достигнуты с помощью административного ресурса, возможности которого далеко не бесконечны. Большинство проблем газовых предприятий могут быть решены только с помощью реформ, направленных на демонополизацию, коммерциализацию и акционирование газового сектора.

4. Направления реформ и реструктуризации газового сектора

Как было показано в предыдущих разделах, преимущества от очень низких цен в течение 2002-2003 гг. были в основном использованы неэффективно: они не дошли прямо до потребителей, и не были инвестированы в улучшение инфраструктуры (сетей). Эти деньги были использованы для инвестиций в сопутствующие бизнесы (частично социально мотивированные) или просто потрачены на поддержание неэффективной структуры сектора, которая не стимулирует инициативу и эффективность менеджеров.

В тоже время, важность газа для белорусской экономики несомненно требует наличия как можно более низких цен. 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 сектора нужно создать перспективу устойчивого, ориентированного на прибыль развития. Реформа сектора будет успешной только тогда, когда она создаст среду, поощряющую наиболее эффективные предприятия. Предприятия самостоятельно должны завоевывать потребителей, предлагая наилучшее соотношение «цена-качество». Безусловно, уже существующие на рынке предприятия могут иметь преимущества перед фирмами-новичками. Однако эти преимущества (существующая инфраструктура и, соответственно, более низкие издержки) должны использоваться в интересах общего развития сектора (т.е. гарантии доступа в сеть по единым ценам), а не служить препятствием конкуренции. В любом случае, определять целесообразность того или иного предприятия или инвестиционного проекта в газовом секторе должен потребитель или инвестор, а не государство.

Учитывая вышесказанное, в данном разделе содержатся рекомендации, которые направлены на:

- поощрение мотивации для роста эффективности сектора;
- создание привлекательных инвестиционных возможностей для частного сектора и при этом не требуют приватизации «Белтрансгаза» и предприятий «Белтопгаза».

В этом контексте могут быть выделены следующие шаги:

А. Реформа ценообразования

Самая первая и самая простая реформа, касающаяся ценовой политики и для «Белтрансгаза» и для «Белтопгаза», основывается на следующих принципах:

- цены для конечных потребителей должны устанавливаться на уровне, покрывающем затраты и для промышленных предприятий, и для населения, без какого-либо перекрестного субсидирования¹³;
- уровень, покрывающий затраты, включает в себя и необходимые отчисления в инвестиционный фонд;
- цена для всех промышленных потребителей должна быть одинаковой.

Отсутствие приборов учета потребления газа¹⁴ не может рассматриваться как реальное препятствие данной реформе. Скорее, усилия по улучшению ценовой политики определенно должны включать инвестиционные программы по установлению счетчиков. Это не только позволит четко установить объемы потребления населением, но также даст потребителям стимул сокращать потребление и, следовательно, снижать зависимость от газа. После установления счетчиков можно будет четко установить как много газа потреблено, а «Белтопгаз» сможет четко определить сколько стоила доставка этого газа. В результате, установление цен, покрывающих затраты, будет понятным и прозрачным.

Одновременно должна быть организована поддержка действительно нуждающихся людей. Это может быть сделано при помощи Министерства финансов или через использование схемы «жизненно необходимого потребления», когда цены на потребление определенного минимума субсидируются более высокими ценами на потребление свыше этого минимума.

Кроме того, работа по дальнейшему улучшению платежной дисциплины должна быть продолжена для всех групп потребителей без каких-либо исключений с помощью как экономических, так и административных мер воздействия.

Необходимо прекратить практику использования поступлений от транзита газа для финансирования внутреннего потребления. Вместо этого, необходимо чтобы:

- цены, покрывающие затраты, заменили будущее перекрестное субсидирование потребления газа внутри страны;
- поступления от транзита использовались для покрытия всех затрат по транзиту и на финансирование инвестиционных программ по поддержке, улучшению и расширению существующих транзитных трубопроводов;
- излишние доходы, которые не использовались на покрытие затрат и инвестиции, передавались в государственный бюджет. При этом их следует использовать для финансирования социальных целей, имеющих отношение к газовому сектору, таких как газификация деревень или прямая поддержка беднейшего населения как компенсация более высоких газовых тарифов.

В. Реструктуризация и акционирование предприятий

Как и в случае с любым другим бизнесом, акционирование предприятий «Белтопгаза» должно быть нацелено на создание независимых компаний с правом принятия их собственных производственных, инвестиционных решений, решений по структурным изменениям и пр. Руководство каждой компании должно быть ориентированным на максимизацию прибыли, и, следовательно, стоимости акций. В свою очередь, владельцы акций (в этом случае государство) сохраняет контролируемую функцию над руководством, чтобы быть уверенным, что менеджмент действует в целях максимизации доходов акционеров. Только в этом случае акционирование приведет к созданию предприятий, которые постоянно нацелены на улучшение результатов его функционирования и эффективности.

¹³ Хотя перекрестное субсидирование населения промышленностью в настоящее время не существует, белорусские официальные лица до сих пор рассматривают его как полезную практику, что показывает возобновление существования перекрестного субсидирования в электроэнергетике. Следовательно, аналогичные меры не могут быть исключены и в отношении цен на газ для населения.

¹⁴ В настоящий момент стоимость потребления газа, при использовании приборов учета, составляет значительно меньшую величину, чем согласно установленным нормам, что в целом является стимулом для установления приборов учета населением. Однако их стоимость достаточно высока, и население не должно оставаться один на один с этой проблемой. Например, часть затрат по установлению приборов учета может входить в стоимость жилищно-коммунальных платежей, или быть профинансирована международными организациями, поддерживающими энергосберегающие проекты, и пр.

«Белтрансгаз» и «Белтопгаз» по-прежнему нуждаются в глубокой реструктуризации. Оба предприятия перегружены непроизводительными активами и (хотя «Белтрансгаз» акционирован) их руководство не свободно в принятии решений. Например, в том, как зарабатывать и тратить деньги, во что инвестировать и пр. Текущая практика осуществления инвестиций для достижения социально-политических целей должна быть прекращена.

Реструктуризация и акционирование также означает необходимость и возможность освободиться от всех предприятий, несвязанных непосредственно с газовым сектором. Существующие социальные обязательства и необходимость нести «политические постоянные затраты» не позволяют в настоящее время рассматривать оба предприятия как реальные «бизнесы». Многочисленные социальные объекты, которые находятся на балансе этих предприятий, должны быть реструктуризированы, отделены, проданы или переданы на баланс муниципальных властей. Полное акционирование должно освободить предприятия от таких политически мотивированных расходов. Кроме снижения издержек и сферы ответственности, акционирование создаст новую систему мотивов и стимулов.

Чтобы избежать перекрестного субсидирования между различными видами деятельности внутри одной фирмы (что является серьезным препятствием для развития конкуренции), полное акционирование должно включать четкое разделение учета операций по транспортировке и сбыту (розничным продажам) газа внутри каждой компании, а также в случае «Белтрансгаза», отдельный учет транзита и распространения газа внутри страны. Более того, чтобы гарантировать доверие к акционированию, все предприятия должны обеспечить достаточный уровень прозрачности, например, через процедуру регулярного независимого аудита согласно международным стандартам.

С. Реализация концепции «регулируемой конкуренции»

Для того, чтобы избежать вмешательства как со стороны правительства, так и со стороны бизнеса, газовый сектор нуждается в независимом регулирующем органе. Этот орган будет определять «правила игры» для сектора, принимая во внимание интересы всех вовлеченных групп. Первоочередными действиями такого органа в Беларуси должны стать изменения в тарифной политике, которые принесут элементы конкуренции в сектор.

Во-первых, регулирующий орган будет устанавливать тарифы по доступу к магистральным трубопроводам с высоким давлением. Следовательно, не только белорусский оператор (ОАО «Белтрансгаз»), но также и все другие компании, имеющими необходимые технологические характеристики имеют доступ в сеть по одинаковой цене. Во-вторых, регулирующий орган не устанавливает цены для конечных потребителей газа в трубопроводах с высоким давлением. Эта цена будет определяться в результате конкуренции (все поставщики газа платят одинаковый тариф за доступ в сеть, но конкурируют между собой вследствие разных цен покупки газа, разных издержек и пр.). Предыдущее акционирование потребителей газа в сетях высокого давления создаст гарантию того, что каждая фирма будет иметь стимул выбрать наиболее привлекательное предложение (поскольку успешное разделение учета исключит возможности перекрестного субсидирования, а независимый аудит поможет определить те операционные действия, которые не вносят свой вклад в процесс максимизации прибыли).

В настоящее время количество предприятий в сетях высокого давления, которые смогут выиграть от такой «регулируемой конкуренции», достаточно ограничено. Однако, даже если конкурентные силы не начнут работать немедленно, наше предложение по реформированию все же улучшит текущую ситуацию, поскольку ликвидирует непрозрачные операции и перекрестное субсидирование в краткосрочном периоде. В среднесрочной и долгосрочной перспективе, приход новых газовых поставщиков в страну достаточно вероятен, поскольку новая структура регулирования гарантирует прозрачные условия и конкурентные вознаграждения. Имея такие структурные изменения, сети высокого давления станут более привлекательными для частных инвестиций.

Это может быть достигнуто за счет следующих инструментов:

- *корпоративных облигаций*, являющихся гибким, но очень дорогим инструментом, подходящим только для краткосрочного финансирования;
- *соглашения о займах с белорусскими и зарубежными банками или финансовыми институтами* (например, ЕБРР): этот инструмент хорошо подходит для долгосрочных со-

глашений; предлагаемая схема «регулируемой конкуренции» сформирует основу для удовлетворительных условий особенно для международных займов;

- *партнерство между государством и бизнесом*: например, контракт с менеджерами или концессия для «Белтрансгаза» (его отделяемых частей) позволяет использовать эффективный потенциал частного сектора без приватизации.

После того как «регулируемая конкуренция» используется в сетях высокого давления, она постепенно может быть расширена и для сетей низкого давления концерна «Белтопгаз».

В дополнение к решению проблем газового сектора внутри Беларуси без внешней помощи, предлагаемые реформы будут способствовать росту репутации Беларуси как надежного партнера по транзиту. В частности, реформы будут демонстрировать намерения правительства решить основные проблемы сектора без перекрестного субсидирования или использования транзита для финансирования убыточных предприятий промышленности, как это случалось в прошлом. В этом смысле, предлагаемые реформы также внесут свой вклад в улучшение перспектив Беларуси получать больше выигрышей от транзита газа.

5. Заключение и рекомендации

Газ играет важную роль в белорусской экономике. До настоящего времени Беларусь субсидируется Россией, но все преимущества от низких цен на импортируемый газ используются в основном на социально ориентированные цели и поддержку отдельных предприятий. Рост импортных цен на газ в будущем может привести к болезненным последствиям для некоторых потребителей и национальной конкурентоспособности в целом. Но проблема приспособления к более высоким ценам может быть смягчена, если снизятся издержки газовых предприятий и повысится эффективность их работы. В свою очередь, это подразумевает необходимость инвестиций и осуществление ряда реформ. Весь опыт стран ЕС и ЦВЕ показывает, что лучшим решением являются реформы, направленные на повышение прозрачности и конкурентности сектора, которые сделают его привлекательным для новых инвестиций.

Для того чтобы открыть газовый сектор для новых инвестиций должны быть реализованы определенные меры по реструктуризации и корпоратизации. Если предприятие перегружено непроизводительными активами и несвободно в выборе средств использования собственных средств и прибыли, оно работает как государственное предприятие с тем же набором ресурсов для инвестиций (бюджетные деньги). Более того, менеджеры не имеют достаточных стимулов работать над снижением издержек и ростом эффективности. Вот почему необходимо полное акционирование всех газовых предприятий и глубокая реструктуризация сектора с менеджерами, ориентированными на максимизацию стоимости акций (для государства как главного держателя акций).

Изменения в регулировании имеют две стороны. Во-первых, для достижения прозрачности в формировании издержек и прибыли, газовый сектор нуждается в реализации новой ценовой политики, когда тарифы для конечных потребителей будут установлены на уровне, покрывающем затраты и включающем необходимую прибыль для промышленных потребителей и населения без всякого перекрестного субсидирования и с четкими едиными для всех правилами. Во-вторых, «регулируемая конкуренция» должна постепенно сменить ценообразование по методу «издержки плюс». Это определенно требует создания независимого регулирующего органа, который будет избавлен от всякого вмешательства в его деятельность. Среди первых действий этого регулирующего органа следует осуществить изменения в тарифной политике, которые принесут больше конкуренции в сектор.

Все эти быстро реализуемые реформы будут иметь своим следствием надежную, прибыльную и эффективную работу газового сектора в Беларуси и приведут к росту репутации Беларуси как надежного транзитного партнера.

Авторы: Елена Ракова, Фердинанд Павел, Игорь Пелипась

Минск, декабрь 2004 г.

Приложение

Таблица 1. Сравнительный обзор политики в области природного газа в некоторых странах ЦВЕ (1 полугодие 2002 г.)

Страна	Средняя цена для населения, USD тыс.м ³	Средняя цена для промышленности, USD тыс.м ³	Регулирующий орган и дата его создания. Конкуренция в секторе	Приватизация главной газовой компании, права собственности
Словакия	110	100	Бюро регулирования сетевых предприятий (Regulatory Office of Network Industries (RONI)), 2001 которое регулирует тарифы. В 2001 г. Министерство экономики издало постановление, позволяющее крупнейшим потребителям выбирать своих поставщиков.	Объединенная газовая компания SPP была приватизирована в 2002 г. (консорциум, состоящий из Ruhrgas, Gas de France и PAO «Газпром», заплатил USD 2.7 млрд за 45%)
Республика Чехия	230	150	Бюро регулирования энергетики (Energy Regulatory Office (ERO)), которое с 2001 г. Устанавливает цены на природный газ. Оно определяет максимальные цены, которые «Трансгаз» может установить сбытовым компаниям для оптовой торговли и максимальные цены, по которым сбытовые компании продают газ конечным потребителям. Выполняя Директиву ЕС по созданию конкуренции на рынке, 28% ежегодного потребления газа крупнейшими потребителями покупается на свободном розничном рынке	Объединенная газовая компания Transgas была приватизирована в 2002 г. Немецкая фирма RWE купила 97% «Трансгаза» и 46-58% акций в восьми региональных газовых сбытовых компаниях за USD 3.7 млрд.
Польша	300	160	Энергетический регулирующий отдел (Energy Regulatory Authority (URE)), 1997. Устанавливает цены и тарифы для внутренних потребителей. PGNiG имеет убытки, поскольку тарифы не покрывают все затраты, особенно для ЖКХ. В 2001 г. Министерство экономики издало новую формулу расчета газовых тарифов, разработанную для постепенного покрытия тарифами затрат.	Польская нефтяная и газовая компания (Polish Oil and Gas Company (PGNiG)) является объединенной, государственной газовой и нефтяной монополией.
Венгрия	180	160	Венгерское энергетическое бюро (Hungarian Energy Office (MEH)), 1994. Регулирует цены и выдает лицензии в газовом секторе.	MOL, венгерская нефтяная и газовая компания была приватизирована в несколько стадий, начиная с 1993, путем предоставления возможностей по покупке акций работникам и руководителям предприятия, первоначальному публичному предложению акций на фондовой бирже и международного частного размещения акций для институциональных инвесторов. В настоящее время международные инвесторы имеют 52.1% акций компании, различные национальные инвесторы – 22.9% и Фонд госимущества – 25%.
Болгария	145		Государственная энергетическая регулирующая комиссия (State energy regulatory commission (SERC)) является независимым специализированным государственным органом, чьи члены избираются Советом министров и одобряются премьер-министром. Компетенцией SERC является издание и отмена разрешений и лицензий; регулирование цен и тарифов; разработка и предложение для одобрения Совету министров законодательных предложений по регулированию сектора, условий получения разрешений, лицензий, правила, определяющие установление цен на электрическую энергию, тепло и натуральный газ. SERC определяет рентабельность капитала – 8% для транспортирующих (трансмиссионных) ком-	«Болгаргаз» (Bulgargas) является государственной вертикальной объединенной компанией, которая является единственным поставщиком газа потребителям и сбытовым компаниям (97% продаж газа) и владельцем трансмиссионной системы, подземного хранилища и части сбытовой системы. К концу 2006 г. намечена ликвидация этой монополии через реструктуризацию: разделение «Болгаргаза» на несколько ОАО, занимающихся импортом, транзитом, хранением и сбытом газа.

Страна	Средняя цена для населения, USD тыс.м ³	Средняя цена для промышленности, USD тыс.м ³	Регулирующий орган и дата его создания. Конкуренция в секторе	Приватизация главной газовой компании, права собственности
Румыния	130	110	паний и 15% для сбытовых компаний. Национальный отдел по регулированию газа (National Natural Gas Regulatory Authority (ANRGN)), 2000. Его ответственность включает установление тарифов, регулирование компаний и выдачу лицензий, защиту потребителей, контроль над деятельностью газовых компаний, издание технических норм и регулирование доступа к транспортным и сбытовым сетям.	В 2000 г. Государственная монополия «ROMGAZ. S.A.» была расформирована на 5 независимых компаний со 100% госсобственностью: DISTRIGAZ SUD Bucuresti – ответственная за поставки и распределение газа, DISTRIGAZ NORD Targu-Mures – поставки и распределение газа, EXPROGAZ Medias – за добычу газа и его хранение, DEPOGAZ Ploiesti – подземное ранение, Transgaz Medias – трансмиссия и транзит газа. В 2001 г. EXPROGAZ и DEPOGAZ были преобразованы в единую компанию «S.N.G.N. ROMGAZ. S.A.», основными видами деятельности которой являются разведка, добыча и ранение газа.

Источник: международное энергетическое агентство (IEA)

Таблица 2. Функциональная структура газового сектора в некоторых странах ЦВЕ

	Добыча газа	Транзит газа/ Трансмиссия	Сбыт газа	Хранение газа
Словакия	49% находится в частных руках			15
Чехия	97% находится в частных руках; распределение газа осуществляется несколькими компаниями ¹⁶			
Польша	100% государственная собственность (за исключением транзита, часть которого контролируется дочерними компаниями)			
Венгрия	75% находится в частном владении			
Болгария	100% государственная собственность		3% находится в частных руках	100% государственная собственность
Румыния	35% находится в частном владении (три добывающие компании)	100% государственная собственность	40% находится в частных руках (20 компаний по сбыту)	100% государственная собственность

Источник: Международное энергетическое агентство (IEA)

¹⁵ Хранение газа в Словакии осуществляется частной компанией Nafta Gbely. SPP владеет 51% акций этой компании.

¹⁶ RWE частично или полностью владеет всеми крупными сбытовыми компаниями, а также компанией Transgas. Мелкие сбытовые компании не являются членами этой группы.