

Мониторинг инфраструктуры Беларуси

2010

Анастасия Гламбоцкая, Елена Ракова, Георг Захман,
Глеб Шиманович, Рикардо Джуччи

Редактор Георг Захман

Анастасия Гламбоцкая, экономист Исследовательского центра Института приватизации и менеджмента, Минск, Беларусь. Специализируется на исследованиях в области реального и телекоммуникационного секторов.

Елена Ракова, к. э. н., экономист Исследовательского центра Института приватизации и менеджмента, Минск, Беларусь. Специализируется на исследованиях в области энергетики, структурной и конкурентной политики, приватизации и реформирования предприятий.

Глеб Шиманович, экономист Исследовательского центра Института приватизации и менеджмента, Минск, Беларусь. Специализируется на исследованиях в области транспорта и государственных финансов.

Георг Захман, экономист Berlin Economics и Немецкой экономической группы в Беларуси. Специализируется на исследованиях в области экономики энергетики и эконометрике.

Рикардо Джуччи, руководитель Немецкой экономической группы в Беларуси. Специализируется на исследованиях в области финансов и макроэкономики.

Представленные материалы отражают точку зрения авторов, которая может не совпадать с позицией организаций, которые они представляют

А в т о р ы:

А. Гламбоцкая, Е. Ракова, Г. Захман, Г. Шиманович, Р. Джуччи

Мониторинг инфраструктуры Беларуси / А. Гламбоцкая, Е. Ракова, Г. Захман, Г. Шиманович, Р. Джуччи. – Минск, 2010. – 60 с.

В работе представлен анализ и оценка реформ, проводимых в пяти секторах инфраструктуры Беларуси в 2009 г.: железнодорожном транспорте, автомобильном транспорте и дорожном хозяйстве, телекоммуникациях, газоснабжении и электроэнергетики.

Список сокращений

БеСТ – ЗАО «Белорусская сеть телекоммуникаций»
БЖД – Белорусская железная дорога
ЕБРР – Европейский банк реконструкции и развития
ИПЦ – индекс потребительских цен
ИЦ ИПМ – Исследовательский центр Института приватизации и менеджмента
ИЦППП – индекс цен производителей промышленной продукции
МТР – материально-технические ресурсы
МТС – СП ООО «Мобильные ТелеСистемы»
МЦС – СП ООО «Мобильная цифровая связь»
ОАО – открытое акционерное общество
РАО – российское акционерное общество
РУП – республиканское унитарное предприятие
GET – Немецкая экономическая группа

Единицы веса, расстояния и другие измерения

г/г – год к году
к/п – на конец периода
кВтч – киловатт час
млн – миллион
млрд – миллиард
млрд м³ – миллиард кубических метров
см³ – кубический сантиметр
трлн – триллион
тыс. м³ – тысяча кубических метров
BYR – белорусский рубль
USD – доллар США
EUR – евро



Содержание

Вступительное слово	5
1. Резюме	6
2. Восточное партнерство: перспективы улучшения отношений Беларуси и ЕС в энергетическом секторе.....	8
2.1. Введение.....	8
2.2. Что «нового» в программе Восточного партнерства?	9
2.3. Сотрудничество ЕС и Беларуси в энергетической сфере.....	15
2.4. Увеличивая выгоды от сотрудничества	20
3. Политика в области реформирования отраслей инфраструктуры в 2009 г.....	24
3.1. Железнодорожный транспорт.....	26
3.2. Автомобильный транспорт и дорожное хозяйство	29
3.3. Телекоммуникации.....	32
3.4. Газ.....	37
3.5. Электроэнергетика.....	41
Приложение 1	45
Приложение 2	48
Приложение 3	58



Вступительное слово

Уважаемые читатели! Предлагаем вашему вниманию седьмой выпуск Мониторинга инфраструктуры Беларуси (МИБ), подготовленный Исследовательским центром ИПМ совместно с Немецкой экономической группой в Беларуси. В данном выпуске МИБ дается оценка прогресса в реализации структурных реформ в следующих секторах инфраструктуры: железнодорожном транспорте, автомобильном транспорте и дорожном хозяйстве, телекоммуникациях, газоснабжении и электроэнергетике. Представленные в отчете индексы позволяют отслеживать и анализировать изменения реформ в секторах инфраструктуры, а также могут быть использованы в исследовательских целях.

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

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

Мониторинг структурирован следующим образом. В первом разделе представлен краткий обзор изменений, произошедших за 2009 г. в сфере инфраструктуры. Второй раздел посвящен анализу перспектив развития энергетического сектора Беларуси в контексте программы Восточного партнерства ЕС. В третьем разделе детально анализируются преобразования в каждом из 5 секторов инфраструктуры, дополняемые произведенными количественными оценками. В приложениях содержится описание методологии и разъяснения к представленным индикаторам, а также сводная таблица, содержащая индикаторы и агрегированные индексы.

См. www.ier.kiev.ua.

1. Резюме

В течение 2009 г. значимых изменений в функционировании секторов инфраструктуры не произошло вследствие отсутствия основных структурных реформ (акционирования и приватизации, вертикальной дезинтеграции, установления независимого регулирующего органа) и мер по переходу на политику установления тарифов исходя из фактически понесенных затрат. Улучшения в регуляторной среде в секторе железнодорожных перевозок не изменили общей ситуации, но их можно расценивать в качестве сигнала о возможности структурных реформ в среднесрочном периоде. Регуляторная среда в секторе автомобильных перевозок и телекоммуникаций не претерпела серьезных изменений. Ситуация в газовом секторе несколько улучшилась со стороны выплаты задолженности предыдущих периодов, но ухудшилась со стороны политики установления тарифов.

Индекс реформ в **железнодорожном транспорте** не изменился в 2009 г., оставаясь на уровне 1.4. Единственный оператор железных дорог в стране – Белорусская железная дорога – сохранил свое монопольное положение. Никаких значимых изменений в форме собственности предприятий, способах управления и финансирования не произошло. Од-нако было официально признана необходимость реорганизации БЖД, переноса на баланс местных органов власти социальных объектов и приватизации не основных видов деятельности. Некоторые из предприятий БЖД были включены в список на приватизацию в 2010 г., что несколько повысило индекс «права собственности» с 1.3 до 1.4. Кроме того, в 2009 г. произошло значительное увеличение доли расходов во внутренних грузовых перевозках, которые покрываются за счет тарифов, что привело к росту индекса «структура тарифов» с 1.7 до 1.8.

Индекс реформ в секторе **автомобильного транспорта и дорожного хозяйства** также остался на прежнем уровне, отражая отсутствие значимых реформ в секторе. Условия осуществления пассажирских и грузовых перевозок улучшилось за счет общеэкономических мер по снижению налоговой нагрузки и упрощению условий ведения бизнеса. Наиболее негативным моментом стало ухудшение финансирования дорожных работ, что негативно отразится на качестве автомобильных дорог в Беларуси.

Индекс реформ в секторе **телекоммуникаций** в 2009 г. остался прежним – 2.1. Существенных изменений в рамках регулирования сектора не произошло, поскольку правительство не приняло пока изменений в закон «Об электросвязи», «Белтелеком» остался монопольным провайдером большинства телекоммуникационных услуг (за исключением мобильной связи). Некоторые изменения в 2009 г. в функционировании сектора были связаны с ростом конкуренции за абонентов в сегменте мобильной связи, поскольку снизилась доходность с абонента в результате мирового финансового кризиса. Операторы мобильной связи и «Бетелеком» также осуществляли значительные инвестиции в новые технологии (3G, WiMax, WiFi и др.). Несмотря на то, что прибыльность различных сегментов телекоммуникационного рынка достаточно высока по сравнению с другими секторами экономики, она постепенно снижается. Перекрестное субсидирование в сегменте фиксированной телефонии и высокая степень вмешательства государства в функционирование сектора приводят к завышению тарифов на телекоммуникационные услуги.

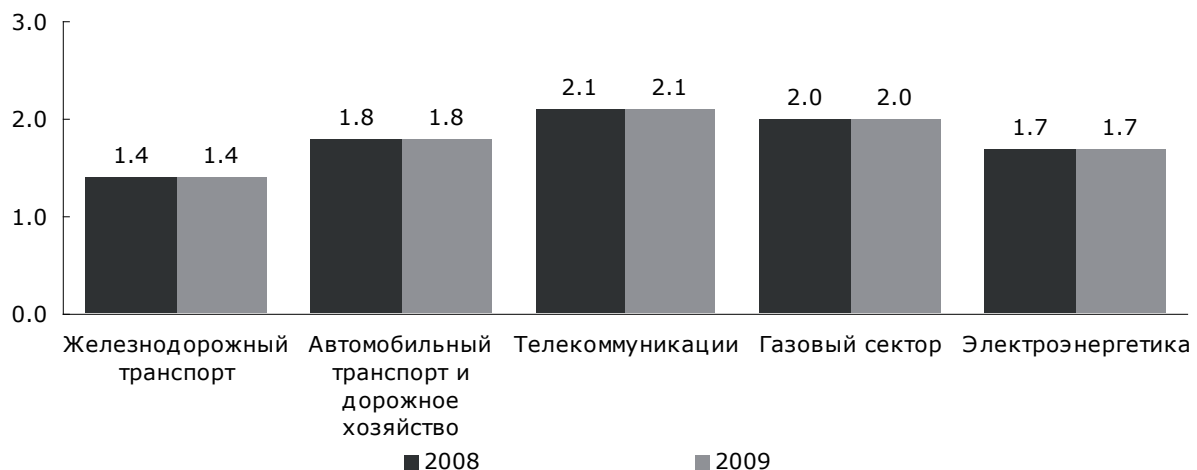
В течение 2009 г. не было отмечено значительных структурных преобразований в функционировании **газового сектора**. Продолжилось изменение формы собственности ОАО «Белтрансгаз», РАО «Газпром» приобрел очередные 12.5% акций, став собственником 37.5% «Белтрансгаза». Тарифы по услугам газоснабжения для населения были ниже издержек газотранспортных организаций и тарифов для промышленных предприятий. В течение года текущее потребление оплачивалось полно-

стью, хотя долги предыдущих лет не были погашены, что ограничивает возможные инвестиции в модернизацию активов. Отсутствие изменений в структурных реформах сектора сохраняет индекс реформ в секторе на уровне 2009 г.: 2.0.

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

Рисунок 1

Индексы реформ в секторе инфраструктуры Беларуси
Исследовательского центра ИПМ



Источник: собственные оценки.

2. Восточное партнерство: перспективы улучшения отношений Беларуси и ЕС в энергетическом секторе²

2.1. Введение

Восточное партнерство – это многосторонняя рамочная политика, регулирующая отношения между Европейским Союзом (ЕС), его восточными соседями (Украина, Беларусь, Молдова) и кавказскими странами (Грузия, Азербайджан, Армения). Она направлена на «создание необходимых условий по усилению политического сотрудничества и дальнейшую экономическую интеграцию между ЕС и заинтересованными странами – партнерами».³

Восточное партнерство возникло как продолжение Европейской политики соседства (ЕПС, European Neighbourhood Policy), которая, начиная с 2004 г., определяла контуры внешней политики ЕС по отношению к большинству его соседей. В то время как польско-шведская инициатива, созданная весной 2008 г. для особого, восточного направления ЕПС, столкнулась с некоторым сопротивлением со стороны Брюсселя на начальной стадии обсуждения, российско-грузинский конфликт лета 2008 г. изменил политический климат в пользу региональной политики. Соответственно, Европейская Комиссия (ЕК) представила ориентированный на долгосрочную перспективу документ о Восточном партнерстве. В декабре 2008 г. этот проект был поддержан Советом Европы. В мае 2009 г. во время чешского председательства в ЕС был проведен пражский форум, на котором присутствовали шесть восточноевропейских стран-партнеров. Так официально стартовало Восточное партнерство.

Беларусь выразила большие надежды, связанные с этой программой. Частые упоминания в масс-медиа и повторяемые оптимистические высказывания официальных лиц страны показали, что Беларусь придает большое значение этому новому направлению развития отношений с ЕС. Эта позитивная установка по отношению к Восточному партнерству объясняется различными экономическими и политическими факторами.

В частности, Беларусь рассматривает возможные преимущества от участия в европейских программах по сотрудничеству для стран-восточных соседей, из которых она была, в значительной мере, исключена в прошлом. В то время как для многих стран, например, для Украины, Восточное партнерство может быть лишь новым названием для уже существующего тесного сотрудничества, для Беларуси Восточное партнерство может означать совершенно новое направление для взаимодействия. Несмотря на то, что Беларусь была официальным членом ЕПС, она была исключена из Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (Partnership and Cooperation Agreements) и связанного с ним Плана действий в рамках ЕПС (ENP Action Plan), из-за разногласий по общим ценностям (например, вопросы демократии и прав человека).

Следовательно, Беларусь надеется, что Восточное партнерство придаст дополнительный импульс процессу улучшения отношений с ЕС. Визит министра иностранных дел Беларуси С. Мартынова в Брюссель, Верховного комиссара ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности Хавьера Соланы и Комиссара ЕС по внешним связям и политике добрососедства Бениты Ферреро-Валднер в Минск свидетельствуют об уменьшении напряжения в белорусско-европейских отношениях.⁴ Насколько и при каких условиях эти надежды материализуются, является политическим вопросом и

² Это глава является перепечаткой аналитической записки Захманн Г., Джуччи Р. (2009). Восточное партнерство: перспективы улучшения отношений Беларуси и ЕС в энергетическом секторе? Аналитическая записка Исследовательского центра ИПМ РР/08/09.

³ ЕС (2009а).

⁴ EIU (2009).

лежит за рамками данной работы.⁵ Мы также не рассматриваем стратегические политические аспекты Восточного партнерства (отношения ЕС и Беларуси с Россией⁶, признание независимости Южной Осетии и Абхазии, перспективу членства в ЕС для стран Восточного партнерства, союз средиземно-морских стран и пр.), которые и так широко обсуждаются.⁷

В центре данной работы находится энергетическая политика в рамках Восточного партнерства. Энергетика – это критически важный компонент в прошлом, настоящем и будущем сотрудничества между ЕС и Беларусью. Для стран-членов ЕС Беларусь является важной транзитной страной.⁸ Для Беларуси ЕС может быть основным инвестором в энергетическую инфраструктуру. В чем-то схожую, хотя и значительно большую Украину, компании, страны и международные финансовые организации из ЕС инвестируют/дают займы миллиарды евро, они направляются в линии передачи электроэнергии, электростанции и трубопроводы. Аналогичное сотрудничество очень важно для Беларуси, поскольку оно может предоставить внешние ресурсы, которые помогут обновить значительно изношенную энергетическую инфраструктуру, стабилизировать затронутую кризисом макроэкономическую ситуацию и реструктуризировать неэффективный энергетический сектор.

Следовательно, вначале мы рассмотрим, в каких аспектах Восточное партнерство выходит за рамки существующей политики ЕС. Затем мы определим европейские проекты и программы, имеющие отношение к энергетике, в которых участвует Беларусь, и чего можно ожидать от Восточного партнерства. Основываясь на этом анализе, мы предложим свое видение того, как Беларусь может получать выгоду от этого сотрудничества.

2.2. Что «нового» в программе Восточного партнерства?

В этом разделе описываются двусторонние и многосторонние программы сотрудничества Беларуси и ЕС. Восточное партнерство представлено с учетом прошлых и существующих программ ЕС.

Восточное партнерство не является первой европейской рамочной программой, направленной на более тесное сотрудничество с Беларусью. До 31 декабря 2006 г. помощь ЕС странам-соседям предоставлялась по различным географическим программам в рамках Европейской политики добрососедства, включая ТАСИС⁹ для восточных соседей ЕС (в том числе Беларуси) и России. В 2000–2006 гг. были предоставлены ресурсы на сумму примерно EUR 3.1 млрд в рамках программы ТАСИС, и еще пример-

⁵ ЕС (2008).

⁶ Сопrotивление России выделить Беларуси кредит в USD 500 млн (и другие вопросы, связанные с экономикой) могли, например, спровоцировать желание белорусской администрации продемонстрировать своему «стратегическому партнеру», что у нее есть альтернативные варианты в области проведения внешней политики.

⁷ IFRI (2009), Bertelsmann (2009), SWP (2009).

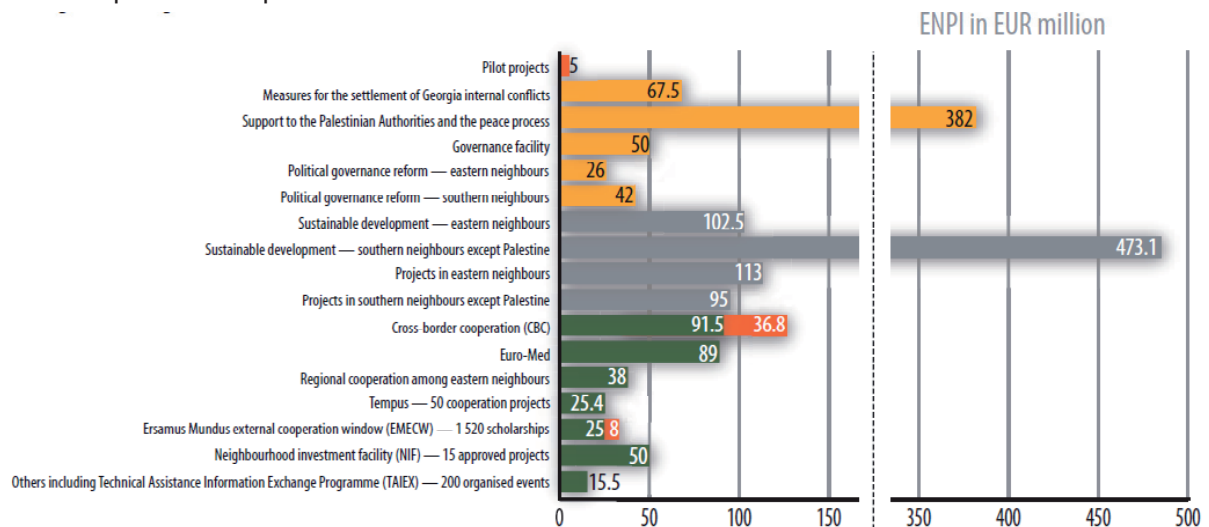
⁸ В своем втором стратегическом энергетическом обзоре Европейская комиссия констатирует, что «Стратегию для Беларуси нужно разработать, принимая во внимание ее важность как соседа и транзитной страны». Second Strategic Energy Review, 13.11.2008, COM (2008) 781 final.

⁹ ТАСИС – это программа технической помощи со стороны ЕС новым независимым государствам (TACIS, Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). Программа ТАСИС предоставляет финансирование в виде грантов 12 странам с целью «поддержать их трансформацию в демократическую, рыночно-ориентированную страну». В энергетическом секторе различные национальные программы финансируются через ТАСИС, например: «Поддержка Министерства энергетики Армении», «Политика поддержки угольного сектора Украины» и пр. В дополнение, многосторонние программы наподобие INOGATE Programme и Программы по атомной безопасности также финансируются через программу ТАСИС.

но EUR 500 млн поступило от Европейского инвестиционного банка, кредитующего регион программы ТАСИС.

Рисунок 2

Финансирование в рамках ЕИСП на 2010 г.



Источник: Проект бюджета ЕС на 2010 г.

С 1 января 2007 г. различные программы были заменены Европейским инструментом соседства и партнерства (ЕИСП; European Neighbourhood and Partnership Instrument). Его главное содержание заключается в страновых программах, которые поддерживают выполнение странами-партнерами своих собственных программ реформ в области политики, госуправления, экономики и социальной сферы. ЕИСП отвечает за южные и восточные страны-соседи ЕС. В текущем бюджетном периоде (2007–2013 гг.) на поддержку реформ в странах-партнерах выделено примерно EUR 12 млрд. В соответствии с предварительным общим бюджетом ЕС на 2010 г. значительная часть фондов ЕИСП направлена на помощь южным соседям. Можно выделить и бюджетные линии, имеющие отношение к сотрудничеству Беларуси и ЕС: «Реформа госуправления – восточные соседи», «Устойчивое развитие – восточные соседи», «Проекты в восточных странах», «Приграничное сотрудничество», «Региональное сотрудничество среди восточных соседей» и образовательный проект Erasmus Mundus. Эти EUR 400 млн (от общей суммы в EUR 1.7 млрд) на 2010 г. будут поделены среди, по крайней мере, пяти других стран, часть из которых, по всей вероятности, имеют больший приоритет для ЕС.

На веб сайте ЕИСП приведен список из 18 поддерживаемых программ, в которых участвует Беларусь, часть из которых профинансирована значительно лучше, чем другие.¹⁰ В контексте ЕИСП (и предыдущей ТАСИС), можно выделить шесть важных многосторонних программ:

¹⁰ По ссылке http://www.enpi-info.eu/list_projects_east.php?country=58 [last visit: 1 October 2009] можно найти следующую информацию:

1. Повышение качества госуправления в восточных странах – партнерах (Air Quality Governance in the ENPI East Partner Countries);
2. Приграничное сотрудничество (CBC - Cross-border cooperation);
3. EAST-INVEST – Поддержка сектора МСП в восточных странах – партнерах в рамках ЕПС;
4. Культурная программа Восточного партнерства – Part I;
5. Erasmus Mundus II – Action 2 Partnerships;
6. Улучшение правоприменения и управления в лесном хозяйстве (FLEG - Improving Forest Law Enforcement and Governance);

- Приграничное сотрудничество (Cross-Border Cooperation): значительная часть ресурсов ЕИСП направлена на приграничное сотрудничество ЕС и стран-партнеров с целью усиления территориальной сплоченности. Для латвийско – литовско – белорусской программы предполагается финансирование в размере EUR 42 млн на период 2007–2013 гг. и на польско – белорусско – украинскую программу – EUR 186 млн.
- Техническое сотрудничество и обмен информацией (Technical Assistance and Information Exchange, TAIEХ): это европейская программа, направленная на организацию семинаров и краткосрочных визитов экспертов из стран ЕС для улучшения административных возможностей стран-партнеров. В 2008 г. Беларусь существенно уменьшила количество своих участников в соответствующей программе (2007 г.: 309; 2008: 79 участников).
- Сближение (Twinning): это долгосрочная программа с участием экспертов. Эксперты ЕС и стран-членов ЕС направляются в партнерские страны в сектор общественных услуг с целью оказания помощи в создании и укреплении их потенциала. В настоящий момент Беларусь не участвует в данной программе, в частности потому, что белорусское законодательство запрещает совместную работу своих госслужащих с госслужащими из других стран¹¹.
- Инвестиционный инструмент соседства (Neighbourhood Investment Facility, NIF): это фонд для поддержки международных финансовых институтов (таких как ЕБРР и ЕИБ), которые предоставляют займы для 16 стран, участвующих в ЕПС. Большой размер займов ЕИБ и ЕБРР был частично профинансирован (0–5% участия) бюджетом NIF в размере EUR 700 млн. Беларусь не получила никаких фондов со стороны NIF.
- Госуправление (Governance Facility): дополнительная поддержка (EUR 50 млн ежегодно) той партнерской стране, которая достигла наибольшего прогресса во внедрении тех приоритетов в области госуправления, которые одобрены в ее Плана действий (Action Plan). Беларусь не участвует в этой программе.
- Inogate: это международная программа по сотрудничеству в области энергетики, которая направлена на сближение технических стандартов и правовой базы национального энергетического сектора через инвестиции международных финансовых организаций в инфраструктуру транспортировки энергии и обеспечение технической, финансовой, правовой и экологической экспертизы. До настоящего момента Беларусь участвует только в некоторых небольших проектах в области гармонизации стандартов.

В то время как Украина или Грузия были в центре внимания указанных программ в течение последних лет, Беларусь, по политическим причинам, была в основном исключена из европейских программ поддержки.¹² Поскольку только страны, под-

7. INOGATE;

8. Многосторонние инструменты по сотрудничеству (Восток): NIF, TWINNING, TAIEХ, SIGMA;

9. Предотвращение наркомании и борьба с наркотрафиком – BUMAD 3;

10. Региональная информационная и коммуникационная программа (Regional Information & Communication Programme);

11. Поддержка выполнения Киото-протокола (SKPI, Support to Kyoto Protocol Implementation);

12. TEMPUS IV в области высшего образования;

13. Европейская водная инициатива – Восточный компонент (The EU Water Initiative (EUWI) – Eastern Component);

14. TRACECA;

15. Управление водными ресурсами (Water Governance in Western EECCA Countries).

¹¹ В 2007–2013 гг. бюджет по программе Twinning для всех южных и восточных стран ЕПД составил Euro 12 млрд.

¹² Ресурсы, привлекаемые в индивидуальную программу страны, зависят от ее потребности и способности их использовать, а также реализации согласованных реформ, http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=340&id_type=2.

писавшие Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, имеют свои Планы действий в рамках ЕПС, Беларусь в целом была исключена из проектов в рамках программы Neighbourhood Investment Facility (NIF) или Governance Facility.

Прямые двусторонние программы в рамках ЕИСП предусмотрены в Страновой стратегической программе (Country Strategy Paper) на 2007–2013 гг. и Национальной индикативной программе (National Indicative Programme) на 2007–2010 гг. Национальная индикативная программа определяет две приоритетные сферы помощи Беларуси: «Социальное и экономическое развитие» (Social and Economic Development) и «Демократическое развитие и надлежащее госуправление» (Democratic Development and Good Governance). На основе Национальной индикативной программы разрабатываются конкретные ежегодные Программы действий (Annual Action Programmes). Те, достаточно специфические Action Programmes в рамках ЕИСП, в которых участвует Беларусь, не следует путать с более стратегическим трехлетним Action Plan в рамках ЕПС, от участия в котором Беларусь исключена. Action Programme на 2007 г. имеет отношение к энергетическому сектору; Action Programme на 2008 г. работает над экологическими вопросами, и Action Programme на 2009 г. нацелена на вопросы продовольственной безопасности. Последняя программа была профинансирована ЕС на сумму 10 млн.¹³ Как показано в таблице 1, сумма, предназначенная для Беларуси, является очень незначительной.

Таблица 1

Распределение бюджета ЕПДИ в 2007 г. и индикативное финансирование страновых программ на 2007–2010 гг., EUR млн

	Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
2007–2010 гг.	98	92	20	120	210	494

Источник: ENPI.

Закключение: приведенные примеры показывают, что Беларусь, еще до 2009 г., была вовлечена в различные европейские программы. Вследствие недостаточного собственного интереса (TAIEX), отсутствия правовой основы (Twinning) и нежелания ЕС участвовать в больших двусторонних инвестициях (NIF), большинство программ либо узко сфокусированы (FLEG), либо едва финансируются (Action Programmes), и/или являются частью больших многосторонних проектов (CBC).

Новые программы по сотрудничеству в рамках Восточного партнерства будут представлены ниже, основываясь на кратком описании имевшей место ситуации в прошлом. В принципе, в рамках Восточного партнерства, предусмотрены двухлетние встречи глав государств или правительств 27 стран-членов ЕС и партнерских стран. На ежегодных встречах министров иностранных дел будет оцениваться прогресс, и представляться более детальные политические рекомендации.

Кроме этой общей декларации о стремлении к более тесной координации на самом высоком политическом уровне¹⁴, нужно обозначить еще три новые особенности Восточного партнерства, которые имеют отношение к проведению экономической политики¹⁵: «многосторонние тематические платформы (multilateral thematic platforms), «ключевые инициативы» (flagship initiatives) и увеличенное финансирование.

¹³ Решение ЕК С(2009) 4274 от 09.06.2009 г.

¹⁴ В настоящий момент крупнейшей инициативой является Форум гражданского общества.

¹⁵ Десять «новых пунктов» Восточного партнерства в интерпретации пресс-релиза ЕК, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/217>, не всегда являются инновацией Восточного партнерства. Большинство из них (все, за исключением 6, 9 и 10), просто являются продолжением существующих политик:

Тематические платформы направлены на создание общих рамок и включают семинары по улучшению понимания законодательства ЕС и его стандартов, обмен опытом и соответствующую совместную деятельность. Существует 4 платформы: (1) Демократия, надлежащее управление и стабильность; (2) Экономическая интеграция и сближение с политическими курсами ЕС; (3) Энергетическая безопасность; и (4) Контакты между гражданами.

По каждой тематической платформе руководители высшего звена каждой страны, участвующие в процессе проведения реформ в соответствующей сфере должны проводить регулярные встречи (дважды в год в Брюсселе). Первая встреча была проведена летом 2009 г.¹⁶ В соответствии с Общим планом действий (General Guidelines) «на базе каждой платформы будет разработан ряд реалистичных, периодически обновляемых основных задач – с соответствующей программой работ, а также осуществлен обзор хода их выполнения» и сформированы экспертные рабочие комитеты (панели). В настоящий момент формат этих комитетов и состав их участников не определен. Соответственно, пока трудно сказать, насколько этот форум и дискуссия между чиновниками высокого уровня будут успешными. Возможно, что до тех пор, пока партнерские страны не увидят реальной возможности повлиять на процесс принятия решений в области распределения бюджета, они предпочтут использовать свои ограниченные административные человеческие ресурсы в других сферах, т.е. исключая своих лучших экспертов из участия в платформе.

Быстро продемонстрировать возможности программ ЕС в администрациях партнерских стран, могут **ключевые инициативы** (flagship initiatives). В Пражской декларации было обозначено 5 тем: (1) Программа интегрированного управления границами, (2) содействие развитию МСП, (3) региональные рынки электроэнергии, содействие развитию региональных рынков электроэнергии, энергоэффективности и возобновляемых источников энергии, (4) развитие Южного энергетического коридора, (5) сотрудничество по вопросам предупреждения стихийных бедствий и техногенных аварий, готовности к ним и реагирования на них.

К сентябрю 2009 г. две крупные инициативы (1 и 5) были подготовлены к тому, чтобы начать их реализацию в конце 2009 г. Для того, чтобы дать приблизительное

1. Добровольное новое Соглашение об ассоциации, включая создание зоны свободной торговли
2. Финансируемые ЕС программы по улучшению административной поглотительной способности (administrative absorption capacity)
3. «Пакты о мобильности и безопасности», делающие более легким путешествие в ЕС
4. ЕС желает изучить возможности роста мобильности трудовых ресурсов
5. Усиление энергетической безопасности в партнерских странах
6. Многосторонние платформы
7. Усиленное сотрудничество по вопросам окружающей среды и изменения климата
8. Увеличение контактов между людьми и большая вовлеченность гражданского общества
9. Дополнительная финансовая поддержка ЕС в размере EUR 350 млн на период до 2013 г.
10. Ключевые инициативы.

¹⁶ «Согласно Совместной декларации, принятой на пражском саммите Восточного партнерства, многосторонние рамочные условия Восточного партнерства будут способствовать сотрудничеству, открытому и свободному диалогу, обеспечивающему достижение целей Партнерства. Оно будет действовать на основе совместных решений ЕС и партнерских стран. Оно создаст форум, на котором можно будет делиться опытом и информацией о шагах партнерских стран в сторону рыночной трансформации, реформ и модернизации, давая ЕС дополнительный инструмент по сопровождению этого процесса. Оно будет способствовать разработке общих позиций и совместных действий. Многосторонние рамочные условия направлены на поощрение связей среди самих партнерских стран; это будет форум для дискуссии о дальнейшем развитии Восточного партнерства». См.: Eastern Partnership Multilateral Platforms – General Guidelines and Rules of Procedure, Brussels, 5th June 2009.

представление об используемых ресурсах, отметим, что на первой стадии намечено использовать EUR 6 млн для реализации инициативы 5, при этом на второй стадии будет потрачено существенно больше¹⁷. Общие предложения ЕК по реализации инициатив 2, 3 и 5 предполагают в основном техническую помощь для улучшения координации, привлекая финансовую помощь международных финансовых организаций.

Третьей особенностью Восточного партнерства является **дополнительная финансовая поддержка** в размере EUR 350 млн на период 2010–2013 гг. (2010 г.: EUR 25 млн; 2011 г.: EUR 53 млн; 2012 г.: EUR 113 млн; 2013 г.: EUR 159 млн). Однако «Европейской Комиссии необходимо будет ежегодное одобрение Совета Европы для отчисления средств восточным странам-партнерам, что сделает возможным постановку других целей и рассмотрение других внешних приоритетов».¹⁸ Соответственно, в чрезвычайной ситуации финансирование программы Восточного партнерства нельзя полностью гарантировать.

Более того, EUR 250 млн, которые были предназначены для восточной региональной программы ЕПС, будут переначислены на соответствующие инициативы Восточного партнерства, в целом аккумулируя EUR 600 млн на выполнение этой новой программы.¹⁹

Согласно SIPU (2009), Европейская Комиссия предлагает, чтобы новые средства использовались для финансирования многосторонних элементов Восточного партнерства. Остающиеся средства должны быть приблизительно поровну поделены между экономическими и социальными целями (~ EUR 75 млн) и многосторонним направлением (~ EUR 75 млн). Многостороннее направление будет, по-видимому, включать работу внутри тематических платформ и точно – крупнейших инициатив. Очевидно, что этот уровень финансирования является недостаточным для того, чтобы в одиночку профинансировать намеченные крупные проекты.

Причиной такого незначительного объема финансирования является то, что решение о создании Восточного партнерства было принято в середине бюджетного периода 2007–2013 гг. Соответственно, нужно было найти ресурсы в текущей сложной финансовой ситуации. Однако ряд крупных проектов, одобренный ЕС, но не профинансированный соответствующим образом, можно интерпретировать как своеобразное обещание на следующий бюджетный период (2014–2020 гг.). Хотя существующие финансирование не увеличится заметно в рамках общего бюджета ЕС, в случае наличия политической воли Восточное партнерство сможет аккумулировать финансирование в размере EUR 1.5 млрд и EUR 3 млрд в ценах 2013 г. Однако необходимо учитывать, что такое изменение бюджетных приоритетов, может, встретить сопротивление со стороны южных стран-членов ЕС и стран – ближайших кандидатов на вступление в ЕС. Другим вероятным источником финансирования является софинансирование со стороны заинтересованных стран-членов ЕС (центрально-европейских стран) и международных финансовых организаций.

Несмотря на наличие новых инструментов и улучшенного финансирования для программ в восточных странах, наиболее важным для Беларуси в Восточном партнерстве является сам факт участия. Решение сделать Беларусь полноправным участником программы было не бесспорным, однако оно отражало факт очевидного потепления в белорусско-европейских отношениях. Следствием данного потепления стал ряд важ-

¹⁷ См.: Презентация DG RELEX: «Предотвращение, подготовка к и реагирование на природные бедствия и техногенные катастрофы; ключевая инициатива Восточного партнерства».

¹⁸ Часть бюджета Восточного партнерства финансируется из остатка п. 4 бюджета ЕПС, рассматриваемого как резерв для кризисной ситуации в странах – соседях, например, в Палестине, UK House of Commons European Scrutiny Committee.

¹⁹ «Доступное финансирование было сокращено до этого уровня в течение переговоров с Европейской Комиссией», (SIPU).

ных визитов: С. Мартынова в Брюссель, Верховного комиссара ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности Хавьера Соланы и Комиссара ЕС по внешним связям и политике добрососедства Бениты Ферреро-Валднер в Минск.

Но, несмотря на полное членство в программе Восточного партнерства, белорусское участие в двусторонних проектах остается зависимым от «общего развития белорусско-европейских отношений». Это означает, что о каждом конкретном проекте принимается отдельное решение ЕС. С одной стороны, это объясняется тем, что критерии для финансирования белорусских проектов могут быть строже, чем для других стран; с другой стороны, индивидуальный подход не обязательно означает категорическое отклонение любого проекта.

Заключение: Восточное партнерство не является совершенно новой программой, а лишь слегка расширяет размер программы ЕПС.²⁰ Хотя, в первую очередь, ключевые проекты показывают значительный рост в масштабе европейского присутствия в регионе, финансирование в рамках текущего бюджетного периода ЕС (2007–2013 гг.) является достаточно скромным. Это может означать обещание ЕС в следующем бюджетном периоде (2014–2020 гг.) адаптировать средства к целям. Для Беларуси членство в Восточном партнерстве является потенциально более важным, чем для других стран – партнеров. В то время как Грузия, Украина и Молдова уже были на пути более близкой интеграции в европейский рынок, Беларусь рисковала, стоя отдельно от региональной динамики.²¹ Что касается финансирования, то и оно для страны скорее обещание, чем реальность, поскольку двусторонние инвестиции остаются ограниченными политическими условиями.

2.3. Сотрудничество ЕС и Беларуси в энергетической сфере

В первой части этого раздела представлены существующие программы сотрудничества ЕС и Беларуси в энергетическом секторе. Новые инструменты в рамках программы Восточно-го партнерства представлены во второй части раздела.

В рамках Национальной индикативной программы (National Indicative Programme) на 2007–2010 гг. (см. стр. 12), вопросы развития энергетического сектора рассматриваются как приоритетные (социальное и экономическое развитие). Энергетике уделялось большое внимание и в ежегодной Программе действий в рамках ЕИСП (ENPI Annual Action Programme) в 2007 г. В дополнение, вопросы климатических изменений и электроэнергетические сети были частью региональной программы действий ТАСИС. Включая многосторонние программы, можно выделить 5 текущих европейских проектов в сфере энергетики, в которые включена Беларусь:

- **Поддержка реализации комплексной энергетической политики в Республике Беларусь:** Этот проект в размере EUR 5 млн финансируется в рамках ежегодного Плана действий в рамках ЕИСП.
- **Безопасность и защита магистральной газовой инфраструктуры в Восточной Европе и Закавказье:** этот проект ТАСИС, реализуемый в рамках программы INOGATE, включает в себя 6 стран. Общий объем финансирования в EUR 1 млн предполагается использовать для изучения потерь в газовой сети и координации соответствующих политик. На основе этого изучения предполагается поддержка соответствующих проектов различными международными финансовыми организациями.

²⁰ Fride (2009).

²¹ SIPU (2009): «Предложение по двусторонним отношениям в Восточном партнерстве должно быть существенно расширено для других пяти стран региона до уровня предложения, которое уже сделано Украине. Это означает, что когда они будут готовы, остальным пяти странам должен быть предложен шанс начать переговоры о Соглашении об ассоциации с ЕС».

- **Гармонизация технических стандартов и практик в нефтяном и газовом секторе в Европе и северном Кавказе:** этот многосторонний проект ТАСИС имеет общий бюджет в размере EUR 2.8 млн.
- **Гармонизация электрических стандартов:** этот многосторонний проект ТАСИС имеет общий бюджет в размере EUR 1.5 млн.
- **Поддержка расширения Соглашения мэров (Covenant of Mayors) в странах СНГ:** цель этого проекта, еще находящегося в стадии рассмотрения, стимулировать и поддержать местные власти в их усилиях по проведению более устойчивой энергетической политики.

Помимо этих, достаточно ограниченных программ ЕС, агентства по оказанию двусторонней технической помощи и международные финансовые организации, также активны в белорусском энергетическом секторе.

Международная финансовая корпорация (МФК): проект «Исследование энергетической эффективности в Беларуси» является единственным энергетическим проектом МФК в Беларуси. Основная цель этого проекта, находящегося еще в стадии реализации, – оценить текущее состояние дел с точки зрения финансирования энергетической эффективности.

Программа развития ООН / Глобальный экологический фонд (ГЭФ): ГЭФ – второй по величине иностранный донор в белорусском энергетическом секторе. До настоящего времени два проекта были реализованы или находятся в процессе реализации: (1) в период между 2003 г. и 2007 г. проект «Энергия биомассы для нужд отопления и горячей воды» с бюджетом в USD 9 млн (USD 3 млн от ГЭФ) был направлен на поддержку использования биомассы в Беларуси. (2) Второй проект «Устранение препятствий в повышении энергетической эффективности предприятий государственного сектора Беларуси» осуществляется в период 2006 г. и 2010 г. Он «поддерживает местные власти и госпредприятия в определении возможностей по энергосбережению, особенно в области передачи теплоэнергии, а также совместном производстве электро- и теплоэнергии». Общий бюджет проекта составляет USD 9 млн (USD 1.6 млн от GEF).

Всемирный банк (ВБ): Всемирный банк – это один из самых активных доноров в энергетическом секторе Беларуси. Весной 2009 г. Исполнительный совет директоров ВБ одобрил выделение ссуды в USD 125 млн Республике Беларусь для поддержки проекта по «Повышению энергетической эффективности в Республике Беларусь» стоимостью USD 193 млн, нацеленного на улучшение ситуации в области энергосбережения в производстве электро- и теплоэнергии в отдельных городах Беларуси. Это самый большой проект ВБ в Беларуси. В дополнение ВБ также осуществляет проект «Модернизация инфраструктуры в социальной сфере Республики Беларусь» в размере USD 23 млн и пилотный проект «Изменение климата» в размере USD 1 млн.

Немецкое агентство по техническому сотрудничеству (GTZ): GTZ осуществляет проекты по устойчивой реструктуризации энергетических систем в зданиях и продвижении использования возобновляемых источников энергии.

Это неполный (информационный) список энергетических проектов, финансируемых международными донорами, показывает, что до 2008 г. Беларусь получала достаточно скромную техническую помощь. Многие важные международные финансовые организации, очень активные в странах-соседях Беларуси (например, EBRD, KfW), не были вовлечены в белорусский энергетический сектор. До 2008 г. Беларусь привлекла менее USD 50 млн от всех доноров (ЕС, многосторонних, двусторонних и пр.) чисто в энергетический сектор. В тоже самое время, Украина смогла привлечь проекты в электроэнергетике от одного ВБ в размере USD 877 млн. Однако в 2009 г. ситуация изменилась, вместе с первым займом ВБ в энергетический сектор и дис-

куссиям внутри ЕБРР о потенциальной необходимости активизации деятельности в белорусском энергетическом секторе.

В остающейся части этого раздела мы хотим проанализировать, могут ли инструменты программы Восточного партнерства в энергетическом секторе помочь повысить активность доноров. Энергетика является важным компонентом Восточного партнерства, о чем многократно упоминалось в соответствующих документах.²² Два инструмента Восточного партнерства напрямую связаны с энергетическим сектором: третья тематическая платформа и третья ключевая инициатива. Их следует кратко охарактеризовать:

Тематическая платформа **«Энергетическая безопасность»** – это дискуссионный форум высокого уровня, в котором представители Европейской комиссии (в частности из Генерального департамента транспорта и энергии (Directorate-General for Transport and Energy, DG TREN) и Генерального департамента по внешним сношениям (Directorate-General for External Relations, DG RELEX)) встречаются с госслужащими партнерских стран. Исходя из содержания презентации Генерального департамента транспорта и энергии ЕК и второго стратегического энергетического обзора ЕС, можно заключить, что ЕС хотел бы играть более активную роль в защите транзита энергии с Востока (задача, которую отдельные страны ЕС предпочитают решать самостоятельно). Это трансформируется в 3 ключевые задачи тематической платформы «Энергетическая безопасность»: (1) усиление рамочных условий и солидарности, (2) создание взаимосвязанного и диверсифицированного энергетического рынка, развитие инфраструктуры, диверсификация маршрутов доставки и транзита и (3) гармонизация энергетической политики и законодательства. Для всех основных целей определены различные подцели:

1) Усиление рамочных условий и солидарности

- развитие и внедрение механизмов взаимной энергетической поддержки и безопасности, включая системы раннего предупреждения и совместные действия в области безопасности;
- усиление контактов в области энергетической безопасности и улучшение подготовки к энергетическому кризису путем создания рабочей группы в области энергетической безопасности;
- развитие Плана действий в области энергетической инфраструктуры, основанного на соответствующей позиции ЕС.

2) Создание взаимосвязанного и диверсифицированного энергетического рынка, развитие инфраструктуры, диверсификация маршрутов доставки и транзита

- поддержка модернизации газовых магистральных трубопроводов (например, через международные конференции по инвестициям);

²² «Окончательная декларация об энергии между ЕС и Беларусью как основа для дальнейшего развития энергетического сотрудничества. Это сотрудничество должно касаться, среди прочего, транзита углеводородов и реформы в энергетическом секторе», Восточное партнерство, 3.12.2008, COM(2008) 823 final.

«Восточное партнерство нацелено на усиление энергетической безопасности через сотрудничество для достижения в долгосрочном периоде стабильных и безопасных поставок энергии и ее транзита, через лучшую регуляторную политику, лучшую энергоэффективность и большее использование возобновляемых источников энергии. Достижение энергетической безопасности должно быть включено в новое Соглашение об ассоциации или другие двусторонние соглашения между ЕС и партнерскими странами. Энергетическое сотрудничество должно принимать во внимание Второй стратегический энергетический обзор и энергетическую политику каждой партнерской страны» (Пражская декларация).

- создание конкуренции в области транзита энергии;
- поддержка транснациональных частно-государственных партнерств для модернизации инфраструктуры в области транзита газа;
- усиление политической и практической поддержки по реализации Южного энергетического коридора;
- поддержка расширения нефтяного трубопровода Одесса – Броды;
- мобилизация дополнительной технической помощи и займов от Европейского инвестиционного банка (и других международных финансовых организаций), в частности через NIF (Neighbourhood Investment Facility), с целью увеличения в партнерских странах мощностей по хранению газа, нефти и нефтепродуктов, производство нефтепродуктов и модернизации объединительных линий энергосистем;
- поддержка ускорения вступления Молдовы и Украины в Союз по координации трансмиссии электроэнергии (UCTE, Union for the Coordination of the Transmission of Electricity);
- поддержка развития мощностей в области сжижения природного газа на Черном море.

3) Гармонизация энергетической политики и законодательства

- организация семинаров и тренингов в области энергетического законодательства ЕС;
- тесное взаимодействие между энергетическими организациями в партнерских странах и ЕС;
- развитие энергетического диалога с участием ЕС и партнерских стран.

В то время как отдельные цели ЕС не разделяются всеми ее членами, остальные не подвергаются сомнению и могут принести различные выгоды в процессе сотрудничества между ЕС и восточными странами-партнерами (см. раздел 4). Хотя отдельные цели ЕС в области транзита энергии не совпадают с интересами всех партнерских стран. Следовательно, пока неясно, какую роль Беларусь может играть в тематической дискуссии о поддержке вступления Украины в Союз по координации трансмиссии электроэнергии (UCTE) или Южный энергетический коридор, поскольку эти инициативы, очевидно, не в интересах белорусского энергетического сектора. Аналогичная ситуация имеет место в связи с позицией Украины относительно транзита природного газа через Беларусь.

Соответственно, пока неясно, сможет ли европейский «лист пожеланий» стать основой для плодотворной многосторонней дискуссии. Следовательно, успех платформы зависит от нескольких вещей: от готовности всех партнеров взаимодействовать, возможности сосредоточиться на общих целях и возможности найти такие особые решения для каждой партнерской страны, которые бы укладывались в общую политику ЕС.

Ключевая инициатива «Региональные рынки электроэнергии, улучшение энергоэффективности и большее использование возобновляемых источников энергии». Генеральный департамент транспорта и энергии (DG TREN) считает, что ее целями являются или поддержка расширения объединенных линий энергопередач и/или улучшение энергоэффективности и расширение использования возобновляемых источников энергии. Генеральный департамент по внешним сношениям (DG RELEX) определяет 4 основных элемента данной ключевой инициативы:

- техническая помощь в изучении/экспертизе вопросов регуляторной политики и

законодательства, создания/укрепления потенциала (capacity building) сектора и финансирование время от времени пилотных проектов (небольших);

- исследование технико-экономических обоснований и другая деятельность по улучшению доступа к различным источникам финансирования для инвестиций в энергетический сектор;
- поддержка разработки и реализации «устойчивых энергетических планов действий» городами, которые подписали Соглашение мэров (“Covenant of Mayors”);
- поддержка участия стран Восточного партнерства в Программе Intelligent Energy Europe Programme.

Как показано в разделе 2, недостатком описанных общих высоких целей Восточного партнерства является его финансирование. В лучшем случае, белорусский энергетический сектор может ожидать ежегодного финансирования в размере EUR 20 млн (потенциально меньше, поскольку равное распределение EUR 600 млн на 4 года, на 6 стран и 5 сфер – это EUR 5 млн на страну, на год и на направление. Если принять во внимание, что Беларусь может только участвовать в финансировании на EUR 150 млн ключевой инициативы и платформы, то белорусский энергетический сектор может получить ежегодно примерно EUR 1 млн со стороны Восточного партнерства). Это недостаточно для эффективной финансовой помощи энергетическому сектору. Соответственно, финансирование в рамках Восточного партнерства может только сыграть роль катализатора, помогая создать рамочные условия для займов у международных финансовых организаций и двусторонних агентств.

На первый взгляд, многосторонние круглые столы со специалистами высокого уровня в рамках программы Восточного партнерства, могут быть не очень привлекательными для белорусских полисимейкеров, в частности потому, что они не гарантируют прямой отдачи в терминах европейской финансовой помощи. Однако такой подход представляется недальновидным. Мы видим три основные причины, почему Беларуси следует серьезно участвовать в Восточном партнерстве: (1) это показывает возможность любого вида сотрудничества с Беларусью, (2) это увеличивает возможности Беларуси привлекать и реализовать крупные проекты и (3) это увеличивает шансы на большее перераспределение бюджета ЕС в пользу проектов технической и финансовой поддержки Беларуси.

(1) возможность любого вида международного сотрудничества с Беларусью

Демонстрируя готовность и возможность успешно реализовывать относительно небольшие проекты в рамках Восточного партнерства, Беларусь посылает сигнал ЕС и другим западным донорам. Уже в кратко- и среднесрочном периоде, когда ЕБРР определяется со своей страновой стратегией (ЕС и члены ЕС входят в исполнительных совет ЕБРР), а другие международные финансовые организации (например, KfW) пересматривают свое видение уровня активности в Беларуси, ЕС начинает работу над своим новым бюджетом на 2014–2020 гг. Готовность Беларуси соответствовать стандартам ЕС в области проектов технической помощи и соответствовать всем последующим процедурам будет важным аргументом в возможных будущих решениях ЕС.

(2) Увеличение возможности Беларуси привлекать и реализовывать крупные проекты

Относительно небольшие многосторонние проекты и обсуждения экспертов – это хороший путь для того, чтобы ознакомить белорусских экспертов и госслужащих с процедурой функционирования европейских проектов. Более того, рост прямых контактов поможет белорусским чиновникам изучить цели и ограничения европейской политики, что будет крайне полезно при составлении заявок для будущих крупных проектов.

(3) Увеличение шансов на большее перераспределение бюджета ЕС в пользу проектов технической и финансовой поддержки Беларуси

Решения о финансировании принимаются ЕС не только на основании потенциальных результатов, они также связаны с прошлыми успехами/неудачами. Соответственно, ЕС, принимая решение о новом проекте, осуществляет тщательный мониторинг развития прошлых и текущих проектов.²³ Финансирование Восточного партнерства на период 2011–2013 гг., например, связано со среднесрочным обзором ЕИСП, который будет сделан в марте 2010 г.²⁴ Более важным представляется то, что переговоры о следующем бюджете ЕС начнутся сразу же после формирования новой ЕК (конец 2009 г.). Новый состав ЕК примет важные решения о масштабе финансирования Восточного партнерства и других инструментах технической и финансовой поддержки. В этом контексте, для Беларуси, как и для других стран, важно играть активную роль в развитии этого бюджетного процесса (т.е. лоббировать белорусские интересы). Для этого нужно изучить соответствующие (формальные и неформальные) процедуры, определить основные организации и персоны, создать хорошие контакты. Следовательно, Восточное партнерство предоставляет бесценную возможность взглянуть вовнутрь сложной вселенной Брюсселя.

В следующем разделе представлены инструменты, с помощью которых Беларусь может увеличить свои выгоды от сотрудничества с ЕС.

2.4. Увеличивая выгоды от сотрудничества

Беларусь имеет политическую волю, соответствующие проекты и технические возможности привлечь больше энергетических проектов к взаимной выгоде восточных партнеров, ЕС и самой Беларуси. Однако не следует полагать как само собой разумеющимся то, что Восточное партнерство сделает прорыв в отношении международной финансовой и технической помощи в энергетический сектор. Одной из важных объяснений состоит в том, что Беларусь не имеет достаточно профессиональной системы по принятию технической помощи. Для исправления этой ситуации мы предлагаем Беларуси улучшить свои возможности по успешному взаимодействию с потенциальными донорами и разработке сильных проектов (институциональная компонента) и разработать ограниченное количество очень актуальных, внутренне скоординированных хорошо сформулированных проектов (компонент идентификации проекта).

Институциональная компонента

Привлечение технической и финансовой помощи, также как и привлечение инвестиций или продажа товаров, зависит не только от технических характеристик продукта. Соответственно, проекты технической помощи нуждаются в определенном маркетинге. Общими рекомендациями является создание доверительных отношений с потенциальными «покупателями» (например, чиновниками ЕС) с целью снижения транзакционных издержек или прозрачного предоставления информации, которая нужна покупателю и, следовательно, снизить издержки, вызванные искажением информации. Другими словами, наше предложение, которое мы считаем самым важным, состоит в том, что нужно нанять специализированных экспертов. В краткосрочном периоде это потребует взаимодействия с дорогостоящими, хотя и эффективными, международными экспертами. В долгосрочном периоде необходима профессиональная подготовка внутренних экспертов, работающих на привлечение международных проектов.

²³ Это является эффективным с экономической точки зрения, поскольку доверие – подходящий инструмент для сокращения транзакционных затрат.

²⁴ UK House of Commons European Scrutiny Committee.

Принимая во внимание потенциальный объем привлеченных ресурсов, это должна быть хорошо оплачиваемая команда профессионально подготовленных и англоговорящих экспертов. В своей Action fiche for Belarus 2009 ЕС откровенно признает, что «у большинства белорусских организаций знание о требованиях, лежащих в основе успешного выполнения программ технической помощи ЕС ограничено или отсутствует, что было вызвано политической изоляцией страны со стороны ЕС. Более интенсивное техническое сотрудничество ЕС и Беларусью сделало актуальным необходимость усиления организаций, ответственных за реализацию секторальных программ с многосторонними интересами, и особенно тех, чьи интересы лежат в сфере ежегодных Планов действий ЕПС». Соответственно, ЕС в программе по продовольственной безопасности недвусмысленно заложил цель «усиления Национального координационного бюро для эффективной координации действий в области идентификации и реализации программ в рамках ЕИСП».²⁵ В настоящее время создание Национального координационного бюро поддерживается ЕС в рамках проекта с бюджетом EUR 600,000.²⁶ Целью этого проекта является поддержка возможности Беларуси наилучшим образом использовать помощь ЕС.²⁷ Имеющие место усилия по созданию мощного компетентного центра как общего ресурса для всех министерств нужно не только продолжать; их нужно финансово и административно усилить, привлечь дополнительных людей и т.п.

В дополнение к этому ярко выраженному укреплению институционального потенциала, должны быть усилены возможности эффективного обучения во время работы. То есть, та же самая группа людей должна быть вовлечена в как можно большее количество заявок.

Компонент проектной идентификации

Для привлечения инвестиций недостаточно просто презентовать большой лист потенциальных проектов, без четко не определенных специально разработанных приоритетов для инвесторов. Предложение ограниченного количества очень актуальных, внутренне скоординированных проектов, которые подразумевают явные выгоды для всех партнеров, является более многообещающим подходом. Соответственно, очень важно подготовить заявку с точки зрения «покупателя». Для этого акцент следует сделать на подчеркивании преимуществ от проекта для ЕС, а не на том, почему проект хорош для Беларуси. Это очень важно, поскольку ЕС не является монолитной организацией, а скорее организацией с различающимися интересами. Следовательно, важно предоставлять хорошие аргументы для тех европейских организаций/чиновников, кто поддерживает Беларусь, чтобы у них были инструменты для убеждения своих сопротивляющихся коллег.

Проекты с многосторонними выгодами уже определены ЕК (особенную активность проявляет Генеральный департамент транспорта и энергии). В сфере **технического сотрудничества** особую актуальность представляет бесперебойность поставках природного газа, нефти и электроэнергии. Она может, например, состоять из различной

²⁵ Action fiche for Belarus 2009 – поддержка качественной инфраструктуры в Беларуси – продовольственная безопасность.

²⁶ Внутри рамочной Программы действий на 2005–2006 г. ТАСИС упор был сделан на поддержке Национального координационного бюро в Беларуси. Контракт был подписан 5 мая 2008 г., а деятельность по проекту началась 12 мая 2008 г.

²⁷ Заявка на проект определяет 4 специфические цели:

1. Способствовать достижению долгосрочной устойчивости Национального координационного бюро;
2. помочь белорусскому правительству участвовать в ЕИСП;
3. усилить потенциал в отношении программ ЕС по технической помощи;
4. увеличить знание о программах технической помощи ЕС.

формализованной помощи в случае перебоев с поставками энергоресурсов. В случае неравных рисков и выгод такое соглашение о сотрудничестве может содержать и финансовую компоненту. Так, например, представляется полезным использование инфраструктуры поставок (т.е. трубопроводов и хранилищ) одной страны другой при определенных обстоятельствах. В случае срыва поставок газа Беларусь может, например, позволить Польше использовать газ из белорусских хранилищ. Такая формализованная (официальная) «страховка» контракта может хорошо сочетаться с ежегодным платежом, как и в случае настоящей страховки. Что касается **финансовой помощи**, то можно подумать о совместных инфраструктурных проектах для увеличения технической бесперебойности поставок. Усиление надежности инфраструктуры поставок газа, нефти и электроэнергии находится в сфере совместных интересов и импортирующей энергию ЕС, и занимающихся ее транзитом соседей. Конкретные предложения в рамках многосторонних заявок, должны быть, конечно, проверены через призму потенциально конкурирующих интересов партнерских стран (например, естественно предположить конкуренцию между Беларусью и Украиной за объем перекачиваемого через их территорию природного газа).

Литература

- Bertelsmann (2008) "Alternatives between Full Membership and Non-Membership – Fata Morgana or Silver Bullet?" Paper for the conference "The EU and its Neighbours: In Search for New Forms of Partnership" by Janis A. Emmanouilidis, Sounio – Greece, July 3–6. 2008.
- Bertelsmann (2009) "Im Osten was Neues". spotlight europe # 2009/06 by Cornelius Ochmann – Mai 2009, Bertelsmann Stiftung Gütersloh.
- BISS (2009) "What Eastern Partnership should bring to Belarus". Policy proposal by Belarusian Institute for Strategic Studies and Office for Democratic Belarus. 23 April 2009.
- CAP (2009a) "The Eastern Partnership – ENP plus for Europe's Eastern neighbors". CAP Perspectives No. 4 by Sebastian Schäffer and Dominik Tolksdorf. Center for Applied Policy Research Munich, May 2009.
- CAP (2009b) "The EU member states and the Eastern Neighbourhood – From composite to consistent EU foreign policy?". CAP Policy Analysis by Sebastian Schäffer and Dominik Tolksdorf (eds.). Center for Applied Policy Research Munich, August 2009.
- Clingendael Institute (2009) "The Eastern Partnership: Towards a New Era of Cooperation between the EU and its Eastern Neighbours?". Seminar Overview Paper by Keti Peters, Jan Rood and Christof van Agt.
- Committee on Foreign Affairs of the European Parliament (2009) "Background note on Eastern Partnership and its Parliamentary Assembly". Strasbourg, 5 May 2009.
- DGAP (2009) "Die Östliche Partnerschaft der EU – ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen". DGAPstandpunkt by Stefan Meister und Marie-Lena May. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, September 2009.
- Die Presse (2009) "EU-Außenpolitik: Fehlstart für Ostpartnerschaft" Prag/Wien 07.05.2009.
- EC (2007) ENPI Annual Action Programme 2007 in favour of Belarus.
- EC (2008) "Eastern Partnership". Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council {COM(2008) 823} SEC(2008) 2974/3, Brussels, 3 December 2008.
- EC (2009a) "Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit". 8435/09 Brussels, 7 May 2009.
- EC (2009b). ENPI Annual Action Programme 2009 in favour of the Republic of Belarus.
- EC (2009c) "The Eastern Partnership: getting down to work". IP/09/872 Brussels, 4 June

2009.

EC (2009d) "Energy Support and Security Mechanisms" DG TREN presentation at the Eastern Partnership Energy Security Platform Meeting in Brussels 17 June 2009.

EC (2009e) "Regional Energy Markets & Energy Efficiency an Eastern partnership Flagship initiative." DG RELEX D1 (E. Canciani) presentation.

EC (2009f) "Eastern Partnership Multilateral Platforms – General Guidelines and Rules of Procedure". [http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/rules_procedure_en.pdf].

EC (2009) "Key Institutional Decisions in the field of EU's External Energy Policy 2006–07". http://ec.europa.eu/external_relations/energy/docs/key_institutional_decisions_06-07_en.pdf

EC (2009g) "EU budget Financial Report 2008". Luxembourg 2009.

EIU (2009) "Belarus politics: A European partner?" ViewsWire from the Economist Intelligence Unit. April 9th 2009. [www.eiu.com/index.asp?layout=VWPrintVW3&article_id=664432051 last visit 13. October 2009].

Ferrero-Waldner, Benita (2009) "The European Union and Belarus: moving closer together?" SPEECH/09/305 at the official visit of the Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy to Belarus, Minsk, 22 June 2009.

Fride (2009) "The EU's Eastern Partnership: still-born?" Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – Policy Brief Nº 11 – May 2009.

IFRI (2009) "Recasting Relations with the Neighbours – Prospects for the Eastern Partnership". Europe Visions 4 by Kerry Longhurst and Susanne Nies. Brussels, February 2009.

IFRI (2009) "Making Good Use of the EU in Georgia: the "Eastern Partnership" and Conflict Policy". Russie.Nei.Visions No. 44 By Dominic Fean. Brussels, September 2009.

Marcin Łapczynski (2009) "The European Union's Eastern Partnership: chances and perspectives" Caucasian review of international affairs. VOL. 3 (2) – Spring 2009.

PIIA (2009) "Eastern Partnership: The Opening Report". Edited by Beata Wojna and Mateusz Gniazdowski. the Polish Institute of International Affairs, Warsaw, April 2009.

SWP (2009) "Russland und die Östliche Partnerschaft" SWP-Aktuell 21 by Susan Stewart. April 2009.

Silitski, Vitali (2009) "The EU's Eastern Partnership – Why It May Help Democracy Promotion and How the United States Can Help Move It Forward". PONARS Eurasia Policy Memo No. 70., September 2009.

Martynov, Sergei (2009) "We believe the Eastern Partnership should be and is hopefully an agreement which allows for much more cooperation within the region and for the region." Interview with Agence Europe.

[<http://www.mfa.gov.by/en/publications/media/d6d9c86fad8bee01.html>].

SIPU (2009) "The Eastern Partnership" SIPU report for the Swedish International Development Agency (SIDA) by Alan Mayhew and Christophe Hillion.25.1.2009.

UCIPR (2009) "EU's Eastern Partnership: Additional Possibilities for European Integration of Ukraine". edited by Vitalii Martyniuk. Ukrainian Center for Independent Political Research, Kyiv.

ZEI (2009) "The Eastern Partnership and Ukraine New Label – Old Products?" ZEI Discussion Paper C194 by Wiebke Drescher.

3. Политика в области реформирования отраслей инфраструктуры в 2009 г.

Экономическая система Беларуси может быть охарактеризована как управляемая государством экономика с участием частного сектора в некоторых секторах. Сектор инфраструктуры практически полностью остается под контролем государства с незначительным, жестко регулируемым участием частного сектора в телекоммуникациях и транспорте.

На данный момент экономика Беларуси не значительно пострадала от глобального экономического кризиса. Кредит МВФ позволил нарастить международные валютные резервы, и государство вновь отложило приватизацию из-за заниженных цен на активы в период кризиса. Несмотря на то, что в стране проводились реформы экономической политики (направленные на улучшение бизнес климата), они не затронули сектор инфраструктуры. Вместо этого тарифы в некоторых секторах (например, в электроэнергетике, пассажирских перевозках) поддерживались на искусственно низком уровне. Активно обсуждаемые реформы прав собственности в секторе инфраструктуры пока остаются не осуществленными. Тем не менее, сохраняется возможность акционирования и приватизация ряда предприятий (в секторе телекоммуникаций и на железной дороге) в ближайшем будущем. В результате, недостаток конкуренции, чрезмерное регулирование, государственное господство, многочисленные искажения в стимулах и неэффективные инвестиции являются основными чертами сектора инфраструктуры.

Отсутствие необходимых стимулов и иностранных инвестиций частично объясняют ухудшающиеся показатели инфраструктурного сектора. Особенно проблема нехватки инвестиций обостряется в условиях сохраняющегося отрицательного сальдо торгового баланса. Несмотря на это, структурные рыночные реформы в промышленности и инфраструктуре не являются приоритетными для государства. Мы не ожидаем активной реструктуризации и приватизационных сделок в 2010 г. из-за сложной процедуры государственного обсуждения данных вопросов и принятия решений. К тому же для привлечения инвесторов государству потребуется изменить систему регулирования и реформировать «правила игры» в секторе инфраструктуры.

Реформы в **транспортном секторе** остались непоследовательными. Не было осуществлено реформирование Белорусской железной дороги – она сохранила статус монопольного оператора – и государственных автотранспортных предприятий. Однако продолжают идти активные дискуссии о необходимости реорганизации БЖД в акционерное общество и отделение от него объектов социальной инфраструктуры. Кроме того, некоторые объекты БЖД включены в списки на приватизацию в 2010 г. Также были приняты существенные меры по сокращению перекрестного субсидирования между внутренними и международными грузовыми железнодорожными перевозками, в то время как перекрестное субсидирование между пассажирскими и грузовыми перевозками на БЖД даже выросло. Автомобильные перевозки остались в большей степени открытыми для конкуренции, несмотря на то, что государственные компании продолжали пользоваться привилегированным положением по сравнению с конкурентами из частных компаний.

Несмотря на то, что государство предпринимает номинальные шаги по приближению регулирования **телекоммуникационного сектора** к международным стандартам (например, ВТО), в частности, разрешив продажу долей в собственности мобильных операторов иностранным инвесторам в прошлые годы, реальная конкуренция на рынке ограничена. Долгожданные изменения в законодательство, регулирующие рынок телекоммуникаций, все еще не осуществлены. Таким образом, пока не принято сколь либо решительных мер по либерализации и приватизации в секторе,

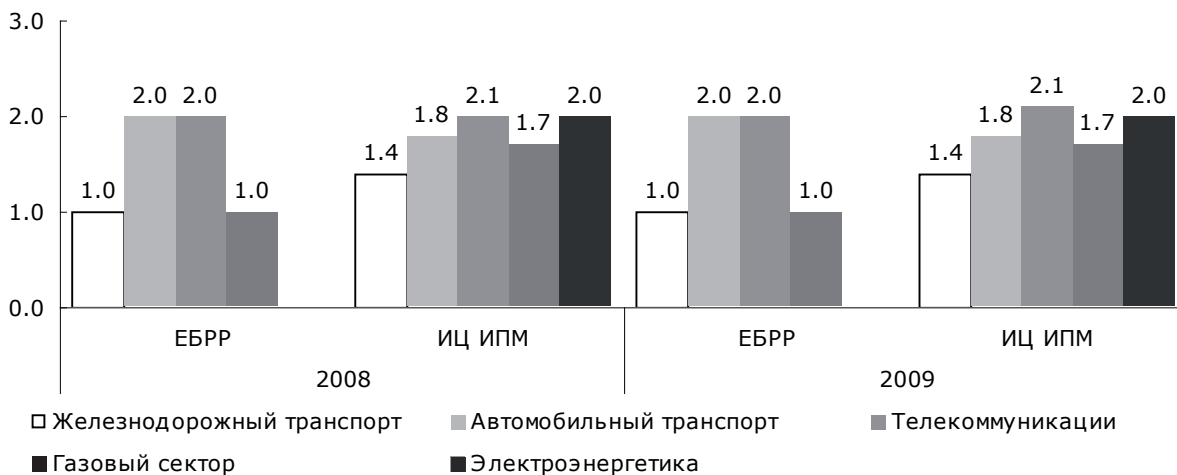
в том числе национального оператора «Белтелеком». Монополистический характер регулирования в секторе сохраняется.

В **энергетическом секторе** (электроэнергетике и газовом секторе) в течение года не происходило значимых изменений, связанных с реформированием сектора. В результате применяемых административных мер все текущее потребление импортруемых газа и электроэнергии было оплачено вовремя, текущая задолженность за импортруемые ресурсы была ликвидирована; значительно снижена задолженность предыдущих лет. Политика установления тарифов продолжала оставаться нерыночной; перекрестное субсидирование населения и в газовом секторе, и в секторе электроэнергетике не только не было ликвидировано, а даже увеличилось. В результате, большинство промышленных предприятий покупали энергию по высоким тарифам, что снижало их конкурентоспособность. Тарифная политика по общему сдерживанию роста тарифов отрицательно воздействовала на финансовые результаты и инвестиционные возможности энергетических предприятий, тем самым, ограничивая их инвестиционные возможности по модернизации своих активов и технологий. Реструктуризация сама по себе не является государственным приоритетом, а на масштабные изменения в секторе правительство не готово. Приватизация и создание независимого регуляторного органа в энергетике пока еще даже не обсуждаются.

Оценки Исследовательского центра ИПМ лишь незначительно отличаются от индексов ЕБРР (рис. 3). Благодаря более детальной шкалы, применяемые Исследовательским центром ИПМ, индексы реформ в железнодорожном секторе и электроэнергетике несколько выше, чем в ЕБРР, в то время как в автомобильном секторе – незначительно ниже. Как Исследовательский центр ИПМ, так и ЕБРР не выявили прогресса в реформировании инфраструктуры Беларуси.

Рисунок 3

Оценки индексов реформ в секторе инфраструктуры Беларуси



Источники: EBRD (2009). Transition in Crisis? Transition report 2009; EBRD (2008). Growth in Transition. Transition report 2008; оценки Исследовательского центра ИПМ.

3.1. Железнодорожный транспорт

3.1.1. Реформы в 2009 г.

Белорусская железная дорога является монопольным перевозчиком и оператором на рынке грузовых и пассажирских перевозок. Несмотря на активные разговоры о необходимости реформирования БЖД, никаких существенных изменений в ее структуре в 2009 г. не произошло. Среди озвучиваемых реформ были приватизация предприятий БЖД не относящихся к основным видам деятельности, передача социальных объектов на баланс местных исполнительных комитетов, создание совместного предприятия с Российскими железными дорогами. Позитивным сигналом стало включение 5 дополнительных предприятий от БЖД в перечень тех, которые должны быть приватизированы в 2010 г. При этом вероятность того, что предприятия БЖД в самом деле будут приватизированы достаточно мала. На данный момент в структуру БЖД помимо 47 предприятий и 7 заводов входит 38 социальных объектов, включая объекты здравоохранения, образования, спортивные и культурные объекты. Среди других событий следует отметить развитие контейнерных перевозок: появление поезда Брест – Калуга – Брест (перевозящего запасных детали на заводы Пежо-Ситроен и Фольксваген), поезда ЗУБР (связывающего Эстонию, Латвию и Беларусь), и поезда Викинг (перевозящего грузы из Литвы в Беларусь и Украину).

Несмотря на усилия по развитию контейнерных перевозок общий объем грузооборота БЖД снизился на 12.9%. Большая часть этого спада объясняется глобальным экономическим кризисом, так как со второй половины 2009 г. (когда падение составляло 18.1% г/г) грузооборот начал постепенно восстанавливаться. Другими факторами, сдерживающими объемы грузоперевозок, стало переориентация грузопотока из России и Казахстана в Китай, а также усиление потоков в сторону портов России вместо стран Балтии. С учетом роста ВВП Беларуси всего на 0.2% г/г, падение интенсивности²⁸ грузоперевозок составило также 12.9% (см. рис. 4). Таким образом, это был уже шестой год падения данного показателя. Это свидетельствует о том, что железная дорога теряет свои конкурентные позиции относительно автомобильных перевозок, а равновесие может быть восстановлено только за счет улучшения качества логистических услуг на БЖД.

Тарифная политика стала основным инструментом реагирования БЖД на вызовы глобального экономического кризиса. В целом тарифы за 2009 г. выросли на 58.8% г/г. При этом была увеличена гибкость в тарифной политике за счет введения скидок более чем на 80 товарных позиций (в основном для транзита из Калининграда). Тарифы на внутренние грузовые перевозки были повышены дважды в 2009 г. на 10% в марте и июне. Эти повышения позволили увеличить доходность внутренних перевозок и снизить перекрестное субсидирование между внутренними и международными перевозками. В результате в конце 2009 г. внутренние тарифы покрывали расходы на 92% (около 70% в предыдущие годы), а уровень в 100% предполагается достичь в 2010 г. Это вполне осуществимо, так как к середине 2010 г. внутренние тарифы выросли уже дважды на 15 и 5%.

Объем пассажирских перевозок продолжил снижаться в 2009 г. Снижение составило 9.8% г/г, что привело и к падению интенсивности перевозок на 8.3%. Существует множество факторов, которые способствовали данному снижению. Помимо традиционно отмечаемых роста автомобилизации и снижающейся мобильности населения,

²⁸ Интенсивность грузовых перевозок определяется как процентное отношение грузооборота к ВВП в реальном выражении (тонно-км на 1000 BYR в ценах 2000 г.). Интенсивность пассажирских перевозок рассчитывается как пассажирооборот на душу населения (пассажиро-км на человека).

Рисунок 4

Интенсивность железнодорожных перевозок



Источник: собственные расчеты по данным Белстата.

негативное влияние на динамику пассажирских перевозок оказал и глобальный экономический кризис, который в первую очередь сказался на объемах международных перевозок. Еще одним фактором, повлиявшим на сокращение международного пассажирооборота, стали возросшие тарифы. В 2009 г. они выросли на 25.3% г/г, что значительно превышает общий уровень инфляции в Беларуси (см. табл. 2). В свою очередь тарифы на пригородные и внутренние перевозки остались практически неизменными: на внутренние перевозки они выросли всего на 0.3% г/г, а на пригородные – снизились на 3.2%. Данное снижение объясняется переходом на расчет стоимости проезда в пригородных электропоездах исходя из непосредственно преодоленного расстояния вместо количества пересеченных зон. Этот год стал вторым по порядку годом, в котором тарифы на внутренние и пригородные перевозки не росли. Так как при этом в стране наблюдалась инфляция порядка 13–14%, это означало рост убытков БЖД и перекрестного субсидирования между пассажирскими и грузовыми перевозками.

Глобальный экономический кризис осложнил условия функционирования²⁹ сектора железнодорожных перевозок в 2009 г. В первый раз с 2000 г. доля пассажирских перевозок в общем объеме перевозок выросла с 14.3 до 14.7% (рис. 5). Плотность трафика наоборот упала на 12.4% г/г до 11.6 млн единиц на километр, что тем не менее остается высоким показателем по сравнению с другими странами региона³⁰. Такая динамика в показателях означает с одной стороны рост потребности в перекрестном субсидировании, а с другой – увеличение постоянных издержек на обслуживание железнодорожной инфраструктуры. Это подчеркивает актуальность реформ в секторе, которые позволили бы смягчить последствия кризиса, изменяющихся торговых потоков и сокращающихся государственных расходов.

²⁹ Условия функционирования железнодорожного сектора могут быть оценены с помощью показателя «трафик микс» и плотности трафика. Трафик микс – показатель, характеризующий долю пассажирских перевозок в общем объеме перевозок (сумме пассажирских и грузовых перевозок). Плотность трафика – это отношение общего объема перевозок к протяженности железнодорожных путей.

³⁰ Для международного сравнения см.: Amos, P. (2005) Reform, Commercialization and Private Sector Participation in Railways in Eastern Europe and Central Asia. The World Bank Group Transport paper, 4.

Таблица 2

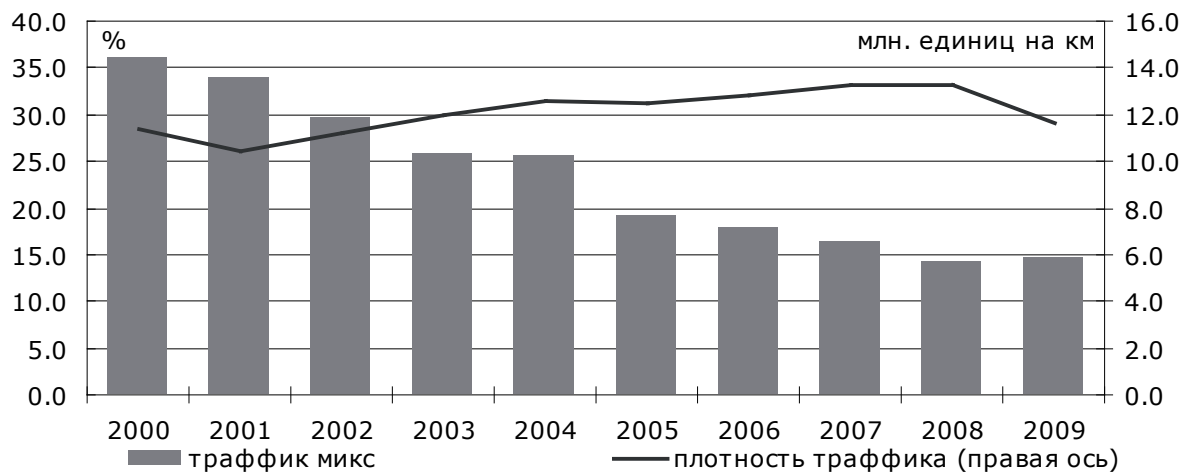
Индексы цен на транспортные услуги, г/г, %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Грузовые перевозки	227.5	120.5	119.8	112.7	107.1	113.5	115.5	124.9	158.8
Пассажирские перевозки									
международные	183.7	140.2	132.4	151.5	112.1	117.3	128.6	123.6	125.3
национальные	251.4	197.4	141.7	117.0	109.5	111.3	113.3	100.0	100.3
пригородные	269.2	202.9	162.0	134.8	120.0	120.4	117.9	100.0	96.8
Индекс потребительских цен	161.1	142.6	128.4	118.1	110.3	107.0	108.4	114.8	112.9
Индекс цен на услуги	216.8	193.4	161.9	121.2	112.0	113.2	108.8	106.9	113.9

Источник: Белстат.

Рисунок 5

Показатели работы железной дороги



Источник: собственные расчеты по данным Белстата.

3.2.2. Направления реформ

Самой обсуждаемой проблемой БЖД является ликвидация перекрестного субсидирования между пассажирскими и грузовыми перевозками. Это может быть достигнуто за счет увеличения доли издержек, оплачиваемых пассажирами, при одновременном увеличении прямых денежных компенсаций наиболее чувствительным к повышению цен на железной дороге группам населения. Проблема перекрестного субсидирования между внутренними и международными грузовыми перевозками также представляет собой проблему, но она должна быть решена в 2010 г. с повышением тарифов на внутренние перевозки до уровня окупаемости.

Другим важным шагом, позволяющим повысить производительность железной дороги, является выделение основных направлений деятельности в отдельные предприятия, а также отказ от сопутствующей деятельности, в том числе и в социальной сфере. Данные реформы близки к началу их осуществления, так как 9 предприятий БЖД внесено в список на приватизацию в 2010 г. Однако отсутствие реально осуществленных приватизационных сделок сигнализирует о том, что данные реформы могут оставаться лишь намерениями в ближайшем времени.

Дальнейшие реформы включают в себя:

- Правительство должно законодательно определить условия функционирования предприятий железнодорожного транспорта, разделяя функции управления же-

лезной дорогой и предоставления транспортных услуг. Это может быть достигнуто при условии создания независимого регулирующего органа, который обеспечивает принятие инвестиционных и других решений независимо от влияния потребителей транспортных услуг и организаций, занимающихся строительством и ремонтом железнодорожных путей и объектов инфраструктуры. В перспективе, данный орган также мог бы регулировать доступ частных транспортных и экспедиторских компаний на рынок железнодорожных перевозок. Процедура установления тарифов должна быть полностью прозрачной и свободной от влияния руководства БЖД.

- Экономическая деятельность в данном секторе (управление железными дорогами, строительство и ремонт, оказание транспортных услуг и др.) должна быть разделена между разными компаниями. Для начала целесообразно объединить образовавшиеся предприятия в холдинг и только после акционирования перейти непосредственно к приватизации.

3.2. Автомобильный транспорт и дорожное хозяйство

3.2.1. Реформы в 2009 г.

Ситуация в дорожном секторе практически не изменилась в 2009 г. по сравнению с предыдущими годами. Наиболее острой проблемой осталось сокращение ресурсов направляемых на финансирование дорожной инфраструктуры. Данный процесс ускорился в 2007 г. с отменой специального оборотного налога с пользователей автомобильных дорог. Правительство не смогло перераспределить оставшиеся ресурсы таким образом, чтобы обеспечить потребности дорожного сектора в полном объеме. В особенности это утверждение касается 2009 г., который по причине глобального экономического кризиса стал особенно сложным для сектора государственных финансов. Необходимость сокращения импорта и обеспечения бездефицитного бюджета согласно соглашению stand-by с МВФ вынудило правительство сократить государственные расходы на 3% от ВВП. В итоге дорожный фонд – основной источник финансирования дорожного сектора – составил BYR 1974.5 млрд или 1.4% от ВВП. Это на 0.9 процентного пункта меньше, чем в 2005 г., когда дорожный фонд достигал своего максимума, и на 0.1 пункта ниже по сравнению с предыдущим годом. Недостающие средства для финансирования дорожных работ предполагается привлекать в форме банковских кредитов и займов у международных финансовых организаций. На пример, Беларусь ведет переговоры со Всемирным банком о кредите на USD 150 млн для финансирования реконструкции участка трассы Минск–Гомель. Ситуация с финансированием ухудшается тем, что не была решена проблема нецелевого использования дорожного фонда. Как и в предыдущие годы порядка BYR 400 млрд было направлено на нужды сельского хозяйства³¹. В текущем 2010 г. дорожные работы финансируются непосредственно из местных бюджетов, и общая сумма расходов была изначально сокращена на отмеченные выше BYR 400 млрд. В результате в 2010 г. планируется провести капитальный ремонт лишь 120 км автодорог из 15000 км имеющихся.

Сектор грузовых автомобильных перевозок продолжил страдать от внешних шоков в 2009 г. Глобальный экономический кризис, означавший снижение объемов международной торговли, вызвал снижение грузооборота в Беларуси на 2.2%, а его интенсивности на 2.4% (рис. 6). Тем не менее, это значительно меньше, чем в секторе железнодорожных перевозок. В некоторой мере падение международных перевозок, которые наиболее чувствительны к внешним шокам, было компенсировано ростом перевозок на внутреннем рынке. На самом деле, объем перевезенных грузов за 2009 г. даже несколько вырос (на 0.3% г/г), что говорит о том, что падение в грузообороте произошло за счет фактора расстояния, на которые осуществлялись перевоз-

³¹ <http://news.belta.by/ru/actual/interview?id=540070>.

ки. Тарифы на грузовые перевозки выросли в 2009 г. на 9.8% г/г, что предоставило автомобильному сектору дополнительное преимущество относительно железной дороги, где тарифы росли намного быстрее. Кроме того, сектор выиграл от снижения налоговой нагрузки в экономике, в особенности от отмены сбора в поддержку сельхозпроизводителей.

Основным событием в секторе стало оглашение создания таможенного союза между Беларусью, Казахстаном и Россией. Последствия для сектора автомобильных грузовых перевозок в случае создания данного союза остаются достаточно неопределенными. Однако в любом случае не следует ожидать роста товарооборота между странами, так как торговля в рамках СНГ итак осуществляется на беспошлинной основе. Кроме того, импортные тарифы в Беларуси и России согласованы на 98% и без таможенного союза. Самым очевидным преимуществом Беларуси от союза является возможное увеличение грузопотока через Беларусь. Объем товаров, ввозимых в Россию через Беларусь, должен вырасти, так как белорусская таможня работает более оперативно по сравнению с российской, в том числе и из-за наличия возможности электронного декларирования. Рост потока товаров ожидается даже несмотря на применяемую в Беларуси практику обязательного конвоя большого числа товаров и изъятия всей партии товаров в случае минимальных нарушений в законодательстве. Однако белорусские перевозчики вряд ли получают выгоду от этого увеличения, так как их возможности по работе на российском рынке ограничены числом лицензий, которые выделяет российская сторона. Россия, очевидно, не хочет увеличивать их число, в то время как белорусская сторона настаивает на том, что единое таможенное пространство предполагает беспрепятственный доступ автоперевозчиков на рынки стран-партнеров. Кроме того, данный подход может в перспективе гарантировать Беларуси доступ и на китайский рынок, так как туда допускаются только перевозчики из соседних территорий.

Развитие сектора частных пассажирских перевозок по-прежнему сдерживается недостатками законодательства, регулирующего сектор и нечестной конкуренцией. Наиболее противоречивой проблемой остается статус оператора пассажирских перевозок, которые выступают посредником между заказчиком (местными властями) и перевозчиками. Зачастую операторами выступают государственные перевозчики, что ставит их в более выгодное положение по сравнению с частными. Кроме того, не разработаны инструкции осуществления контроля за выполнением перевозчиками договорных обязательств. Данную функцию зачастую берут на себя операторы, т.е. государственные перевозчики, которые являются одновременно и конкурентами контролируемых частных компаний. В качестве положительного изменения в секторе следует отметить снижение налоговой нагрузки. Ставка единого налога по упрощенной системе, который выплачивают частные перевозчики, зарегистрированные в форме индивидуальных предпринимателей, была снижена с 8% до 5–6% от выручки. Несмотря на это изменение, объем пассажирских перевозок частным сектором снизился на 28.2% в 2009 г.³² Его доля в общем объеме пассажирских перевозок снизилась до 3.8% от пассажирооборота (для сравнения в 2007 г. доля составляла 9.2%). Общий пассажирооборот и его интенсивность также снизились на 7.7 и 5.8% г/г соответственно. Снижение числа перевезенных пассажиров было не столь велико – на 2.4%, – подчеркивая, что снижение коснулось в первую очередь поездок на длинные расстояния. Это стало результатом как глобального экономического кризиса, так и выросших тарифов на данный тип поездок. Пригородные и междугородные тарифы выросли на 22.0 и 14.6% г/г соответственно, что немного превышает общий уровень инфляции в стране (табл. 3).

³² Данные включают в себя только пассажирооборот частных перевозчиков в форме индивидуальных предпринимателей. В 2009 г. спад составил 54.8% из-за нового законодательства об индивидуальных предпринимателях (см. Мониторинг инфраструктуры Беларуси 2009).

По результатам 2009 г. автотранспортный сектор Беларуси увеличил свою убыточность до 4.8% (3.3% в 2008 г.), подчеркивая неэффективность сектора и необходимость его реформирования.

Рисунок 6

Интенсивность автомобильных перевозок



Источник: собственные расчеты по данным Белстата.

Таблица 3

Индексы цен на услуги автотранспорта, г/г, %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Грузовые перевозки, в т.ч.	163.6	137.2	138.4	125.8	111.6	108.7	110.7	114.0	110.0
Пассажирские перевозки									
пригородные	172.5	213.7	151.0	150.4	123.3	119.6	113.3	104.6	122.0
междугородные	168.5	175.3	136.7	135.9	126.2	113.5	113.2	104.6	114.6
Индекс потребительских цен	161.1	142.6	128.4	118.1	110.3	107.0	108.4	114.8	112.9
Индекс цен на услуги	216.8	193.4	161.9	121.2	112.0	113.2	108.8	106.9	113.9

Источник: Белстат.

3.2.2. Направления реформ

Устойчивое развитие сети дорог невозможно без улучшения финансирования дорожного строительства. В связи с этим необходимо увеличить государственные расходы в данном секторе, в первую очередь за счет сохранения в нем средств, которые ранее числились в дорожном фонде, но тратились на нужду сельского хозяйства. Департамент «Белавтодор» – как оператора дорог – следует наделить большей независимостью от Министерства транспорта и коммуникаций для того, чтобы снизить влияние транспортного лобби при принятии решений о финансировании дорожных работ.

Высокие импортные пошлины на транспортные средства снижают конкурентоспособность белорусских перевозчиков по сравнению с перевозчиками других стран. Для того чтобы конкуренция на рынке перевозок грузов была более справедливой, необходимо снизить ставку импортных пошлин на транспортные средства, используемые в автоперевозках. Таможенный союз с Казахстаном и Россией не способен решить эту проблему, так как общие тарифы планируется установить на уровне белорусских. Однако это вряд ли поможет и МАЗу, производство которого защищается с помощью пошлин. Его основным конкурентом является КАМАЗ, а не грузовые автомобили из

третьих стран. Еще одна чувствительная проблема грузовых автоперевозчиков – высокая налоговая нагрузка – была частично сглажена за счет отмены ряда налогов, в особенности сбора в поддержку сельхозпредприятий. В то же время актуальной продолжает оставаться необходимость начала реструктуризации и приватизации государственных компаний, занимающихся грузовыми перевозками.

Для развития рынка локальных пассажирских перевозок государству необходимо обеспечивать равный подход к частным и государственным перевозчикам (включая одинаковые требования к техническому состоянию, использованию кассовых аппаратов, равный доступ к маршрутам и т. д.). Для этого следует законодательно разделить функции заказчика и оператора перевозок. Предприятия, оказывающие транспортные услуги, не должны наделяться правами оператора. Наиболее эффективным является создание на местах независимых от центральных и местных органов власти регулирующих органов. Одинаково важным является законодательно определить источники финансирования операторов. Официально признается, что их услуги должны оплачиваться из местных бюджетов, но отсутствие соответствующего законодательного акта провоцирует местные власти перекладывать данные обязательства на частных перевозчиков. Кроме того, профсоюз «Садружнасць» настаивает на изменениях в процедуре установления тарифов. Во-первых, местные власти не должны участвовать в регулировании тарифов, так как это является задачей Министерства экономики. Во-вторых, если предприятие работает в условиях упрощенной системы налогообложения, как это делает большинство перевозчиков зарегистрированных в форме индивидуальных предпринимателей, то тарифы на их услуги не могут быть подвержены регулированию, так как это противоречит законодательству об упрощенном налогообложении. В-третьих, профсоюз «Садружнасць» предлагает считать перевозчиков, использующих автобусы категории М2, перевозчиками предлагающими поездки повышенной комфортности, что предполагает отсутствие регулирования тарифов на их услуги.³³

Поскольку большинство государственных транспортных предприятий убыточны, следует выработать стратегию их реструктуризации. В случае если убытки являются следствием вмешательства государства, а не низкой эффективности самого предприятия, они должны в полной мере компенсироваться из бюджета. В процессе реструктуризации транспортных предприятий в первую очередь необходимо ликвидировать подразделения, занимающиеся грузовыми перевозками (основной объем перевозки грузов уже приходится на частные фирмы), а также избавиться от неиспользуемых основных фондов. Большая часть таких фондов может быть продана частным транспортным компаниям.

3.3. Телекоммуникации

3.3.1. Реформы в 2009 г.

В 2009 г. существенных реформ в направлении либерализации телекоммуникационного рынка не наблюдалось. Основные события были связаны с вводом на рынок новых технологий связи, стремлением операторов мобильной связи привлечь абонентов конкурентов, увеличить доходность с абонента в силу насыщения рынка.

Закон «Об электросвязи» от 2005 г. по-прежнему остается основным законом, регулирующим отрасль, несмотря на попытки внесения изменений в закон в 2008 г., устранившие монополию национального оператора электросвязи «Белтелеком»³⁴, которые

³³ Степанов В. (2010). Либерализация... для монополиста. Автоперевозчик, №1, 2010.

³⁴ РУП «Белтелеком» входит в структуру Минсвязи и непосредственно ему подчиняется. «Белтелеком» является национальным оператором электросвязи. Монополия «Белтелекома» распространяется прежде всего на внешние каналы связи. Для осуществления международных

так и не были осуществлены. Также в стране продолжала действовать Программа развития связи в Республике Беларусь на 2006–2010 гг., Государственная программа возрождения и развития села на 2005–2010 гг. (касательно развития связи)³⁵. Различные телекоммуникационные услуги по-разному регулируются в Беларуси. Инфраструктура для доступа в интернет, проводные линии связи и т.д. по-прежнему принадлежат «Белтелекому», независимые операторы их арендуют. Инфраструктура для мобильной связи находится в собственности операторов. Тем не менее, «Белтелеком» осуществляет коммутацию между мобильными операторами. «Белтелекому» также принадлежит внешний канал связи.

Из-за одномоментной девальвации белорусского рубля в январе 2009 г. операторы, предоставляющие различные виды услуг связи, как и представители многих других отраслей экономики, стремились повысить расценки на свои услуги. В основном это касалось операторов мобильной связи ООО «Мобильные ТелеСистемы» («МТС», торговая марка МТС)³⁶, ИП «Велком» (торговые марки velcom и PRIVET)³⁷, ЗАО «Белорусская сеть телекоммуникаций» (торговая марка life:))³⁸, ООО СП «Белсел» (торговая марка Dialog)³⁹, которые активно проводили инвестиции в инфраструктуру в последние годы. Расценки на услуги связи устанавливаются в белорусских рублях, а инвестиции в инфраструктуру операторы осуществляют в иностранной валюте. Операторами было принято непопулярное решение о подъеме цен на услуги связи примерно на размер девальвации – 20–30%. Государство по-началу стремилось препятствовать такому росту цен. Большинство мобильных операторов в Беларуси являются частными компаниями, соответственно, вмешиваться в их ценовую политику государство может только рекомендательно. Тем не менее, белорусское государство все еще является главным акционером одного из лидеров рынка, оператора «МТС». Оно заставило оператора снизить цены до преддевальвационного уровня. Такой льготный период для абонентов МТС продлился всего месяц, после чего цены были снова подняты. В итоге, за год расценки на мобильную связь повысились, было предложено множество новых тарифных планов, чтобы увеличить доходность с абонента. По данным Белстата, в целом за год услуги сотовой подвижной электросвязи увеличились на 13.5%.

По доходам мобильных операторов «МТС» и «Велком» в 2009 г. ударила не только девальвация, но и активные действия нового игрока с торговой маркой life:), в частности, предложение наиболее привлекательных тарифных планов, которые провоцируют отток абонентов у «большой двойки». Как известно, мобильный оператор «Белорусская сеть телекоммуникаций» еще несколько лет не будет нацелен работать на прибыль, соответственно, он может себе позволить такие меры. Как следствие происходящих событий на рынке, у операторов «МТС» и «Велком» снизились показатели доходности с абонента (ARPU) и коммерческого трафика в расчете на одного абонента за месяц (MOU). Доходность с абонента оператора «МТС» за 2009 г. соста-

звонков все мобильные операторы обязаны использовать только мощности «Белтелекома». Провайдеры услуг доступа в интернет также вынуждены арендовать каналы у «Белтелекома».

³⁵ Постановление Совета министров Республики Беларусь № 1395 от 23 октября 2006 г. «Об утверждении Программы развития связи в Республике Беларусь на 2006–2010 гг.»; закон Республики Беларусь №45–3 от 19 июля 2005 г. «Об электросвязи»; указ президента Республики Беларусь № 150 от 25 марта 2005 г. (в ред. от 12.01.2007) «О Государственной программе возрождения и развития села на 2005–2010 гг.»).

³⁶ Абонентская база «МТС» – 4.56 млн. Собственники: РУП «Белтелеком»-51% и «Мобильные Телесистемы» – 49%.

³⁷ Абонентская база «Велком» – 4.1 млн. Собственник: SB Telecom Ltd. – 100%.

³⁸ Абонентская база «Белорусской сети телекоммуникаций» – 1 млн. Собственники: «Turkcell» – 80%, РУП «Белтелеком» – 20%.

³⁹ Абонентская база «Белсел» – 132 тыс. Собственники: CIB BV (Нидерланды) и РУП «Белтелеком».

вила BYR 21.8 тыс. (BYR 20.7 тыс. в 2008 г.). У оператора «Велком» средняя доходность с абонента уменьшилась с EUR 8.2 в 2008 г. до EUR 5.5 в 2009 г.⁴⁰

Можно отметить активную работу «МТС» по привлечению тяжелых корпоративных клиентов. В предоставленном отчете за 2009 г. мобильного оператора сообщается о 78 предприятиях, входящих в состав 100 крупнейших налогоплательщиков страны, которые являются абонентами «МТС». «Велком» сохранил другой фокус в своей клиентской политике, он по-прежнему остается лидером в корпоративном сегменте – порядка 70% белорусских предприятий и организаций отдают предпочтение «Велком», но это скорее малые и средние, и в основном частные компании. По оценкам Министерства связи и информатизации Беларуси, общее количество абонентов сотовой связи в стране по итогам 2009 г. составило 9.6 млн. «МТС» потерял 6% доли рынка — с 52% в конце 2008 г. до 46% в конце 2009 г. Рыночная доля «Велком» за год уменьшилась с 44.8% до 42.7%. Рыночная доля «Белорусской сети телекоммуникаций», напротив, существенно увеличилась с 2.8% по итогам 2008 г. до 10.3% в 2009 г., составив около 1 млн. абонентов.

В 2009 г. обострилась борьба за мобильный интернет. В мае «Велком» официально объявил о заключении эксклюзивного договора с «Белсел» о предоставлении услуг широкополосного доступа в интернет на основе технологии cdma2000 (EV-DO Rev.A). В октябре 2009 г. компания «Белорусская сеть телекоммуникаций» получила лицензию на технологию доступа в интернет 3G и запустила ее в коммерческое использование в ноябре. Это повысило узнаваемость нового оператора и привлекло в качестве абонентов наиболее мобильную группу населения – молодежь и представителей бизнеса.

По итогам 2009 г. операторы «МТС» и «Велком» вновь были признаны монополистами в сфере сотовой подвижной электросвязи. Такие данные содержатся в Государственном реестре хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках. В этом же списке находится и РУП «Белтелеком». Постановлением Совета министров Беларуси №1256 от 29 сентября 2009 г. было решено внести РУП «Белтелеком» в список госпредприятий, подлежащих приватизации на 2006–2010 гг. Однако запланированного акционирования «Белтелекома», предшествующего приватизации, осуществлено не было. По заявлениям Министерства связи и информатизации, целесообразности в акционировании «Белтелекома» нет, пока нет реальных планов по его приватизации, привлечению стратегического инвестора в крупные инвестиционные проекты, собственных средств на инвестиции «Белтелекому» пока достаточно. По мнениям экспертов рынка, если «Белтелеком» и будет продан, то не целиком, а по частям, и в основном его периферийные отделы (например, ip-телевидение «ZALA», интернет провайдер с продуктом *buflu*⁴¹, контрольный пакет «МТС», центры обработки данных и т.д.), создав тем самым видимость либерализации рынка телекоммуникаций, но «Белтелеком» сохранит за собой монополию в сфере выделения каналов связи для междугородной и международной телефонной связи и на доступ в интернет. В то же время, оставаясь 100% государственным предприятием, «Белтелеком» начал активно развиваться по разным направлениям связи: цифровое телевидение ZALA, WiMax, увеличение точек доступа Wi-Fi⁴², значительно увеличилась пропускная способность внешнего шлюза, с 7.2 Гбит/с в 2008 г. до 23 Гбит/с на конец 2009 г. Абонентов цифрового телевидения IPTV насчитывалось в конце 2009 г. 70 тыс. против прогнозируемых на год 50 тыс.

⁴⁰ Отчет предоставлен в EUR.

⁴¹ Бренд национального оператора «Белтелеком», ему принадлежит наибольшая доля рынка по экспертным оценкам.

⁴² В 2009 г. в Беларуси установлены 343 точки доступа Wi-Fi, из них 262 – в Минске, в сети эксплуатируются 645 точек доступа.

Всё большее распространение в стране приобретает широкополосный доступ в Интернет. Количество абонентов широкополосного доступа в 2009 г. составило 730 тыс., в том числе абонентов *byfly* — 459.4 тыс. (количество абонентов *byfly* по итогам 2008 г. составляло всего 150 тыс.). Согласно результатам опроса Независимого института социально-экономических и политических исследований (НИСЭПИ), в Беларуси интернетом пользуются 41.4% жителей (3.99 млн) против 34.4% в 2008 г. Две трети белорусского трафика уходит в Россию, что свидетельствует о слабом развитии интернет услуг внутри страны.

В апреле 2009 г. «Белтелеком» снизил стоимость доступа к сети интернет с гарантированной полосой пропускания для независимых провайдеров на 25%. Снижение стоимости приветствуется независимыми интернет операторами, но они находятся в большой зависимости от монополиста, соответственно, в своей ценовой политике менее мобильны, нежели «Белтелеком» в отношении доступа к интернет *byfly*. «Белтелеком» снижает стоимость доступа в интернет для конечных пользователей интенсивнее, нежели для провайдеров, ставя под угрозу инвестиционные проекты провайдеров и их существование. В то же время, растет выручка «Белтелекома» от услуг передачи данных. Если в начале 2006 г. она составляла всего 0.5% от общей выручки «Белтелекома», то по итогам 2009 г. – 17%.

По заявлениям представителей «Белтелекома», в 2010 г. инвестиции будут направлены на развитие сетей передачи данных, расширение магистральных, внутризональных и местных сетей связи, внедрение цифровых коммутационных систем, в том числе замену устаревших АТС, развитие сельских телефонных сетей (агрокотродах), внедрение технологии беспроводного доступа WLL, увеличение количества точек доступа в интернет с использованием технологии Wi-Fi, оказание с использованием цифровой сети электросвязи широкого спектра высококачественных дополнительных услуг, внедрение новых принципов управления сетями электросвязи, развитие технологии WiMax. Инвестиции «Белтелекома» осуществляет в том числе за счет фонда универсального обслуживания, созданного в 2007 г. Источниками формирования резерва фонда являются обязательные отчисления операторов электросвязи в размере 1.5% доходов от оказания услуг – самый большой из существующих налогов в абсолютном исчислении, оплачиваемых операторами.

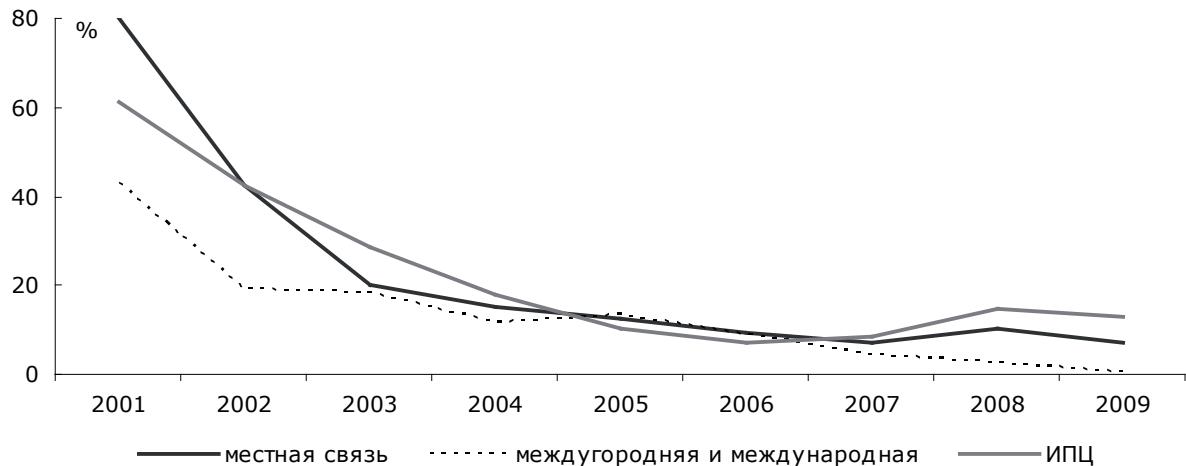
Прирост основных телефонных номеров стационарной связи в Беларуси в 2009 г. составил 220 тыс., в том числе 120 тыс. на городских телефонных станциях (из них 70 тысяч – по технологии WLL). Плотность телефонов по республике составила 41 аппарат на 100 человек

Рост тарифов на местную связь в Беларуси в 2009 г. составил 7.2%, на междугородную связь – 0.4%. Такое повышение тарифов, тем не менее, не превысило уровень инфляции в стране (ИПЦ составил 13% г/г.), что свидетельствует об отсутствии значимого снижения перекрестного субсидирования в секторе (рис. 7). Заниженные расценки на местную связь компенсируются завышенным их уровнем на международную связь.

В 2009 г. прибыльность сектора телекоммуникаций снизилась. Чистая прибыль организаций связи за год составила BYR 828.1 млрд. рублей, или на 29.2% меньше, чем за 2008 г. Рентабельность реализованной продукции, работ, услуг этих организаций составила 32.3% против 37.8% в 2008 г. (табл. 4). Снижение прибылей было обусловлено как мировым финансовым кризисом и снижением потребительского спроса, так и ростом затрат, в особенности на развитие инфраструктуры.

Рисунок 7

Ежегодный прирост тарифов на услуги электросвязи для населения и ИПЦ, %, 2001–2009 гг.



Примечание. Прирост тарифов, декабрь к декабрю.
Источник: Белстат.

Таблица 4

Рентабельность реализованной продукции, работ, услуг связи, %, 2003–2009 гг.

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

Источник: Белстат.

Таким образом, как и в предыдущие годы, в секторе телекоммуникаций сохраняются монопольные тенденции и высокая степень влияния государства. Базовые телекоммуникационные услуги предоставляются по заниженным ценам, сохраняется перекрестное субсидирование. Монополия РУП «Белтелеком» не создает возможности для развития конкуренции на рынке и снижения тарифов на современные телекоммуникационные услуги.

Основные характеристики рынка телекоммуникаций в 2009 г.:

- сохранение влияния социальной направленности политики государства на сектор и перекрестное субсидирование;
- отсутствие ожидаемых реформ законодательства в отношении электросвязи;
- интенсивная борьба за абонентов среди мобильных операторов, в особенности из-за снижения покупательской способности населения из-за мирового финансового кризиса;
- инвестиции в новые технологии, в том числе в сфере передачи данных, услуг IP телевидения;
- повышение качества и расширение спектра телекоммуникационных услуг, постепенное снижение тарифов;
- сохранение завышенных тарифов на некоторые телекоммуникационные услуги.

3.3.2. Направление реформ

В последние годы не происходило существенных изменений в регуляторной среде для сектора телекоммуникаций. Как следствие, рекомендации по изменению экономической политики остаются прежними. Высокая степень участия государства в принятии решений в телекоммуникационном секторе на микро- и макроуровне сдерживает развитие сектора. Исходя из этого, в реформировании телекоммуникационного рынка можно выделить следующие направления, реализация которых возможна в ближайшее время.

- Монетизация льгот для отдельных групп населения. Социальные привилегии должны предоставляться в виде прямых денежных компенсаций.
- Устранение перекрестного субсидирования услуг местной телефонной связи за счет доходов, получаемых от предоставления услуг международной и междугородней связи. Сбалансирование тарифов будет способствовать развитию конкуренции, снижению тарифов на международную связь, привлечению инвестиций, сближению с нормами международной практики регулирования телекоммуникационной отрасли, интеграции в мировой телекоммуникационный рынок.
- Ориентация на коммерческие цели в функционировании предприятий телекоммуникационного сектора: получение высокой доходности и организационной эффективности. Предприятия могут предоставлять социально значимые услуги только в том случае, если связанные с ними расходы покрываются из государственного бюджета.
- Отмена монополии на предоставление отдельных услуг электросвязи, создание на рынке альтернативных операторов связи и предоставление коммерческим компаниям возможности осуществления услуг IP телефонии. Доступ частных компаний в данные сегменты рынка позволит стимулировать ценовую конкуренцию и обеспечивать дальнейшее динамичное развитие сектора связи.
- Акционирование (корпоратизация) РУП «Белтелеком» для снижения государственной монополии и повышения эффективности работы сектора. Акционирование позволит обеспечить прозрачность деятельности и улучшить менеджмент на предприятии.
- Создание независимого органа, регулирующего деятельность телекоммуникационного сектора. Независимый регулирующий орган предотвращает вмешательство государства в деятельность компаний, что обеспечивает стабильность функционирования сектора и его динамичное развитие. Данный орган также должен обеспечивать дисциплину участников рынка, защищая интересы потребителей и обеспечивая открытый доступ к сетям инфраструктуры. Более того, в недавно либерализованном секторе независимость регулирующего органа от прямого политического вмешательства часто рассматривается как способ построения доверия со стороны инвесторов.

3.4. Газ

3.4.1. Реформы в 2009 г.

Газовый сектор в Беларуси в основном представлен ОАО «Белтрансгаз» и государственным производственным объединением «Белтопгаз», управляемым и контролируемым Министерством энергетики Республики Беларусь. В то время как «Белтрансгаз» ответственен за транспортировку натурального газа в Беларусь и его транзит через белорусскую территорию, «Белтопгаз» имеет дело с распределением и розничными продажами газа внутри Беларуси.

В 2009 г. в белорусском газовом секторе не происходило сколько-нибудь значимых структурных изменений. Незначительный рост цен на газ вызвал рост тарифов для внутренних потребителей, но не сыграл роль своеобразного катализатора структурных реформ.

Согласно заключенному на пять лет контракту «Белтрансгаза» с «Газпромом», который был подписан 31 декабря 2006 г., формула повышения цены на газ для Беларуси привязана к среднеевропейской цене с определенным дисконтом. Так, в 2009 г. Беларусь должна была платить 80% от среднеевропейской цены минус транспортные расходы и экспортную пошлину (30% от продажной цены «Газпрома»)⁴³. По просьбе белорусской стороны, поправочный коэффициент был изменён с 0.8 на 0.7. Кроме того, стороны договорились, что «Газпром» приобретет 50% акций ОАО «Белтрансгаз» за USD 2.5 млрд (также только деньгами). Оплата акций будет осуществляться равными долями в четыре этапа на протяжении 2007–2010 гг. Соответственно, в 2009 г. «Газпром» приобрел очередные 12.5% акций «Белтрансгаза» за USD 625 млн, контролируя 37.5%. Среди других изменений, связанных со структурой прав собственности в секторе, можно отметить акционирование 11 предприятий, в основном связанных с производством торфа или оборудованием для его добычи. Все 100% акций вновь созданных ОАО принадлежат государству.

В 2009 г. Беларусь недобрала 4.5 млрд м³ газа, потребив 17.6 млрд 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 отечественный мазут использовался на внутреннем рынке в качестве альтернативы природному газу. В результате, по оценкам правительства, от использования альтернативного вида топлива в отопительный сезон страна получила экономический эффект в размере USD 304 млн.

В силу сокращения потребления Европой российского газа, в 2009 г. сократился объём транзита газа через Беларусь. Если в 2008 г. Беларусь поставила в Западную Европу 51.2 млрд, то в 2009 г. – 44.2 млрд м³ природного газа. Транзит газа преимущественно контролируется российской стороной, при этом доходы от транзита составляют порядка USD 250 млн, что несопоставимо, например, с украинскими цифрами. До октября 2009 г. ставка транзита по сетям «Белтрансгаза» равнялась USD 1.45 за тыс. м³ на 100 км и USD 0.43 по российскому трубопроводу «Ямал-Европа». В последние три месяца 2009 г. ставка транзита для «Белтрансгаза» увеличилась до USD 1.79. Выросла также на USD 2.45 и наценка «Белтрансгаза», составив в октябре USD 10.45. Эти увеличения основаны на контракте, который Россия и Беларусь подписали в конце 2006 г.

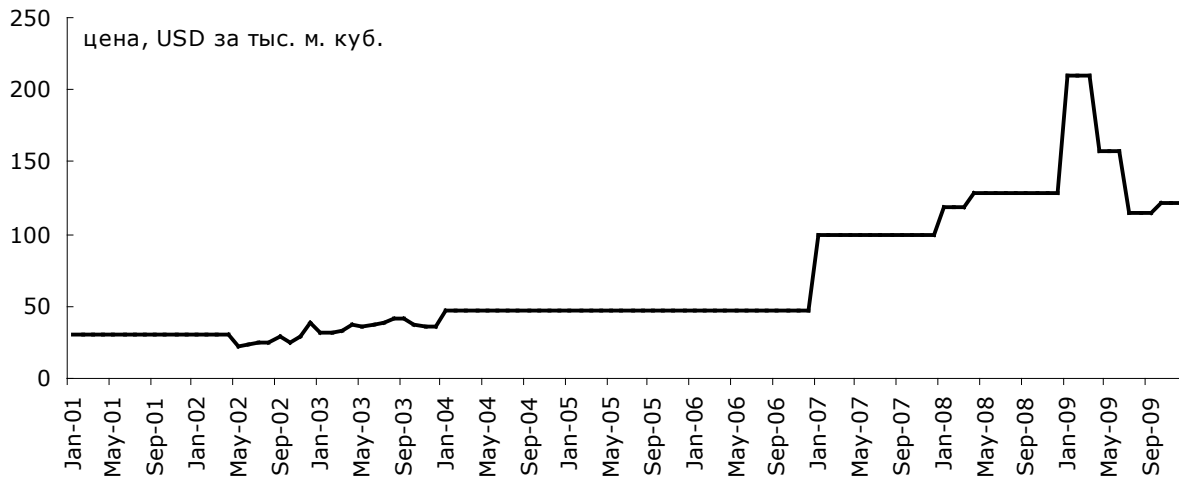
В 2009 г. Беларусь продолжила покупать газ у России по относительно низким ценам. Поскольку стоимость нефтяной корзины, к которой привязана цена на газ, изменяется ежеквартально, ежеквартально менялась (в сторону понижения) и цена на газ для Беларуси. Однако в 2009 г. Беларусь оплачивала газ исходя из предполагаемой среднегодовой цены в USD 150 за 1000 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 контракту⁴⁴. Динамика роста цен на импортируемый в страну газ представлена на рис. 8.

⁴³ В 2010 г. этот коэффициент вырастет до 90%, а в 2011 г. Беларусь должна выйти на европейские цены (за вычетом транспортных издержек). Беларусь обязана оплачивать газ исключительно денежными средствами.

⁴⁴ Для сравнения, в 2009 г. цена на газ для Украины составляла USD 230, среднеевропейская цена – около USD 280 за 1000 м³.

Рисунок 8

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



Примечание. Без НДС.

Источник: Белстат.

На 1 января 2010 г. Беларусь не имела задолженности за потребленный российский газ. Однако на протяжении года имела место задолженность белорусской стороны по оплате российского газа. Так, за газ, поставленный в январе – июне 2009 г., образовалась задолженность перед ОАО «Газпром» на сумму USD 285 млн. В августе 2009 г. ОАО «Белтрансгаз» начало частично погашать указанную задолженность. Полное погашение задолженности было осуществлено 23.12.2009 г.

Ситуация с внутренними платежами продолжала оставаться хорошей. Практически все расчеты осуществлялись с помощью денежных средств – 99.9%. Оплата текущего потребления составила свыше 100%, в результате чего значительно сократилась задолженность предыдущих лет (табл. 5).

Таблица 5

Просроченная задолженность потребителей за газ, USD млн

	на 01.01.05	на 01.01.06	на 01.01.07	на 01.01.08	на 01.01.09	на 01.01.10
Внутренняя задолженность	247.51	186.05	131.03	104.30	102.30	36.00

Источник: Белстат.

Поскольку цены на импортируемый газ выросли только на 16% по сравнению с предыдущим годом, рост тарифов для конечных потребителей также был умеренным. С 1 января 2009 г. тарифы на газ для большинства промышленных потребителей увеличились на 9.8%: с USD 158.67 до 174.18 за 1000 м³ (без НДС). Некоторые преференциальные потребители оплачивали газ по цене 50–80% от официальной цены («Белэнерго», отдельные предприятия нефтехимической, торфяной, легкой и пр. промышленности).

Тарифы на природный газ для населения увеличивались в течение 2009 г. один раз – 1 января 2009 г. Рост цен составил 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. Так, 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). Таким образом, можно отметить увеличение перекрестного субсидирования населения (низкие тарифы для населения покрываются более высокими тарифами для промышленных потребителей).

3.4.2. Направления реформ

С одной стороны, важность газа для белорусской экономики несомненно требует наличия как можно более низких и стабильных цен. С другой стороны, 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.). Кроме того, неизбежность дальнейшего роста цен на импортируемый из России газ, делает крайне актуальным поиск путей снижения издержек внутри сектора и роста его эффективности. Следовательно, для газового сектора нужно создать перспективу устойчивого, ориентированного на прибыль развития.⁴⁵ Поэтому, регулирующая политика должна быть направлена на поощрение мотивации для роста эффективности сектора и создание привлекательных инвестиционных возможностей для частного сектора. В этом контексте актуальными представляются следующие изменения:

- тарифы для конечных потребителей должны устанавливаться на уровне, покрывающем затраты и для промышленных предприятий, и для населения, без какого-либо перекрестного субсидирования. При этом тариф для всех промышленных потребителей должен быть одинаковым, а уровень, покрывающий затраты, включать в себя и необходимые отчисления в инвестиционный фонд;
- если предоставление определенных социальных привилегий для отдельных групп населения остается приоритетом в деятельности правительства, то такого рода помощь должна оказываться на прозрачной основе, быть адресной или, что лучше всего, заменена на прямые денежные компенсации действительно нуждающимся гражданам;
- представляется необходимым проведение независимого аудита сектора с целью поиска направлений снижения затрат, а также проведение глубокой реструктуризации предприятий сектора, в первую очередь, «Белтопгаза». Все предприятия сектора перегружены непроизводительными активами, и их руководство не свободно в принятии финансовых, производственных и инвестиционных решений. Реструктуризация и акционирование также означает необходимость и возможность освободиться от всех предприятий, несвязанных непосредственно с газовым сектором;
- 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;
- 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

⁴⁵ Для более детального анализа направлений реформ в газовом секторе см. Аналитическую записку Исследовательского центра ИПМ и Немецкой экономической группы 15/04 «Направления реструктуризации газового сектора в Беларуси, <http://www.research.by/pdf/pp2004r15.pdf>.

Беларуси должны стать изменения в регулирующей политике по доступу к трубопроводам, которые принесут элементы конкуренции в сектор.

3.5. Электроэнергетика

3.5.1. Реформы в 2009 г.

Белорусская энергосистема включает шесть самостоятельных РУП – облэнерго⁴⁶ (по числу областей) и имеет высоковольтные электроэнергетические связи между РУП (областными объединениями) и энергосистемами сопредельных государств (России, Украины, Литвы, Польши). Система управляется предприятием «Белэнерго», которое подчинено Министерству энергетики. Энергосистема Беларуси представляет собой вертикально интегрированную компанию, в которой энергетическое производство не разделено по видам деятельности – производству, передаче и распределению.

Государственное предприятие «Белэнерго» в 2009 г. произвело 30.1 млрд кВтч энергии, что на 14% меньше чем в 2008 г. Беларусь может обеспечить себя собственной электро-энергией, однако в летний период её выгодно импортировать. В 2009 г. Беларусь импортировала из России 2.908 млрд. кВтч, что на 34% больше, чем в 2008 г.

Платежная дисциплина внутри сектора оставалась жесткой, 99.9% всех платежей были сделаны в денежной форме. Текущие платежи конечных потребителей за потребленную электроэнергию составили более 100%, соответственно, значительно улучшилась и ситуация с просроченной внутренней задолженностью, табл. 6.

Таблица 6

Внутренняя и внешняя просроченная задолженность потребителей за поставленную электроэнергию, USD млн.

	На 01.01.05	На 01.01.06	На 01.01.07	На 01.01.08	На 01.01.09	На 01.01.10
Внутренняя задолженность	328.62	293.92	222.52	152.48	148.2	29.7

Источник: Белстат.

В течение 2009 г. тарифы на электроэнергию для промышленных потребителей и населения не увеличивались. При этом для промышленных потребителей с учётом 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%). Перекрестное субсидирование увеличилось.

В 2010 г. была продолжена политика, направленная на рост энергоэффективности и использования местных видов топлива для производства энергии. По планам правительства, в каждом районе Беларуси через 3–4 года будут построены станции, работающие на местных видах топлива. В 2010 г. Беларусь в энергобалансе должна выйти на долю местных видов топлива на уровне 25% (на конец 2009 г. этот показатель составил 21%). В Беларуси уже построено около десятка мини-ТЭЦ, работающих на местных видах топлива (Вилейская, Бобруйская, Осиповичская и другие). При этом наиболее эффективный для Беларуси проект реализован на Пружанской мини-ТЭЦ мощностью 3.7 МВт, которая была введена в эксплуатацию в 2009 г.

Беларусь ежегодно увеличивает объемы финансирования энергосберегающих мероприятий. По данным Департамента по энергоэффективности в 2010 г. на проведение

⁴⁶ РУП – Республиканское унитарное предприятие. Все облэнерго являются государственными предприятиями; их акционирование пока даже не рассматривается.

Таблица 7

Себестоимость производства и тарифы для различных групп потребителей, американских центов за 1 кВтч

	На 01.01.07	На 01.07.07	На 01.01.08	На 01.04.08	На 01.09.08	На 01.01.09	На 01.01.10
Себестоимость	5.86	н/д	7.43	7.43	7.43	7.80	н/д
<i>Цена 1 кВтч электроэнергии для:</i>							
Промышленных потребителей с присоединенной мощностью 750 кВА и выше	7.74	8.67	8.75	9.01	9.89	9.89	7.38
Промышленных потребителей с присоединенной мощностью до 750 кВА	9.21	10.59	10.68	11.0	12.08	12.08	9.01
Бюджетных организаций	7.17	10.20	10.32	10.62	12.08	12.08	9.01
Прочих непромышленных потребителей	9.21	10.59	10.68	11.0	12.08	12.08	9.01
Сельского хозяйства	4.32	5.18	7.78	8.01	8.80	8.80	6.56
Населения	5.00	5.23	5.40	6.76	6.76	8.19	6.11

Источник: Министерство энергетики.

энерго-сберегающих 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 г. – более USD 1 млрд. Однако из года в год растет стоимость такой политики. Так, специалисты департамента отмечают, что в Беларуси за последние годы уже практически реализованы все малозатратные энергосберегающие мероприятия. Если в 2001 г. в экономию одной тонны топлива вкладывалось около USD 100, то в 2009 г. для достижения такого же эффекта необходимо было вложить уже USD 726.

3.5.2. Направления реформ

Электроэнергетический сектор Беларуси характеризуется растущим спросом на электроэнергию на фоне низкой эффективности и сравнительно высокой стоимости ее выработки, что связано с недостаточным финансированием данного сектора на протяжении нескольких последних десятилетий. Таким образом, проблемы сектора могут быть решены только при осуществлении активного инвестирования в мощности по выработке, передаче и распределению электроэнергии. Согласно нашим оценкам, до 2020 г. требуемая сумма должна составить USD 20–30 млрд. На данный момент ни государственный бюджет, ни «Белэнерго» не способны выделить такие средства, что означает необходимость привлечения частных, в т.ч. иностранных, инвестиций. Однако последнее невозможно без значительного изменения регулирующего сектор законодательства.

В первую очередь, необходимо изменить тарифную политику. Тарифы для промышленных потребителей установлены на уровне значительно превышающем себестоимость из-за перекрестного субсидирования населения, льготных тарифов для отдельных индивидуальных потребителей, задолженности потребителей за предыдущие годы и пр., в то время как тарифы для населения по-прежнему устанавливаются на уровне ниже затрат. Во-вторых, с 2005 г. непоследовательная политика ликвидации перекрестного субсидирования предыдущих лет была остановлена. В-третьих,

установление льготных цен для промышленных и сельскохозяйственных предприятий остается актуальной проблемой. Более того, политика установления индивидуальных льготных тарифов остается непредсказуемой и подверженной сильному политическому влиянию. Критерий установления льготных тарифов и выбора таких предприятий является непрозрачным, что приводит к неэффективному распределению ресурсов и искажениям на финансовом и товарном рынках. Зарегулированная тарифная политика создает многочисленные искажения на рынке, предоставляет искаженную информацию и неверные стимулы потребителям (в том числе и снижая мотивацию к энергосбережению), уменьшает инвестиционные возможности энергетических компаний.

Следует отметить, что неизбежный рост цен на импортируемый из России природный газ делает актуальными срочные меры по предотвращению резкого роста издержек и тарифов. Модернизация некоторых мощностей и использование внутренних/возобновляемых источников энергии является полезным, но частичным решением. Строительство атомной АЭС (если оно начнется) не завершится раньше 2016 г.

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

- тарифы должны устанавливаться на уровне, отражающем затраты, без перекрестного субсидирования, одинаковые для всех потребителей данной тарифной группы, без каких-либо исключений и привилегий;
- если предоставление определенных социальных привилегий для отдельных групп населения остается приоритетом в деятельности правительства, то такого рода помощь должна оказываться на прозрачной основе, быть адресной или, что лучше всего, заменена на прямые денежные компенсации определенным гражданам;
- необходимо постепенное внедрение практики дифференцированных тарифов, которое позволит примерно на 5% сократить потребление электроэнергии в пиковое время, что принесет значительную экономию издержек и топлива. Более того, установление дифференцированных тарифов принесет дополнительные выгоды, такие как снижение издержек на оказание сопутствующих услуг, сокращение расходов на расширение системы передачи электроэнергии, рост осведомленности о потреблении электроэнергии, которое будет стимулировать энергосбережение, снижение выбросов парниковых газов, обеспечение постоянной нагрузки для атомной станции и источников возобновляемой энергии в непиковые периоды, и, наконец, тарифная дифференциация может использоваться как политический инструмент для внедрения таких важных реформ как сокращение перекрестного субсидирования и прямых субсидий, а также увеличить собираемость платежей;⁴⁷
- следует создать независимый регулирующий орган, который будет создавать стимулы для сокращения затрат энергопредприятиями. При этом энергосистему следует преобразовать из центрально-планируемой в самостоятельно развивающийся рынок, где государство только гарантирует, что ни один субъект рынка или само государство не будет злоупотреблять рыночной властью;
- жесткие бюджетные ограничения должны быть наложены на всех потребителей, и практика отключения предприятий-неплательщиков должна быть продолжена, включая бюджетные и сельскохозяйственные предприятия;
- доступ «третьих лиц» в передающие (транзитные) и распределительные сети

⁴⁷ Для более подробной информации о направлениях возможной дифференциации тарифов см. Аналитическую записку ИПМ-GET РР/04/08 «Перспективы применения дифференцированных по времени тарифов на электроэнергию в Беларуси», <http://www.research.by/rus/pp/2008/>.



«Белэнерго» нужно постепенно открывать на прозрачной недискриминационной основе;

- постепенное акционирование и реструктуризация всех облэнерго и других смежных бизнесов и предприятий. Наилучшие результаты по улучшению эффективности, росту инвестиций и приатизационных поступлений могут быть получены только при полной реструктуризации сектора. Это следует делать очень осторожно и постепенно, однако решительно и последовательно.⁴⁸

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

⁴⁸ Для более подробной информации о возможных направлениях реструктуризации сектора см. РР/05/08 «Реструктуризация электроэнергетического сектора Беларуси: постановка задач», <http://www.research.by/rus/pp/2008/> или второй раздел настоящей публикации.

Приложение 1

Общее описание индексов реформ в секторе инфраструктуры

В данном приложении представлены критерии оценки каждого индекса.

1. Коммерциализация и приватизация

1.1. Права собственности

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

1.2. Функционирование

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

1.3. Организационная структура

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

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

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

2. Реформа тарифной политики

2.1. Структура тарифов

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

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

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

2.2. Платежи

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

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

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

2.3. Бюджетное финансирование

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

- 2.3.2. **Процедура предоставления субсидий.** Индикатору присваивается оценка

1.0, когда субсидии направляются поставщикам услуг и предоставляется в непрозрачной форме. Индикатор увеличивается, когда процесс предоставления субсидий становится более прозрачным, а ценовое субсидирование потребителей замещается компенсациями дохода.

3. Институциональные изменения и изменения в системе регулирования

3.1. Действующие регулирующие органы

3.1.1. Выбор руководителей на потенциально конкурентных предприятиях. Оценка 1.0 означает, что управление компанией осуществляется государственными чиновниками. Индикатор растет по мере того, как высшие менеджеры избираются акционерами, и достигает своего максимума, когда акционерами являются только частные компании или физические лица.

3.1.2. Независимость органа, регулирующего естественную монополию, отсутствие политического влияния. Индикатору присваивается значение 1.0, когда отрасль функционирует как государственное подразделение. Индикатор растет по мере создания независимого регулирующего органа. Наивысшая оценка 4.0 означает, что естественная монополия регулируется в рамках правового поля

3.1.3. Прозрачность регулирования. Оценка 1.0 подразумевает отсутствие законодательства, определяющего ясные правила для ведения бизнеса и обязательства государственных органов. Индикатор растет вместе с развитием законодательства и правоприменением, а также публичным принятием решений. Оценка становится максимальной (4.0), когда состояние естественной монополии в отрасли регулируется только независимым регулирующим органом согласно закону и все принимаемые решения открыты для публики.

3.2. Ценовая политика в области регулирования доступа к сетям. Значение 1.0 предполагает, что право доступа произвольно определено государством. Индикатор растет, если доступ к сетям регулируется независимым регулирующим органом, затем определяется в результате переговоров и, в конечном счете – результатами тендера.

Приложение 2

Пояснения к оценке индикаторов реформ в секторе инфраструктуры.

ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫЙ ТРАНСПОРТ

1. Коммерциализация и приватизация

1.1. Права собственности

- 1.1.1. Железные дороги общего пользования полностью находятся в собственности государства. Подъездные пути в основном принадлежат предприятиям, которые ими пользуются. 2009 г.: 1.3.
- 1.1.2. 100% перевозок пассажиров и грузов осуществляется государственным объединением, состоящим из большого количества самостоятельных юридических лиц. Функционирует некоторое количество частных транспортно-экспедиторских компаний. 2009 г.: 1.3.
- 1.1.3. Все обслуживающие предприятия находятся в собственности государства и являются составными частями БЖД, хотя обладают статусом самостоятельных юридических лиц. Приватизация некоторых из данных предприятий была намечена на 2010 г., что позволило повысить индекс с 1.3 до 1.7. 2009 г.: 1.7.

1.2. Функционирование

- 1.2.1. Управление естественной монополией осуществляется БЖД, входящей с 2006 г. в Министерство транспорта и коммуникаций. 2009 г.: 1.3.
- 1.2.2. Согласно Уставу БЖД основной целью деятельности является удовлетворение потребности субъектов хозяйствования и населения в услугах железнодорожного транспорта. Цель достижения эффективности отодвинута на второй план. Присутствует вмешательство государства в процесс принятия инвестиционных решений. 2009 г.: 2.0.
- 1.2.3. Предприятия частного сектора участвуют в контрактах на поставку материалов и оборудования и оказание услуг БЖД. Процедура проведения тендеров достаточно прозрачна, но на данный момент аутсорсинг не получил достаточного развития. 2009 г.: 1.7.

1.3. Организационная структура

- 1.3.1. До сих пор не произошло отделения потенциально конкурентных предприятий от оператора естественной монополии. 2009 г.: 1.0.
- 1.3.2. Обслуживающие предприятия входят в структуру БЖД и являются самостоятельными юридическими лицами. У БЖД велик удельный вес неосновных видов деятельности. В ее состав входят 38 учреждений образования и здравоохранения. 2009 г.: 1.3.
- 1.3.3. В БЖД входит 6 региональных отделений, объединение состоит из 92 юридических лиц. 2009 г.: 2.0.

2. Реформа тарифной политики

2.1. Структура тарифов

- 2.1.1. Тарифы на внутренние перевозки устанавливаются Министерством экономики независимо от БЖД. Тарифы на международные перевозки устанавливаются согласно международным договорам. На формирование тарифов значительно

вливают неэкономические факторы, поскольку принято считать, что они носят социальный характер. 2009 г.: 1.7.

- 2.1.2. Согласно действующему законодательству, тарифы на перевозки должны покрывать расходы, связанные с предоставлением услуг, а также обеспечивать развитие железной дороги. Значительным остается размер перекрестного субсидирования, особенно для пригородных перевозок, являющихся наиболее убыточными (в 2008 г. окупаемость составила всего 35%, а в 2009 г. она должна была даже снизиться, так как тарифы на пригородные перевозки в среднем снизились на 3.2% г/г). На протяжении 2001–2006 гг. рост тарифов на пригородные перевозки опережал рост тарифов на все остальные виды перевозок, но этот тренд прервался в 2007 г. На протяжении же 2008–2009 гг. тарифы на пригородные перевозки оставались неизменными, при достаточно высоком уровне инфляции. В отрасли также наблюдается перекрестное субсидирование между внутренними и международными грузовыми перевозками, которое достаточно быстро снижается. Окупаемость внутренних перевозок достигла 92% в 2009 г. (составляя в предыдущие годы около 70%), что в итоге позволило увеличить индикатор с 1.7 до 2.0. 2009 г.: 2.0.
- 2.1.3. БЖД является прибыльным объединением (рентабельность составила 29.7% в 2009 г.). Однако ввиду асимметричности структуры тарифов на перевозки размер перекрестного субсидирования остается значительным, из-за убыточности пригородных и национальных пассажирских и внутренних грузовых перевозок. 2009 г.: 1.7.

2.2. Платежи

- 2.2.1. На БЖД имеется внутриведомственная задолженность. 2009 г.: 2.0.
- 2.2.2. Плата за проезд в пассажирском транспорте собирается со всех пользователей в полной мере. Начиная с 20 декабря 2007 г. был отменен льготный проезд, что привело к увеличению индикатора. До этого порядка 20% всех перевезенных пассажиров имело льготы. Однако на летний период льготы были восстановлены для пенсионеров. В поездах пригородного сообщения в умеренной степени практикуется безбилетный проезд. Говоря о грузовых перевозках, необходимо отметить наличие постоянной задолженности субъектов хозяйствования перед БЖД за оказанные транспортные услуги. 2009 г.: 2.3.
- 2.2.3. Покрытие убытков БЖД, связанных с перевозкой льготных категорий населения, из государственного бюджета осталось незначительным. 2009 г.: 1.0.

2.3. Бюджетное финансирование

- 2.3.1. Некоторые группы потребителей, особенно пользователи пригородных и междугородных поездов, субсидируются за счет предприятий, пользующихся услугами железной дороги для транспортировки грузов. Покрытие бюджетом расходов, связанных с перевозкой привилегированных пассажиров, оставалось неоправданно низким. 2009 г.: 1.0.
- 2.3.2. Закон обязывает государство возмещать расходы железной дороги, связанные с предоставлением услуг льготным категориям населения. На практике процедура выделения субсидий не является прозрачной. 2009 г.: 1.0.

3. Институциональные изменения и изменения в системе регулирования

3.1. Действующие регулирующие органы

- 3.1.1. Начальник БЖД назначается непосредственно президентом страны. Его заместители назначаются Советом министров. 2009 г.: 1.3.

- 3.1.2. С 2006 г. БЖД является департаментом Министерства транспорта и коммуникаций с правами юридического лица. Таким образом, законодательно утверждена практика вмешательства государства в деятельность объединения. 2009 г.: 1.3.
- 3.1.3. Правила функционирования БЖД четко определены рядом нормативных документов. Процесс принятия решений скрыт от общественности. 2009 г.: 1.7.
- 3.2. Регулирование доступа на рынок.** Доступ на рынок сторонним компаниям пока невозможен. 2009 г.: 1.0.

АВТОТРАНСПОРТ И ДОРОЖНОЕ ХОЗЯЙСТВО

- 1.1.1. Дороги общего пользования полностью находятся в собственности государства. 2009 г.: 1.0.
- 1.1.2. Государственные транспортные предприятия являются самостоятельными юридическими лицами, каждое из которых функционирует на определенной территории. Местные пассажирские перевозки частными фирмами и индивидуальными предпринимателями были достаточно развиты в некоторых городах, где занимали до 50% рынка. Но со вступлением в силу указа 760 их доля значительно упала, что отразилось в снижении индекса в предыдущем году. Частные перевозчики занимают около 80% рынка грузовых перевозок. 2009 г.: 1.3.
- 1.1.3. Предприятия по обслуживанию дорожного хозяйства находятся в собственности государства. Все они являются самостоятельными юридическими лицами, 23% которых акционировано. 2009 г.: 1.7.

1.2. Функционирование

- 1.2.1. Управление естественной монополией осуществляется департаментом «Белавтодор», входящим в Министерство транспорта и коммуникаций. 2009 г.: 1.3.
- 1.2.2. Присутствует вмешательство центральных и местных властей в процесс принятия решений на предприятиях государственной формы собственности. 2009 г.: 1.3.
- 1.2.3. Строительство и ремонт дорог осуществляется государственными предприятиями, 23% которых акционировано. Предприятия частного сектора также могут участвовать в тендерах на поставку материалов и оборудования, а также на оказание услуг. До настоящего времени участие частного сектора в контрактах незначительно. 2009 г.: 1.7.

1.3. Организационная структура

- 1.3.1. Управление дорожным хозяйством полностью отделено от предприятий, занимающихся предоставлением транспортных услуг. 2009 г.: 3.0.
- 1.3.2. Предприятия, строящие и ремонтирующие дороги, отделены от органа, управляющего дорогами. Взаимодействие между ними основывается на процедуре проведения тендеров. 2009 г.: 2.0.
- 1.3.3. Орган, осуществляющий управление дорожным хозяйством, состоит из региональных подразделений. Эти подразделения лишены самостоятельности и подчиняются как центральному, так и местным властям. 2009 г.: 1.7.

2. Реформа тарифной политики

2.1. Структура тарифов

- 2.1.1. Несмотря на то, что размер тарифов на пассажирские перевозки для государственных предприятий определяется централизованно, предприятия име-

ют право несколько изменять тарифы. Практика показывает, что тарифы на перевозки ниже в тех городах, где сильнее конкуренция со стороны частных перевозчиков. Принятие инвестиционных решений государственными предприятиями зачастую основано на неэкономических факторах. 2009 г.: 2.0.

- 2.1.2. Согласно действующему законодательству финансирование дорожного хозяйства производилось за счет различных налоговых поступлений, таких как акцизы на топливо, экспортные пошлины и др. Ранее большая часть дорожного фонда финансировалась за счет оборотного налога с пользователей дорог, но он был отменен с начала 2008 г. Взимается плата за проезд по дорогам тяжеловесных и крупногабаритных транспортных средств в зависимости от их параметров и дальности следования. Платной является только одна дорога (М1/Е30 Брест – Минск – граница Российской Федерации), плата за проезд по которой не покрывает полностью расходы по ее содержанию. 2009 г.: 2.0.
- 2.1.3. На рынке грузовых и пассажирских перевозок имеет место конкуренция между различными перевозчиками, однако она значительно ограничена необходимостью получения разрешений на эксплуатацию маршрутов. Тарифы на пассажирские перевозки для государственных предприятий устанавливаются Министерством экономики, хотя предприятия могут их изменять. Максимальные тарифы на пассажирские перевозки местного сообщения устанавливаются областными исполнительными комитетами. Тарифы на перевозки частными фирмами и индивидуальными предпринимателями регулированию не подвергаются. 2009 г.: 1.7.

2.2. Платежи

- 2.2.1. Имеет место небольшая задолженность между различными организациями, занимающимися строительством и ремонтом дорог. 2009 г.: 2.3.
- 2.2.2. В силу того, что плата за проезд в общественном транспорте вносится самими пассажирами, не существует задолженности последних транспортным предприятиям. Для государственных транспортных предприятий наиболее существенной остается проблема широко распространенной практики безбилетного проезда. Другая ранее существовавшая проблема большого числа пассажиров с льготами на проезд была решена в самом конце 2007 г., когда льготы на проезд были отменены. Окупаемость пассажирских перевозок в 2009 г. продолжала находиться на низком уровне. 2009 г.: 2.3.
- 2.2.3. Бюджетное финансирование дорожного строительства в 2009 г. по сравнению с 2008 г. не улучшилось. Объем Дорожного фонда сократился еще на 0.1% от ВВП. Кроме того порядка 20% от фонда было потрачено нецелевым образом на нужды сельского хозяйства. Однако это не привело к снижению индекса, так как ухудшение финансирования в отрасли может быть объяснено внешним фактором глобального экономического кризиса 2009 г.: 1.7.

2.3. Бюджетное финансирование

- 2.3.1. Для определения размера субсидии транспортным предприятиям правительством используется подход «издержки плюс», вместо того чтобы напрямую компенсировать расходы, связанные с перевозкой пассажиров-льготников, как это закреплено в законодательстве. Бюджетные субсидии не покрывали полностью убытки транспортных компаний, что привело в результате к убыточности всей отрасли в 4.8%. Частные перевозчики не обязаны были предоставлять льготы на проезд, но во многих случаях они использовали стратегию ценовой дискриминации и дифференцировали цены по группам потребителей, подобно государственным предприятиям. 2009 г.: 1.3.

2.3.2. Субсидии выделяются напрямую транспортным предприятиям, причем механизм финансирования не отличается прозрачностью. 2009 г.: 1.3.

3. Институциональные изменения и изменения в системе регулирования

3.1. Действующие регулирующие органы

3.1.1. Руководство всех государственных компаний назначается центральными либо местными органами государственной власти. 2009 г.: 2.0.

3.1.2. «Белавтодор» – монопольный оператор дорог – является департаментом Министерства транспорта и коммуникаций с правами юридического лица. Обслуживающие предприятия являются самостоятельными юридическими лицами. 2009 г.: 1.7.

3.1.3. Правила управления дорожным хозяйством четко описаны в законодательных актах. Тем не менее, процесс принятия решений закрыт для общественности, и сами решения зачастую принимаются под воздействием неэкономических факторов. 2009 г.: 1.3.

3.2. Регулирование доступа к сетям. Доступ на рынок регулируется процедурой лицензирования. Процесс распределения разрешений на эксплуатацию маршрутов на местном уровне не прозрачен. Отсутствуют четкие правила проведения тендеров на маршруты, отсутствует контроль со стороны общественности. Условия функционирования для предпринимателей по перевозке пассажиров продолжали быть неблагоприятными. По сравнению с государственными предприятиями, к частным перевозчикам предъявляются завышенные требования. Они также продолжили ощущать давление от нового закона об индивидуальном предпринимательстве. В результате доля частных перевозчиков в общем объеме услуг по перевозке пассажиров продолжила сокращаться (с 4.7% в 2008 г. до 3.8% в 2009 г.) Попытки снизить налоговую нагрузку несколько улучшили условия функционирования грузовых и пассажирских перевозчиков. В результате индекс остался неизменным. 2009 г.: 2.0.

ТЕЛЕКОММУНИКАЦИИ

1. Коммерциализация и приватизация

1.1. Права собственности

1.1.1. Кабельная инфраструктура принадлежит РУП «Белтелеком»; предприятие продолжает прокладывать волоконно-оптические сети в регионах, что расширяет доступ населения и других/потенциальных провайдеров к инфраструктуре. Тем не менее, структура во многом имеет черты естественной монополии. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 1.7.

1.1.2. Региональные предприятия связи являются филиалами РУП «Белтелеком». Интернет провайдеры в основном частные или с частичной долей государства (за исключением «Белтелеком», первичного провайдера), которые конкурируют между собой и с «Белтелекомом». Операторы мобильной связи являются акционерными обществами. Показатель в 2009 г. прежний: 2.3.

1.1.3. Строительство, техническое обслуживание сетей связи и иные сопутствующие услуги осуществляются преимущественно государственными предприятиями. Техническое обслуживание сетей осуществляет РУП «Белтелеком» самостоятельно. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 2.0.

1.2. Функционирование

1.2.1. «Белтелеком» функционирует как самостоятельное предприятие, однако на Министерство связи возложены функции регулирования деятельности есте-

ственной монополии. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 1.3.

- 1.2.2. Формально РУП «Белтелеком» ставит перед собой задачу роста доходов и увеличения рентабельности. В действительности инвестиционные решения РУП «Белтелеком» утверждаются Министерством связи. Участие в социально ориентированной государственной политике в сфере телекоммуникаций является важной составляющей деятельности РУП «Белтелеком». Индикатор остается прежним в 2009 г.: 1.7.
- 1.2.3. Операторы мобильной связи сами строят свою сеть. На предоставление услуг и поставку оборудования объявляется тендер. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 2.0.

1.3. Организационная структура

- 1.3.1. Только сеть РУП «Белтелеком» может быть использована для передачи международного трафика. Местные, междугородние и международные телефонные переговоры предоставляются РУП «Белтелеком». РУП «Белтелеком» также является единственным первичным интернет провайдером, вторичные интернет-провайдеры являются главным образом частными компаниями, которые конкурируют с РУП «Белтелеком». Организация укрепляет свои позиции на рынке услуг доступа в интернет, выходя в высокотехнологичные сегменты. Конкуренция с государственным монополистом в секторе становится более интенсивной. Услуги мобильной связи предоставляются частными компаниями, однако международный роуминг предоставляется РУП «Белтелеком». Индикатор остается прежним в 2009 г.: 2.3.
- 1.3.2. Сопутствующие предприятия являются самостоятельными хозяйствующими субъектами. Сотрудничество между ними и РУП «Белтелеком» осуществляется на основе тендеров, некоторые из которых объявляются на сайте компании. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 2.3.
- 1.3.3. Областные предприятия электросвязи являются филиалами РУП «Белтелеком». Местная, международная и междугородная телефонная связь являются централизованными. Конкуренция региональных монополий в секторе нет. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 1.3.

2. Реформа тарифной политики

2.1. Структура тарифов

- 2.1.1. Тарифная политика РУП «Белтелеком» находится под сильным политическим влиянием и определяется государственными приоритетами. Тарифы на внутренние услуги телефонной связи устанавливаются Министерством экономики. Тарифы на международные переговоры и на тарифы на стационарную телефонную связь с мобильными операторами определяются РУП «Белтелеком» самостоятельно. Тарифы на услуги интернет и услуги мобильной связи устанавливаются самими операторами. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 2.7.
- 2.1.2. Тарифы на местные телефонные переговоры субсидируются за счет тарифов на международные телефонные переговоры. 2009 г.: 2.3.
- 2.1.3. Цены на мобильную связь и интернет услуги, как правило, покрывают затраты и формируются на конкурентной основе. Тарифы на доступ в интернет снижаются. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 3.7.

2.2. Платежи

- 2.2.1. Платежи за телефонные переговоры покрываются потребителями. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 3.3.

- 2.2.2. Оплата услуг связи населением осуществляется полностью. В случае неуплаты за телефонные переговоры, телефонные аппараты отключаются. Юридические лица также в основном платят исправно. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 3.3.
- 2.2.3. Задолженность бюджетных организаций низкая. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 3.3.

2.3. Бюджетное финансирование

- 2.3.1. Средства для компенсации льгот, предоставляемых населению, бюджетом не предусматриваются. Льготы компенсируются за счет доходов от других видов деятельности. Однако в отдельных случаях есть реструктуризация задолженности. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 2.7.
- 2.3.2. Перекрестное субсидирование сохраняется. Бюджетные субсидии незначительны и главным образом предоставляются на строительство новых сетей и телефонизацию сельских районов. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 1.3.

3. Институциональные изменения и изменения в системе регулирования

3.1. Действующие регулирующие органы

- 3.1.1. Генеральный директор РУП «Белтелеком» назначается Министерством связи и информатизации. Заместители руководителя утверждаются Министерством связи и информатизации. Руководители операторов мобильной связи и Интернет-провайдеров являются либо собственниками предприятий, либо избираются акционерами. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 2.0.
- 3.1.2. РУП «Белтелеком» является государственным предприятием. Министерство связи и информатизации регулирует и контролирует деятельность отрасли. Регулирование деятельности мобильных операторов Министерство связи и информатизации не осуществляет, но государство в лице «Белтелеком», будучи владельцем акций некоторых из них, может влиять на процесс принятия решений. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 1.3.
- 3.1.3. Правила функционирования сектора телекоммуникаций законодательно определены. В секторе сильно административное влияние. Политические факторы являются важными в процессе принятия решений о развитии сектора. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 1.3.

- 3.2. Регулирование доступа к сетям.** Предоставление доступа к сетям определяется государством путем объявления тендера и выдачи лицензий. Принимаемые решения не всегда прозрачны. Индикатор остается прежним в 2009 г.: 1.7.

ГАЗ

1.1. Права собственности

- 1.1.1. РАО «Газпром» приобрел очередные 12.5% газопроводной магистрали и распределительных трубопроводов «Белтрансгаз», став собственником 37.5% пакета. Индикатор увеличился с 2.3 в 2008 г. до 2.7 в 2009 г.
- 1.1.2. Транспортировка и распределение газа отделены друг от друга. 11 предприятий, входящих в «Белтопгаз» (в основном занимающихся производством торфа) были акционированы, однако 100% акций по-прежнему принадлежат государству. Индикатор вырос с 1.3 в 2008 г. до 1.7 в 2009 г.
- 1.1.3. Строительство, поддержание инфраструктуры и другие сопутствующие подразделения являются преимущественно государственными предприятиями и/

или контролируются Министерством энергетики. 2009 г.: 1.3.

1.2. Функционирование

- 1.2.1. Министерство энергетики регулирует хозяйственную деятельность ОАО «Белтрансгаз» и облгазов «Белтопгаза», однако предприятия функционируют как самостоятельные финансовые единицы. 2009 г.: 1.3.
- 1.2.2. Коммерческие цели являются слабыми, превалирует политическое влияние в управлении предприятиями и принятии инвестиционных решений. 2009 г.: 1.7.
- 1.2.3. Частный сектор имеет незначительное присутствие в обслуживании сектора. 2009 г.: 2.3

1.3. Организационная структура

- 1.3.1. Транспортировка газа отделена от распределения и продаж. Однако «Белтопгаз» занимается и транспортировкой, и реализацией газа потребителям. 2009 г.: 1.7.
- 1.3.2. Предприятия, оказывающие сопутствующие услуги (поставка, установка, ремонт газового оборудования), организационно и экономически разделены, однако входят в «Белтопгаз». 2009 г.: 2.0.

2. Реформа тарифов

2.1. Структура тарифов

- 2.1.1. Установление цен и тарифов по-прежнему находится под сильным политическим влиянием, которое оправдывается приоритетами в развитии экономики. Хозяйственная деятельность отделена от регулирующей, все основные цены и тарифы утверждаются Министерством экономики, которое исполняет некоторые функции регулирующего органа. 2009 г.: 2.0.
- 2.1.2. Тарифы ОАО «Белтрансгаз» покрывают затраты и обеспечивают минимальную норму прибыли, поскольку в 2008 г. ликвидированная наценка «Белтрансгаза» была восстановлена. 2009 г.: 2.3.
- 2.1.3. Общие доходы предприятий концерна «Белтопгаз» покрывают затраты, хотя часть затрат носит социальный характер. В целом система ценообразования основывается на методе «издержки плюс». Цены на газ для внутренних потребителей не варьируются в зависимости от расстояния доставки газа. Цены для отдельных промышленных потребителей и населения находятся на уровне ниже затрат. 2009 г.: 2.3.

2.2. Платежи

- 2.2.1. В 2009 г. задолженность внутри отрасли снижалась, а доля денежных расчетов между предприятиями отрасли повышалась. 2009 г.: 3.3.
- 2.2.2. Уровень платежей, особенно среди промышленных предприятий, возрос. Несмотря на снижение задолженности предыдущих лет со стороны внутренних потребителей, она по-прежнему сохраняется. 2009 г.: 3.3.
- 2.2.3. Долги бюджета и бюджетных организаций невелики. 2009 г.: 3.3.

2.3. Бюджетное финансирование

- 2.3.1. Отдельным категориям потребителей устанавливаются льготные цены, имеют место реструктуризация задолженности и отсрочки по платежам. Однако процедура списания задолженности в 2009 г. не применялась. 2009 г.: 2.7.
- 2.3.2. Процедура предоставления субсидий носит непрозрачный и неадресный ха-

раक्टर. Субсидии потребителям предоставляются, как правило, в разовых формах. 2009 г.: 2.7.

3. Институциональные изменения и изменения системы регулирования

3.1. Действующие регулирующие институты

3.1.1. Высшее руководство ОАО «Белтрансгаз» и предприятий а «Белтопгаз» назначается Министерством энергетики по согласованию с президентом. 2009 г.: 1.0.

3.1.2. Отрасль (ОАО «Белтрансгаз» и предприятия «Белтопгаз») функционирует как государственное подразделение. Некоторые функции регулирующего органа в отрасли выполняет Министерство экономики и Министерство финансов. 2009 г.: 1.0.

3.1.3. Присутствует административное регулирование не только в части управления и принятия решений, но и в части исполнения контрактов между поставщиками и потребителями. Специального законодательства, регулирующего отрасль, не существует. 2009 г.: 1.0.

3.2. Регулирование доступа к сетям. В 2004 г. в целях увеличения открытости и прозрачности сектора установлен тариф на услуги по транспортировке газа по системе магистральных трубопроводов «Белтрансгаза» для последующей реализации потребителям Беларуси, а также единый тариф на доступ «третьих лиц» в газораспределительную сеть концерна «Белтопгаз». Однако, несмотря на улучшение тарифной политики, по-прежнему существуют многочисленные административные барьеры для доступа «третьих лиц» в сеть. 2009 г.: 2.0.

ЭЛЕКТРОЭНЕРГИЯ

1. Коммерциализация и приватизация

1.1. Права собственности

1.1.1. Предприятия концерна «Белэнерго» в большинстве своем полностью находятся в государственной собственности. 2009 г.: 1.3.

1.1.2. Производство, распределение и сбыт электроэнергии не разделены, предприятия в основном являются государственными. 2009 г.: 1.0.

1.1.3. Строительство, поддержание инфраструктуры и сопутствующие услуги осуществляются преимущественно государственными предприятиями и контролируются концерном. 2009 г.: 1.3.

1.2. Функционирование

1.2.1. Предприятия отрасли управляются производственным объединением «Белэнерго» и контролируются Министерством энергетики, хотя функционируют как самостоятельные финансовые единицы. 2009 г.: 1.3.

1.2.2. Коммерческие цели являются слабыми, превалирует политическое влияние на управление генерирующими предприятиями и принятие инвестиционных решений. 2009 г.: 1.7.

1.2.3. Сопутствующие услуги (поставка, установка, ремонт оборудования) обеспечиваются предприятиями «Белэнерго», хотя присутствуют и частные предприятия. 2009: 2.3.

1.3. Организационная структура

1.3.1. Не существует разделения между производством, распределением и сбытом электроэнергии. 2009 г.: 1.0.

1.3.2. Предприятия, оказывающие сопутствующие услуги (поставка, установка, ремонт оборудования), организационно и экономически разделены. 2009: 2.0.

2. Реформа тарифов

2.1. Структура тарифов

2.1.1. В 2009 г. общие доходы отражают полные затраты предприятий, однако установление тарифов по-прежнему находится под сильным политическим влиянием. Все основные тарифы утверждаются правительством. 2009 г.: 2.0.

2.1.2. Общие доходы «Белэнерго» покрывают затраты, хотя имеет место перекрестное субсидирование теплоэнергии по электроэнергии. 2009 г.: 2.3.

2.1.3. Система ценообразования основывается на методе «издержки плюс». Цены на электроэнергию не варьируются в зависимости от расстояния или степени напряжения. Цены для отдельных промышленных потребителей находятся на уровне ниже затрат. В течение года тарифы для населения находились на уровне ниже себестоимости, а перекрестное субсидирование было несколько увеличено. Вследствие этого индикатор снизился с 2.3 в 2008 г. до 2.0 в 2009 г.

2.2. Платежи

2.2.1. В 2009 г. задолженность внутри отрасли снижалась, а доля неденежных форм расчетов почти ликвидирована. 2009 г.: 3.3.

2.2.2. Уровень платежей, особенно среди промышленных предприятий, вырос. В 2009 г. текущее потребление оплачивалось полностью, хотя задолженность потребителей различного уровня по-прежнему сохраняется. 2009 г.: 3.3.

2.2.3. Задолженность бюджета и бюджетных организаций невелика. 2009 г.: 3.3.

2.3. Бюджетное финансирование

2.3.1. Для отдельных категорий потребителей установлены льготные тарифы, по-прежнему имеет место реструктуризация задолженности и отсрочки по платежам бюджетным организациям. Однако процедура списания задолженности в 2009 г. не применялась. 2009 г.: 2.7.

2.3.2. Процедура предоставления субсидий носит непрозрачный и неадресный характер. Субсидии предоставляются, как правило, в разовых формах, однако носят незначительный характер. В 2009 г.: 2.7.

3. Институциональные изменения и изменения в системе регулирования

3.1. Действующие регулирующие институты

3.1.1. Высшее руководство предприятий концерна «Белэнерго» назначается Министерством энергетики по согласованию с президентом. 2009 г.: 1.0.

3.1.2. Отрасль функционирует как государственное подразделение. Министерства экономики и энергетики выполняют регулирующие функции. 2009 г.: 1.0.

3.1.3. имеет место жесткое административное регулирование отрасли, отсутствует специальное законодательство, регулирующее отрасль. 2009 г.: 1.0.

3.2. Регулирование доступа к сетям. Доступ определяется государством (концерном «Белэнерго»), хотя он не является закрытым. 2009 г.: 1.0.

Приложение 3

Индексы реформ в секторе инфраструктуры

Индикатор	Железная дорога		Автотранспорт и дорожное хозяйство		Телекоммуникации		Газ		Электроэнергия	
	2009	+/-	2009	+/-	2009	+/-	2009	+/-	2009	+/-
1. Коммерциализация и приватизация	1.5	-	1.7	-	1.9	-	1.8	-	1.5	-
1.1 Права собственности	1.4	+0.1	1.3	-	2.0	-	1.9	+0.3	1.2	-
1.1.1 Естественная монополия	1.3	-	1.0	-	1.7	-	2.7	+0.4	1.3	-
1.1.2 Потенциально конкурентные предприятия	1.3	-	1.3	-	2.3	-	1.7	+0.3	1.0	-
1.1.3 Сопутствующие предприятия	1.7	+0.4	1.7	-	2.0	-	1.3	-	1.3	-
1.2 Функционирование	1.7	-	1.4	-	1.7	-	1.8	-	1.8	-
1.2.1 Естественная монополия	1.3	-	1.3	-	1.3	-	1.3	-	1.3	-
1.2.2 Планирование и принятие инвестиционных решений	2.0	-	1.3	-	1.7	-	1.7	-	1.7	-
1.2.3 Участие частного сектора в обслуживании контрактов	1.7	-	1.7	-	2.0	-	2.3	-	2.3	-
1.3 Организационная структура	1.4	-	2.2	-	2.0	-	1.9	-	1.5	-
1.3.1 Разделение естественной монополии и потенциально конкурентных предприятий	1.0	-	3.0	-	2.3	-	1.7	-	1.0	-
1.3.2 Разделение предприятий, оказывающих сопутствующие услуги	1.3	-	2.0	-	2.3	-	2.0	-	2.0	-
1.3.3 Децентрализация	2.0	-	1.7	-	1.3	-	-	-	-	-
2. Реформа тарифной политики	1.5	-	1.8	-	2.7	-	2.7	-	2.7	-
2.1 Структура тарифов	1.8	+0.1	1.9	-	2.9	-	2.2	-	2.1	-0.1
2.1.1 Политические соображения или регулирующий орган	1.7	-	2.0	-	2.7	-	2.0	-	2.0	-
2.1.2 Ценовая политика естественной монополии	2.0	+0.3	2.0	-	2.3	-	2.3	-	2.3	-
2.1.3 Ценовая политика потенциально конкурентных предприятий	1.7	-	1.7	-	3.7	-	2.3	-	2.0	-0.3
2.2 Платежи	1.8	-	2.1	-	3.3	-	3.3	-	3.3	-
2.2.1 Соотношение платежей внутри отрасли	2.0	-	2.3	-	3.3	-	3.3	-	3.3	-
2.2.2 Уровень оплаты конечными потребителями	2.3	-	2.3	-	3.3	-	3.3	-	3.3	-
2.2.3 Задолженность бюджета	1.0	-	1.7	-	3.3	-	3.3	-	3.3	-
2.3 Бюджетное финансирование	1.0	-	1.3	-	2.0	-	2.7	-	2.7	-
2.3.1 Уровень субсидий	1.0	-	1.3	-	2.7	-	2.7	-	2.7	-
2.3.2 Процедура предоставления субсидий	1.0	-	1.3	-	1.3	-	2.7	-	2.7	-
3. Регулирующие и институциональные изменения	1.2	-	1.9	-	1.6	-	1.5	-	1.0	-
3.1 Действующие регулирующие органы	1.4	-	1.8	-	1.5	-	1.0	-	1.0	-
3.1.1 Выбор руководителей на потенциально конкурентных предприятиях	1.3	-	2.0	-	2.0	-	1.0	-	1.0	-
3.1.2 Независимость органа, регулирующего естественную монополию, отсутствие политического влияния	1.3	-	1.7	-	1.3	-	1.0	-	1.0	-
3.1.3 Прозрачность регулирования	1.7	-	1.7	-	1.3	-	1.0	-	1.0	-
3.2 Регулирование доступа к сетям	1.0	-	2.0	-	1.7	-	2.0	-	1.0	-
Индекс прогресса в осуществлении реформ в секторе инфраструктуры (ИЦ ИПМ)	1.4	-	1.8	-	2.1	-	2.0	-	1.7	-
Индекс прогресса в осуществлении реформ в секторе инфраструктуры (ЕБРР)	1.0	-	2.0	-	2.0	-	-	-	1.0	-

Источник: EBRD (2009). Transition in Crisis? Transition report 2009; EBRD (2008). Growth in Transition. Transition report 2008; оценки Исследовательского центра ИПМ.



О проекте

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

Основные направления деятельности:

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

Сотрудники проекта:

Немецкая экономическая группа в Беларуси

Профессор, доктор Штефан фон Крамон-Таубадель, руководитель группы

Доктор Рикардо Джуччи, руководитель группы

Доктор Георг Захман, экономика энергетики и эконометрика, консультант

Роберт Кирхнер, макроэкономика, финансы, консультант

Исследовательский центр ИПМ

Игорь Пелипась, к.э.н., директор Исследовательского центра, монетарная экономика и прикладная эконометрика

Ирина Точицкая, к.э.н., заместитель директора Исследовательского центра, международная экономика

Елена Ракова, к.э.н., энергетический сектор, структурная и конкурентная политика, приватизация и реформа предприятий

Александр Чубрик, экономический рост и монетарная политика

Дмитрий Крук, банковский сектор

Анастасия Гламбоцкая, М.А., реальный и телекоммуникационный сектора

Глеб Шиманович, государственные финансы, транспортный сектор



Основные продукты:

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

Ежемесячный обзор экономики Беларуси

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

Аналитические записки

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

- PP/01/08 Пенсионная система Беларуси: вызовы и пути их преодоления
- PP/02/08 Конкурентоспособность белорусского сельского хозяйства
- PP/03/08 Мировой финансовый кризис и Беларусь: риски и возможные решения в области экономической политики
- PP/04/08 Перспективы применения дифференцированных по времени тарифов на электроэнергию в Беларуси
- PP/05/08 Реструктуризация электроэнергетического сектора Беларуси: постановка задач
- PP/06/08 Перестрахование в Беларуси: барьеры для развития страхового сектора и роста инвестиций
- PP/07/08 Влияние ПИИ на торговлю и передачу технологий в Беларуси
- PP/08/08 Развитие мирового кризиса и его влияние на экономику Беларуси
- PP/01/09 Основные проблемы страхового рынка Беларуси в контексте либерализации экономики: анализ и рекомендации
- PP/02/09 Приватизация в Беларуси во время мирового финансового кризиса: как не потерять время
- PP/03/09 Электроэнергетический сектор Беларуси: источники финансирования для Беларуси
- PP/04/09 Перспективы и вызовы для политики, направленной на преодоление экономической рецессии в Беларуси в условиях мирового экономического кризиса: результаты макроэконометрического моделирования
- PP/05/09 Политика привлечения прямых иностранных инвестиций: обзор международного опыта и рекомендации для Беларуси
- PP/06/09 Достаточность официальных резервных активов в Беларуси: анализ и рекомендации
- PP/07/09 Перспективы фискальной политики и финансирования бюджетного дефицита в Беларуси
- PP/08/09 Восточное партнерство: перспективы улучшения отношений Беларуси и ЕС в энергетическом секторе?

Мониторинг инфраструктуры Беларуси

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