

## **Обратная сторона либерализации**

*Об инвестиционных проблемах свободных рынков газа*

**Татьяна Мигрова**, научный сотрудник ИНЭИ РАН

**С 80-х годов в мире наблюдается активный процесс либерализации рынков газа. США, Канада и Великобритания первыми ввели конкуренцию в газовой отрасли. Их примеру последовали Австралия, Аргентина и Япония. В последние годы идет либерализация газовых рынков стран ЕС. Первые результаты введения конкуренции казались весьма успешными: произошло существенное снижение цен на газ, при этом значительно возросли объемы газопотребления, появились новые услуги. К этому опыту зарубежных стран часто апеллируют сторонники кардинального реформирования российской газовой отрасли. Однако последствия проведенной либерализации, как показали события 2000-03 годов, оказались позитивными лишь в краткосрочном плане. Конкурентные рынки так и не смогли выработать механизм привлечения инвестиций для финансирования масштабных газовых проектов и вследствие этого столкнулись с сильнейшим дефицитом «голубого топлива» и, как результат, с кратным ростом цен.**

В 80-х годах XX века произошло кардинальное изменение парадигмы государственного регулирования экономики — доминирующее положение заняла либеральная доктрина, предусматривающая уменьшение государственного вмешательства во все сектора экономики. Наиболее ярким примером этого подхода стала политика правительств Рональда Рейгана (США) и Маргарет Тэтчер (Великобритания), осуществивших дерегулирование многих прежде считавшихся монопольными рынков.

Значительные изменения произошли и в институциональной структуре газовой отрасли — отказ от государственного регулирования цен производителей, приватизация и разделение видов деятельности газотранспортных компаний, предоставление крупным потребителям права выбора поставщика и введение стороннего доступа к сетям.

Следует особо отметить, что либерализация газового рынка в США, Канаде и Великобритании проводилась в момент растущей добычи и относительного избытка (точнее — неполной загрузки) газодобывающих и газотранспортных мощностей, унаследованных от периода госрегулирования. Забегая несколько вперед, отметим, что эффект первоначального снижения цен в основном объяснялся именно наличием так называемого «газового пузыря».

Положительные последствия дерегулирования на начальном этапе либерализации газовых отраслей указанных стран были налицо. Усилилась конкуренция среди производителей, что вынудило их

сокращать издержки производства и, по возможности, максимально загружать добывающие мощности. Объемы добычи росли, что привело к появлению краткосрочного предложения газа по демпинговым ценам и стало мощным стимулом для развития спотовых рынков газа.

Краткосрочные контракты на поставку газа обеспечили участникам рынка достаточную гибкость в достижении оперативного равновесия между спросом и предложением. Особенную ценность такие контракты представляли для потребителей, имеющих возможности переключения с одного вида топлива на другое — они дали им возможность существенно сокращать затраты на закупку энергоносителей. Все это привело к значительному росту экономической эффективности газовой отрасли.

В результате на первом этапе своего развития либерализация газовых отраслей привела к снижению цен на газ, а также прибыли производителей и транспортных компаний. Так, в США в период с 1988 по 1995 год оптовые цены на газ снизились на 26%, в Великобритании с 1990 года по 1999 год средние цены на газ для промышленности упали на 45%, для бытовых потребителей — на 20%. Председатель аналитического центра CERA (Cambridge Energy Research Associates) Дэниел Ергин (автор всемирно известной книги «Добыча») так образно охарактеризовал этот период времени: «В то время казалось, что дешевый газ, который из «газового пузыря» превратился в «газовую колбасу», никогда не кончится».

### **«Газовая колбаса» закончилась**

Однако в последние годы в газовых отраслях стран, где функционируют спотовые рынки, все чаще и отчетливее стали проявляться несколько важных долгосрочных и тесно связанных между собой отрицательных эффектов либерализации.

В первую очередь необходимо отметить значительную волатильность цен. Вообще говоря, все энергетические товары имеют более высокий уровень волатильности по сравнению с другими видами биржевых товаров. Но природный газ и электроэнергия особенно подвержены колебаниям цен, в первую очередь из-за сильной реакции спроса на изменения погоды. Помимо погодных условий на спотовые газовые цены влияют и другие факторы: объемы запасов газа в ПГХ, спекулятивная игра и, разумеется, цены на альтернативные виды топлива (в первую очередь на нефть и нефтепродукты, уголь). При этом организация дополнительных поставок в регионы с высокими ценами зачастую весьма затруднительна из-за ограниченной пропускной способности транспортной системы. В результате спотовые цены на газ характеризуются крайней нестабильностью и непредсказуемостью.

Данный фактор спровоцировал резкое сокращение инвестиций в газовую отрасль.

В самом деле, раньше практически все поставки газа потребителям шли по долгосрочным контрактам, что позволяло с большим временным лагом планировать инвестиции в крупные добычные и транспортные проекты. При либерализации же именно краткосрочный рынок стал определяющим при установлении цен на газ, несмотря на то, что объем его фактического товарооборота невелик. Развитие краткосрочной торговли привело к тому, что сроки действия долгосрочных контрактов постепенно сокращались, а традиционная формула привязки к альтернативным видам топлива заменялась на индексацию по биржевым ценам (обычно — усредненным за определенный период). Итог закономерен — цены по долгосрочным контрактам также стали непредсказуемыми, что в сочетании с отсутствием гарантий по объему, существовавших в долгосрочных контрактах, создавало значительные риски для производителей.

В свою очередь это повлекло за собой увеличение стоимости привлечения капитала в отрасль и снижение привлекательности долгосрочных капиталоемких проектов — производители газа лишились столь важных для газовой отрасли гарантий возврата инвестиций. При расчете экономической эффективности проекта они не могли учесть, являются ли нынешние цены флуктуацией, или это — долгосрочный тренд, поэтому даже при повышении цен на газ решения об инвестировании не принимались.

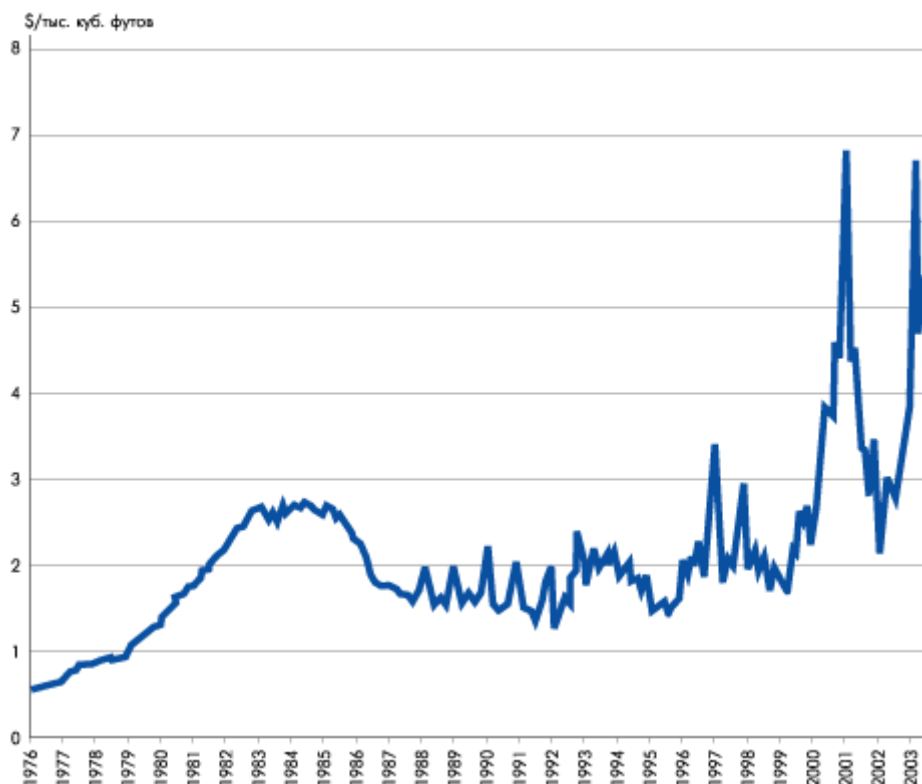
По данным IPAA (Независимой нефтяной ассоциации Америки), в США к 1999 году инвестиции в добычу газа упали на 30%, бурение новых скважин сократилось на 40%. В Великобритании также произошло значительное сокращение инвестиций в разведку и добычу — с 4,1 млрд фунтов стерлингов в 1991-92 годах до 2,8 млрд в 2000 году. Из-за отсутствия финансирования все крупные проекты были отложены. Сокращение инвестиций привело к недостаточному развитию добывающих и транспортных мощностей, кроме того, увеличился износ уже существующей инфраструктуры.

К 2000 году в США и Великобритании избыток мощностей, созданный в период государственного регулирования и обеспечивший снижение цен на первом этапе существования свободных рынков, был исчерпан. Загрузка добывающих мощностей достигла 95%, чему отчасти способствовали и низкие цены на газ, стимулировавшие значительный рост спроса на этот вид топлива. При этом произошел переход ресурсной базы этих стран в стадию падающей газодобычи, что потребовало наращивания импорта из удаленных источников и создания соответствующей инфраструктуры и, соответственно, крупных инвестиций, которые, опять же, не могли быть осуществлены в рамках созданной институциональной структуры.

**Хроника газового кризиса**  
Перечисленные выше факторы обусловили возникновение дефицита газа и многократный рост цен в таких наиболее «либерализованных» странах, как США и Великобритания. Первые признаки нехватки газа

в США и Северной Америке появились осенью 2000 года, когда цены на газ резко выросли по сравнению с уровнем предыдущих 15 лет. К январю 2001 года они более чем в три раза превысили январские цены 1999 года (**подробнее см. «Динамика оптовых цен...»**).

Динамика оптовых цен на газ в США



Катастрофическая ситуация сложилась в Калифорнии, где положение усугубилось дефицитом газотранспортных мощностей, что жестко ограничило возможности удовлетворения стремительно растущего спроса. Это привело не только к росту цен на электроэнергию, но и массовым отключениям, а также к закрытию многих промышленных предприятий, использующих природный газ в качестве сырья.

В заключении Министерства энергетики США, анализировавшего развитие газового рынка страны, отмечается, что спотовый рынок склонен «к сильным и непредсказуемым скачкам цен, которые усугубляются неизбежными в газовой отрасли временными лагами между ценовым и инвестиционным циклом (минимальный лаг между началом инвестирования в расширение добычи и ее увеличением составляет 18 месяцев), ведущими к длительному недоинвестированию новых мощностей и после начала подъема цен. В свою очередь последующее избыточное инвестирование вызывает через определенное время падение цен, и разбалансировка спроса и предложения увеличивается».

Этот «испорченный телефон» вызывает все усиливающиеся скачки цен на газ. Что же касается кризиса, то причины его возникновения в Министерстве энергетики США видели в фундаментальных характеристиках газовой отрасли, а конкретно — в объективной

неспособности производителей оперативно реагировать на рост спроса.

Однако, по большому счету, тревожные симптомы, имевшие место в конце 2000—начале 2001 года в США, сочли следствием неблагоприятного стечения обстоятельств. Тем более, что в середине 2001 года цены на газ несколько снизились (хотя и оставались заметно выше уровня 90-х годов). Зима 2001-02 гг. была теплее, чем обычно, что привело к сокращению спроса на газ. Казалось, что кризис закончился, но зима 2002-03 гг. продемонстрировала ошибочность этого мнения — оптовые цены поднялись на рекордную высоту, подтвердив прогнозы экспертов министерства, говоривших о том, что амплитуда колебаний цен в перспективе будет нарастать.

В конце весны 2003 года в США всерьез заговорили о критической и системной нехватке природного газа — его запасы упали до минимальной за последние четверть века отметки. В мае 2003 года дефицит газа и рост цен стали предметом доклада главы Федеральной резервной системы США Алана Гринспена, в котором он особо отметил, что сохраняющиеся высокие цены на газ — «очень серьезная проблема, которая может сильно повредить экономике страны».

Дэниел Ергин, выступивший на экстренно созванном в июне 2003 года саммите по природному газу, заявил: «Сегодня США и вся Северная Америка сталкиваются с нехваткой природного газа... Вырисовываются перспективы намного более высоких и разрушительных для экономики цен. Платой за это будут закрытые заводы, потерянные рабочие места и сокращение промышленного производства. Это отрицательно скажется на восстановлении и росте экономики в то время, когда она и так слаба. Высокие цены на газ уже создали кризисную ситуацию для важных отраслей промышленности».

На сегодня ситуация с обеспечением американских потребителей «голубым топливом» продолжает ухудшаться — к зиме 2003-04 гг. средние оптовые цены на газ увеличились до \$6-7 за 1000 куб. футов (1 куб. фут = 0,0283 м<sup>3</sup>). А в январе 2004 года пиковые спотовые цены на порядок превышали даже этот уровень — по данным информационного агентства Platts, 14 января, в связи с холодами, они достигали \$60-75 за 1000 куб. футов!

Лидеры американской нефтегазовой отрасли говорят о том, что для экономики страны начавшийся газовый кризис может иметь худшие последствия, чем нефтяной кризис 70-х годов. Пока сильнее всего от высоких и нестабильных цен на газ страдают промышленные потребители — химическая промышленность, производители удобрений и пластиков. Спрос на газ со стороны этого сектора в 2002 году сократился на 23% по сравнению с уровнем 1997 года. Отдельные операции и целые производства переносятся в другие страны, в Соединенных Штатах сокращаются рабочие места.

Газовый кризис сильно бьет и по электроэнергетике. В 80-90-е годы низкие цены на газ и экологические преимущества газа в сочетании с техническим прогрессом в газовой электроэнергетике вызвали переход большинства новых электростанций на природный газ. Последние три года в результате взлета газовых цен эффективность газовых электростанций заметно снижается...

Как выразился в своем июньском докладе Ергин, «мы перешли к новому рынку, который разительно отличается от того «рынка изобилия», под который были сформированы современная газовая промышленность и институциональная среда. Во время «газового пузыря» 80-90-х ключевой движущей силой была конкуренция среди поставщиков. Напротив, в следующие годы, если рост спроса не замедлится, весьма вероятно, что конечные потребители будут соперничать друг с другом за поставки. Цены на газ в Северной Америке вступили в тот период, когда они будут отражать плату за дефицит».

Как показывает последнее исследование CERA, даже при условии осуществления крупных долгосрочных проектов (строительство СПГ-терминалов, газопроводов с Аляски и из Восточной Канады) цены в США в обозримом будущем останутся высокими. А функционирование более или менее стабильного рынка газа без этих инвестиций вообще маловероятно.

Сложная ситуация с ценами на газ складывается и в Великобритании. Введение газопровода «Интерконнектор» между английским Бэктоном и бельгийским Зебрюгге привело в течение 2000 года к удвоению цен на газ. Более дешевый английский газ устремился на континент, где цены выше, в самой же Великобритании предложение сократилось, а цены выросли. На повышение цен повлияли и другие уже упоминавшиеся факторы — вхождение британской газовой отрасли в стадию падающей добычи и сокращение инвестиций в разведку и добычу газа.

В ноябре-декабре 2003 года в результате дефицита газа цены на спотовом рынке Великобритании уже почти в три раза превышали средние цены 90-х годов. В стране нарастает обеспокоенность ростом ценовых рисков, особенно в производстве электроэнергии, которое ориентировано на газ. В 2002 году впервые с начала использования газовых турбин комбинированного цикла производители электроэнергии стали замещать газ дешевым импортным углем.

### **Назад к госрегулированию?**

Разумеется, рост цен привел к целому ряду действий, нацеленных на увеличение добычи, однако их эффект был незначительным как из-за долгосрочного характера развития предложения газа, так и из-за локальности принятых мер. Организовать же финансирование таких многомиллиардных проектов, как строительство газопроводов с Аляски в США, из Норвегии в Великобританию или строительство СПГ-терминалов, до сих пор не удалось. Так или иначе, но они

требуют вмешательства государства для обеспечения гарантий возврата инвестиций и предоставления определенных льгот (например, налоговых) — речь, по сути, идет уже не об эффективности конкретных инвестиций, а об энергетической безопасности стран.

Более того, анализ показывает, что в конкурентной среде подобные проекты не могут функционировать и окупаться. По этой причине в США уже принято решение об отмене доступа третьих лиц к СПГ-инфраструктуре. Аналогичное решение будет принято в ближайшее время в Великобритании, одновременно будет ограничен доступ третьих лиц к проектируемому газопроводу из Норвегии. Данные примеры однозначно свидетельствуют, что либерализация в этих странах дает «задний ход».

Основная причина сегодняшнего кризиса в рассмотренных странах — не дефицит ресурсов, а некавалифицированное применение доминирующей идеи современности — либерализации — к реформированию столь инерционной и капиталоемкой отрасли, как газовая. Важнейший вывод из опыта стран, давно осуществивших либерализацию, состоит в том, что конкурентным рынкам газа так и не удалось найти способа аккумулировать большие финансовые ресурсы для долгосрочных инвестиций и гарантировать их возврат. А без инвестиций никакая конкуренция не в состоянии удерживать цены на низком уровне при возникновении дефицита газа.

### **Дефицит без либерализации**

Основное отличие российской газовой отрасли от западных аналогов состоит в том, что для нас главной посылкой реформирования газового рынка является проблема инвестиций, а не высоких цен.

Способность «Газпрома» и других производителей газа инвестировать в разработку новых проектов в значительной степени зависит от цен, по которым они могут продавать газ на внутреннем рынке. В то же время государственное регулирование цен на газ для потребителей удерживает вопиющий диспаритет цен на энергоносители, когда самое удобное и экологически чистое топливо — природный газ — стоит (с учетом энергетической ценности) почти вдвое дешевле угля и втрое дешевле мазута. Причем цены на внутреннем рынке не покрывают не только предстоящие инвестиции, но порой даже эксплуатационные издержки на добычу и транспорт газа. Это порождает необоснованный рост спроса на «голубое топливо» и подрывает инвестиционные возможности газовых компаний.

На этом фоне идет процесс естественного сокращения добычи газа на крупнейших действующих месторождениях России. Поддержание российской газодобычи и ее прирост будут определять новые месторождения. Высокая инерционность производственных процессов в отрасли диктует необходимость опережения инвестирования как минимум на 5-7 лет относительно сроков ввода новых месторождений в эксплуатацию. Однако в период с 1998 по 2002 г. инвестиции

основного игрока — «Газпрома» — составляли всего \$3,5-4,5 млрд в год, при том, что для осуществления всех необходимых мер по наращиванию ресурсной базы, добыче газа, реконструкции и развитию газотранспортных систем требуется не менее \$6 млрд в год. Очевидно, что при сохранении такой практики финансирования производственных программ угроза дефицита газа в России только увеличивается.

Итак, главная задача реформ в России — обеспечение устойчивого и эффективного инвестиционного процесса в газовой отрасли. При этом реформа должна гарантированно исключить те инвестиционные последствия, которые возникли на полностью либерализованных газовых рынках США и Великобритании. Разрабатывая модель газового рынка, необходимо помнить, что в России те длительные и дорогостоящие газовые проекты, с которыми не справились конкурентные рынки, будут и впредь основой развития отрасли. К тому же, в отличие от США и Великобритании, на момент начала реформ мы не располагаем избыточными добывающими мощностями и пропускная способность газотранспортной системы постепенно сокращается.

Довольно глупо было бы повторять долгий путь этих стран и наломав дров прийти к пониманию необходимости государственной поддержки и контроля за инвестиционным процессом в газовой отрасли для обеспечения энергетической безопасности страны. Это — тот самый случай, когда необходимо учиться на чужих ошибках.

На практике государственное вмешательство целесообразно было бы осуществлять через сохранение функций гарантирующего инвестора в сферах добычи и магистрального транспорта газа, которые сейчас по закону о газоснабжении выполняет «Газпром», а также посредством налаживания под контролем государства полноценного процесса средне- и долгосрочного прогнозирования инвестиций в отрасль. Чтобы избежать кризиса, потребуется умелое сочетание достоинств конкуренции в текущем функционировании газового рынка с государственным контролем и поддержкой инвестиций в стратегические проекты. Осуществить все это очень и очень сложно, но кто говорил, что будет легко?