

Существующие риски неэффективного распределения нефтяной природной ренты в РФ в период низких цен на нефть

Круглый стол «Экономика падающих котировок.
Государственное управление в период низких цен на
нефть»

Иван Хомутов,
Директор по исследовательским проектам

Москва, РАНХиГС
24 сентября 2015 г.



ПЕТРОМАРКЕТ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА

Содержание

- A** Понятие природной ренты, размер и направления распределения нефтяной природной ренты в РФ
- B** Реформы системы налогообложения нефтяной отрасли РФ: возможные направления в период низких цен на нефть с учетом опыта прошлого
- C** Риски неэффективного распределения нефтяной природной ренты в РФ в период низких цен на нефть: «неявные» общеэкономические эффекты
- D** Риски неэффективного распределения нефтяной природной ренты в РФ в период низких цен на нефть: отраслевые эффекты в секторе даунстрим



А

Понятие природной ренты, размер и направления распределения нефтяной природной ренты в РФ



Понятие природной ренты

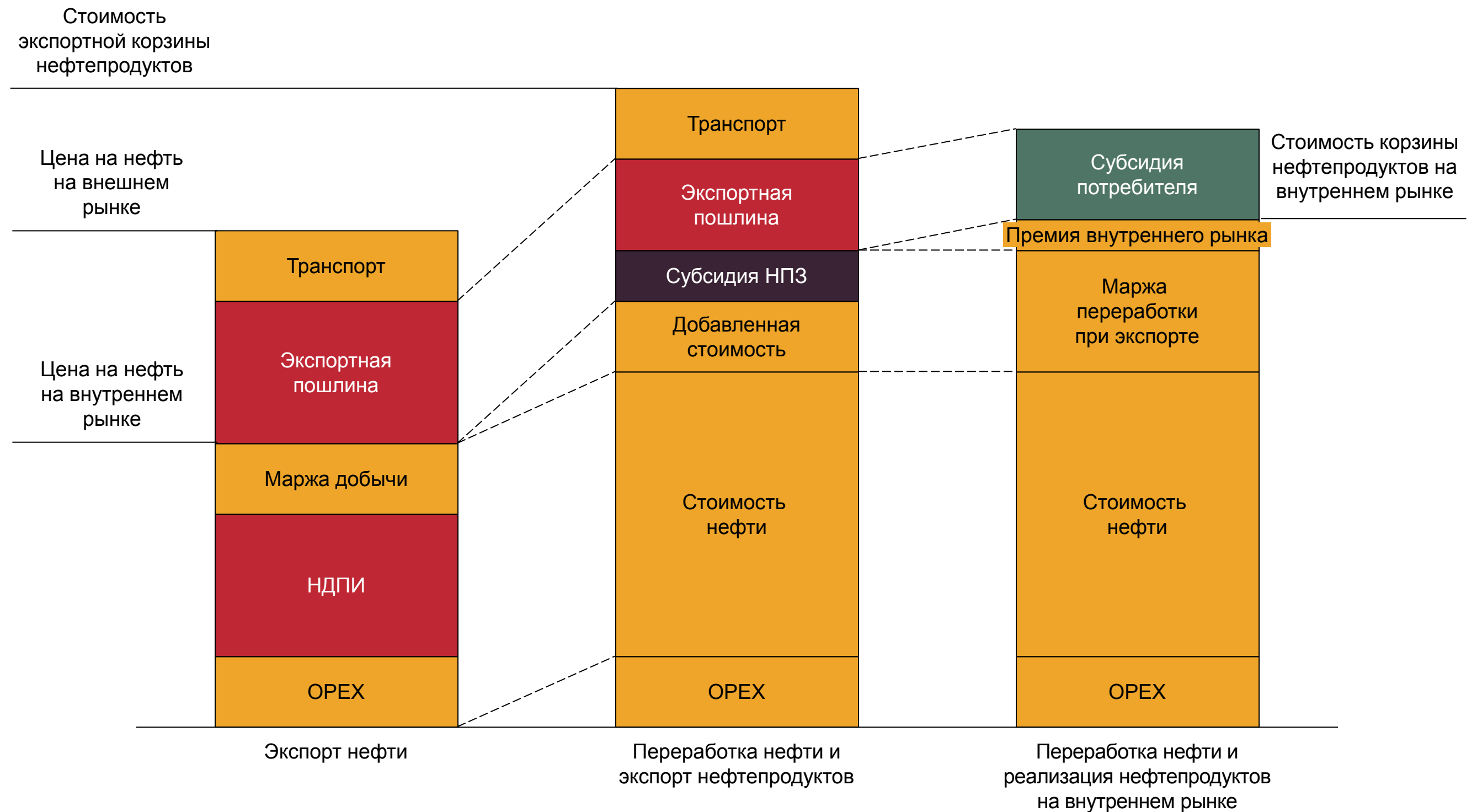
Весь доход, получаемый производителем при продаже добытого природного ресурса состоит из двух частей:

- **нормальный доход**, равный сумме понесенных при добыче и реализации ресурса производственных издержек (платы за такие факторы производства как «труд» и «капитал») и нормальной прибыли (платы за фактор производства «предпринимательские способности»);
- **рентный доход** или природная рента (плата за фактор производства «земля»), которая определяется, как разница между валовым доходом от продажи ресурса и нормальным доходом.

Фактически, природная рента есть ничто иное, как незаработанный в прямом смысле этого слова доход, «манна небесная», полученная лишь потому, что страна обладает ресурсом, цена которого превосходит все затраты, которые необходимо понести для его добычи и реализации.

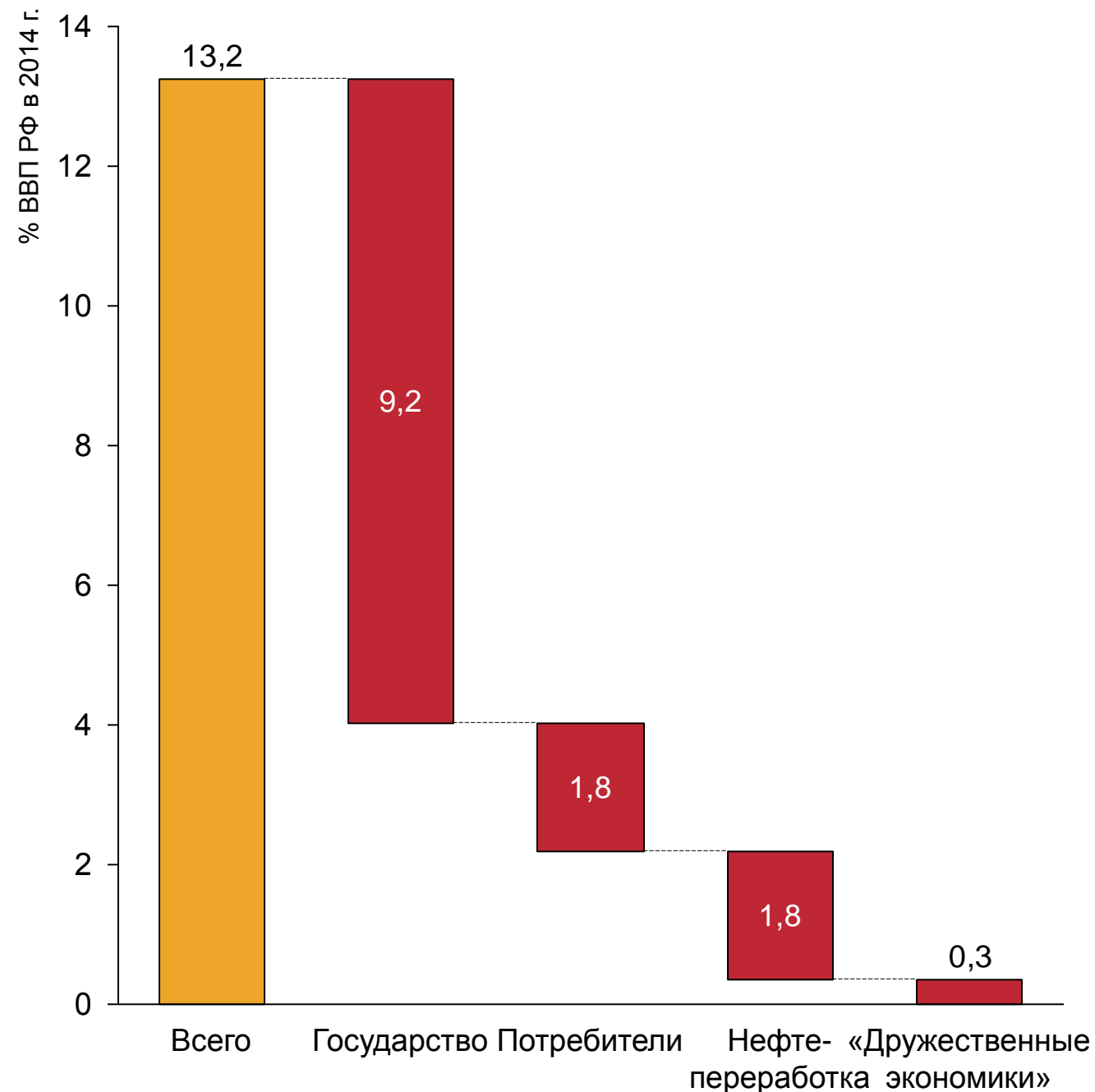


Распределение нефтяной природной ренты в экономике России: принципиальная схема



Размер и направления распределения нефтяной природной ренты в России в 2014 г.

Размер и направления распределения нефтяной природной ренты в России в 2014 г.



Налоговый механизм, действующий в отношении российской нефтяной промышленности, и соглашения с некоторыми соседними государствами о сотрудничестве в области поставок нефти и нефтепродуктов разделяют **природную ренту**, размер которой в 2014 г. составил около **13.25% ВВП**, на 4 составляющих:

- **рентные доходы государства** (НДПИ, экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты) – 9.23% ВВП;
- **субсидирование внутренних потребителей нефтепродуктов** (через пониженные за счет экспортных пошлин цены на нефтепродукты на внутреннем рынке) – 1.8% ВВП;
- **субсидирование российской нефтепереработки** (через разницу между экспортными пошлинами на нефть и нефтепродукты) – 1.84% ВВП;
- **субсидирование «дружественных экономик»** (через беспошлинные поставки нефтепродуктов в Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Армению и нефти в Белоруссию) – 0.35% ВВП.



В

Реформы системы
налогообложения
нефтяной отрасли
РФ: возможные
направления в
период низких цен на
нефть с учетом опыта
прошлого



Основные реформы системы налогообложения нефтяной отрасли последних лет: общая характеристика

Реформа «60-66-90». Проведена в 2011 г. Цели:

- стимулировать инвестиции в добычу нефти;
- увеличить экспорт нефти за счет сокращения объемов переработки («убить плохие НПЗ») и тем самым увеличить доходы бюджета;
- стимулировать углубление переработки нефти.

«Малый налоговый маневр». Проведен в 2013 г. Цель:

- изъятие в пользу государства части природной ренты, которая присваивается потребителями (через пониженные цены на нефтепродукты), при минимальном изменении налоговой нагрузки на нефтедобычу и нефтепереработку.

«Большой налоговый маневр». Проведен в 2014 г. Цели:

- минимизировать потери бюджета от формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза (ЕАЭС):
 - к примеру, в существующих на 2014 г. таможенно-тарифных условиях отказ от действующего на тот момент межправительственного соглашения между Россией и Белоруссией в области поставок нефти и нефтепродуктов мог привести к потерям российского бюджета в размере ~4-5 млрд. долл.);
- Предложить альтернативу принятому ранее решению повысить пошлины на темные нефтепродукты до 100% от пошлины на нефть, дабы поддержать не успевающую модернизироваться нефтепереработку страны.



Какое влияние на распределение нефтяной ренты оказали налоговые реформы последних лет? Стоит ли в условиях падения цен на нефть ожидать аналогичных по смыслу новых «налоговых маневров»?

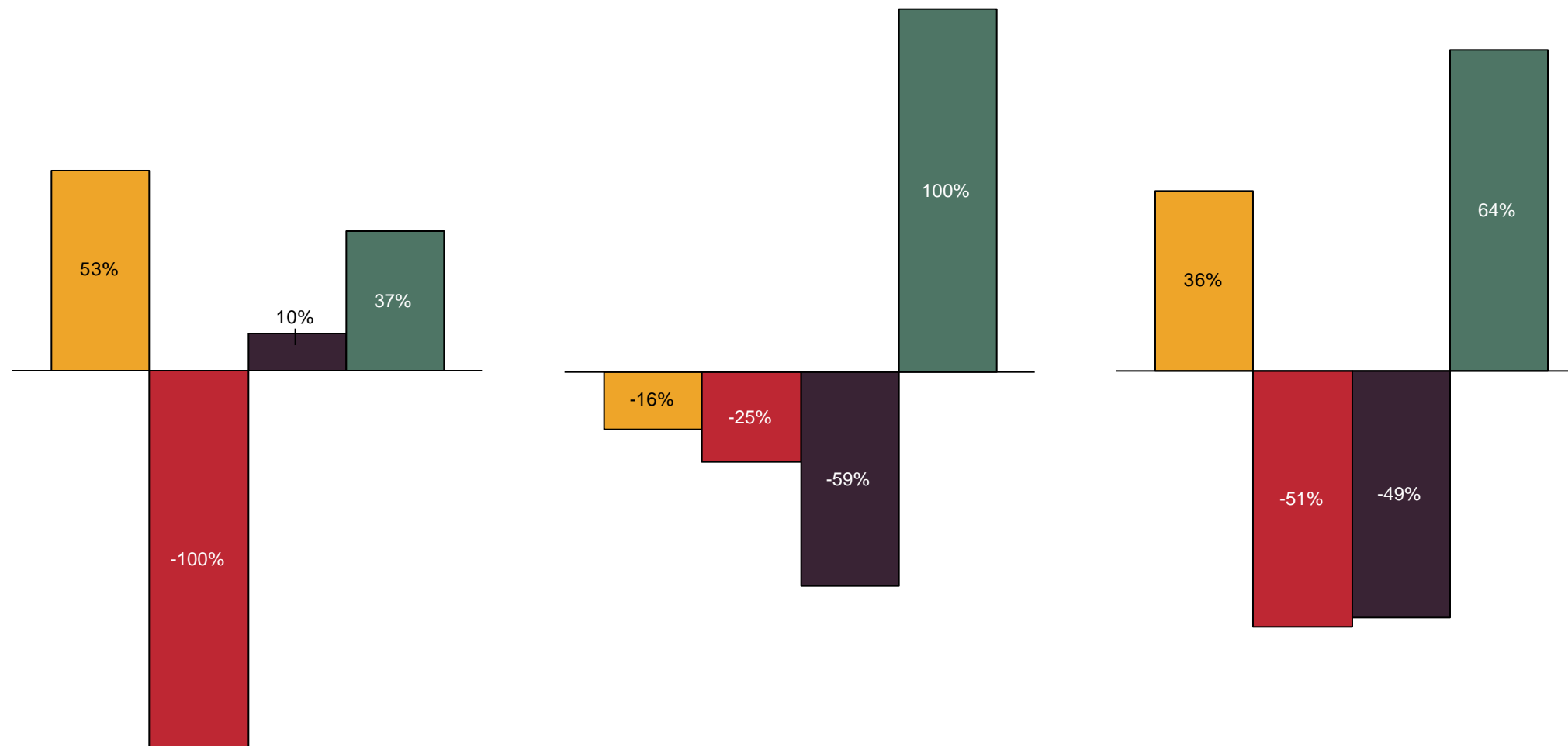
Изменения в распределении нефтяной ренты в экономике РФ при цене на Urals 100 долл./барр.*:

■ Нефтедобыча ■ Потребители
■ Нефтепереработка ■ Государство

В результате перехода от системы пошлин образца 2004 г. к системе «60-66-90»

В результате «Малого налогового маневра» (сравнение 2016 г. с 2013 г.)

В результате «Большого налогового маневра» (сравнение 2017 г. с 2013 г.)



- Все реформы решали в основном тактическую задачу – наполнить бюджет страны;
- «Наполнение» проводилось во многом за счет потребителей, что отрицательно сказывалось на благосостоянии населения и экономике потребляющих нефтепродукты отраслей;
- Исходя из этого можно предположить, что в условиях низких цен на нефть и, как следствие, низких бюджетных поступлений от нефтяной отрасли в рамках существующей налоговой системы государство продолжит ее реформирование в направлении изъятия у потребителей нефтепродуктов и нефтепереработки передаваемой им части нефтяной ренты

* Все расчеты проведены в условиях 2013 г., т.е. при зафиксированных по состоянию на 2013 г. объемах добычи нефти, переработки нефти, выпуска нефтепродуктов, спросе на нефтепродукты, курсе рубля к доллару и пр. Также учитывались предполагаемые в рамках реформы изменения в расчете ставок НДС и акцизов.





Риски
неэффективного
распределения
нефтяной природной
ренды в РФ в период
низких цен на нефть:
«неявные»
общеэкономические
эффекты



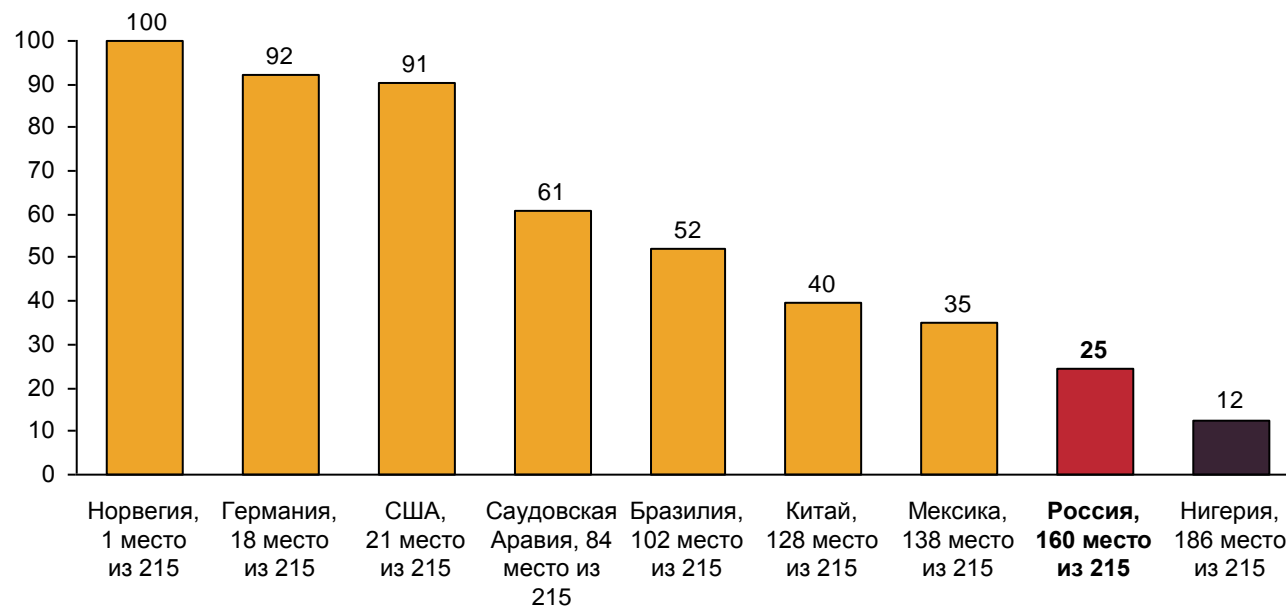
Феномен ресурсного проклятия: краткая характеристика

- Понятие ресурсного проклятия связано с представлением о том, что наличие в стране значительных природных ресурсов оказывает тормозящее воздействие на экономический рост в этой стране (см. (Sachs, Warner, 1995), (Sachs, Warner, 1997), (Sala-i-Martin, 1997)).
- На сегодняшний день двумя центральными гипотезами, объясняющими феномен ресурсного проклятия, являются проблемы рентоориентированного поведения и низкого качества управления государственными средствами в странах с плохими институтами.
- **Рентоориентированное поведение** или конкуренция за ренту – деятельность экономических субъектов, направленная на увеличение их доли в существующих богатствах страны без участия в создании самого богатства. Рентоориентированное поведение распространено в богатых природными ресурсами странах с плохими институтами (имеются в виду институты, регулирующие деятельность частного сектора), что отрицательно сказывается на экономическом росте в этих странах (см. (Mehlum, Moene, Torvik, 2006)).
- **Низкое качество управления государственными средствами.** Один из примеров – неэффективность госинвестиций (к примеру, из средств сберегательных фондов). Предельным случаем неэффективности являются инвестиции в «белых слонов» – в проекты, которые не дали никакой отдачи и по факту оказались убыточными. Здесь можно привести массу примеров (Нигерия в 1965-2000 гг. (Sala-i-Martin, Subramanian, 2003), Гана в 1960-1966 гг. (Killick, 1978), Замбия в 1964-1991 гг. (Tangri, 1999) и пр.

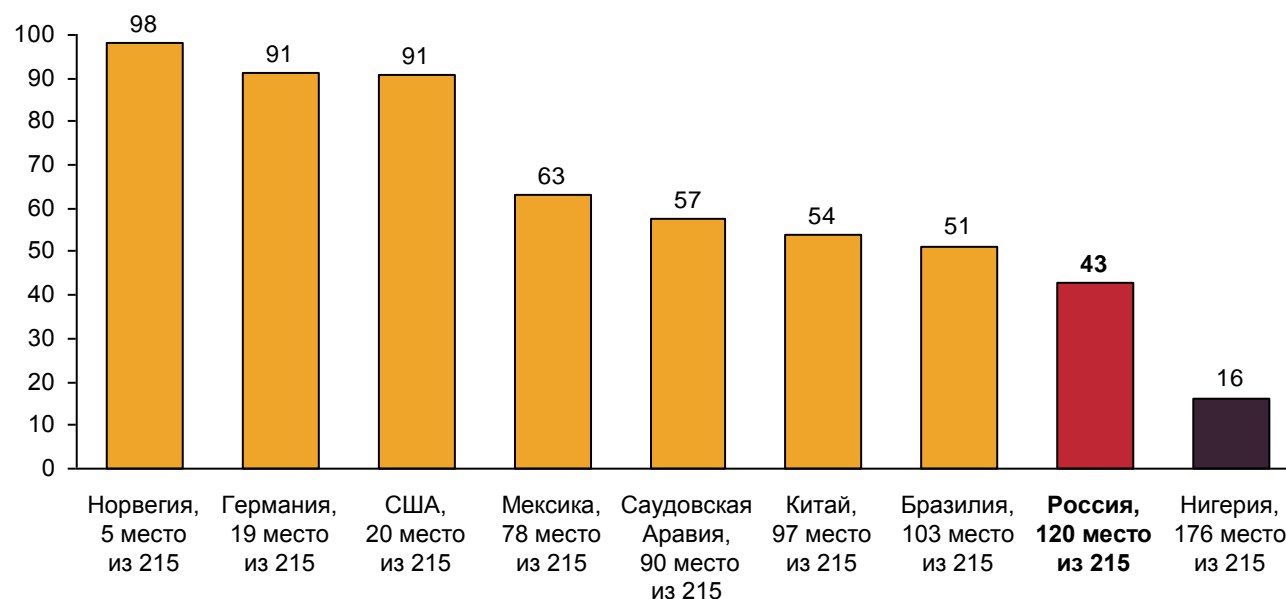


Проблемы управления рентными доходами в России в контексте феномена ресурсного проклятия: так ли безобидно перераспределение нефтяной ренты от потребителей в бюджет?

Индекс верховенства закона в России и некоторых других странах в 2013 г.



Индекс эффективности государственного управления в России и некоторых других странах в 2013 г.



- Представленные данные позволяют сделать заключение, что по качеству институтов Россия скорее сопоставима с Нигерией, нежели с какой-либо развитой или даже развивающейся страной. В этих условиях велика вероятность широкого распространения рентоориентированного поведения и неудовлетворительного управления государственными доходами.
- Невысокое качество управления государственными доходами в России подтверждается исследованием (Центр макроэкономических исследований Сбербанка России, 2011), в котором фискальный мультипликатор расходов расширенного бюджета РФ был оценен в 0.13, тогда как в США аналогичный показатель составляет 0.5-1 (см. (Hall, 2009)).
- Это означает, что **перераспределение нефтяной ренты от потребителей нефтепродуктов и нефтепереработки в бюджет**, которое осуществлялось в рамках основных налоговых реформ последних лет и которое имеет шанс продолжиться в связи с падением цен на нефть, может иметь **серьезные отрицательные последствия для экономики страны**.



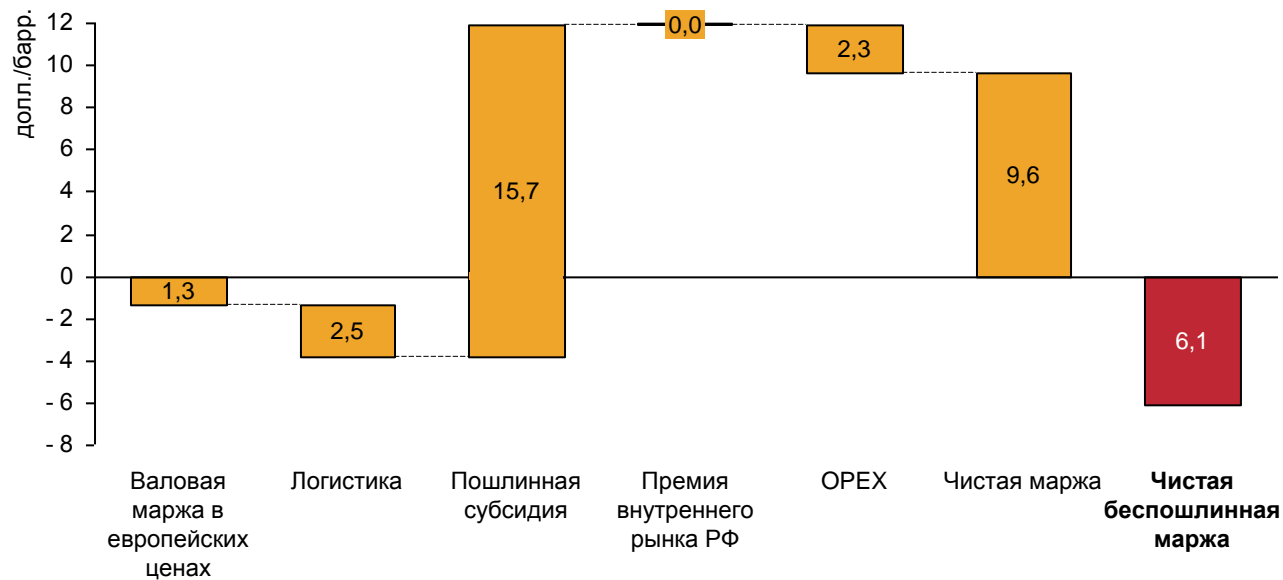
D

Риски
неэффективного
распределения
нефтяной природной
ренды в России в
период низких цен на
нефть: отраслевые
эффекты в секторе
даунстрим



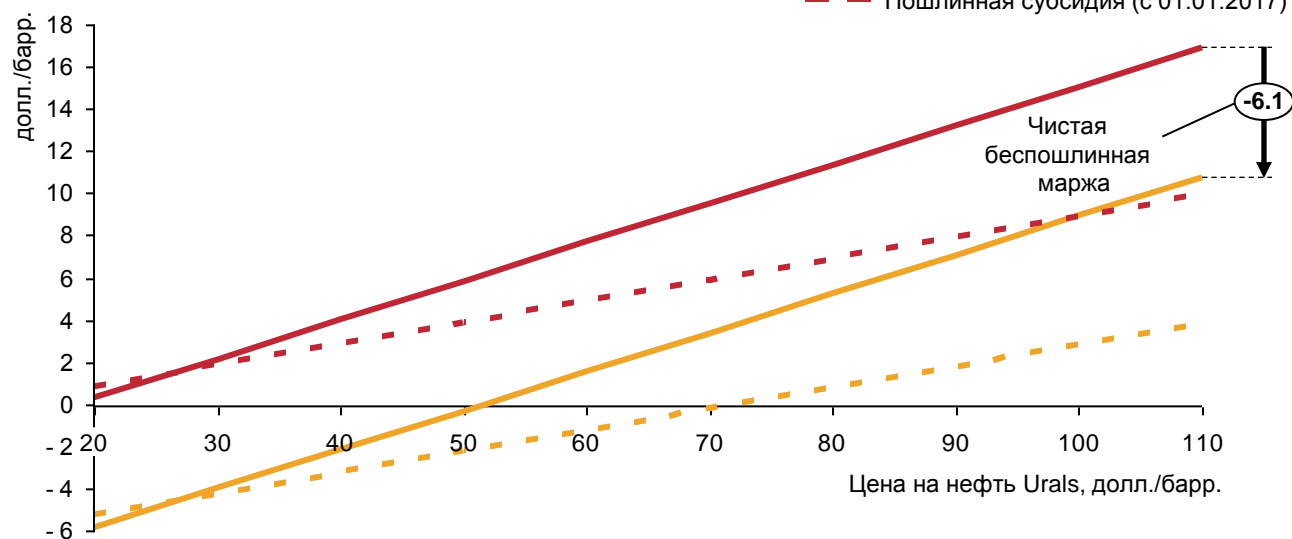
«Налоговое маневрирование» вкупе с падением цен на нефть повышает риск закрытия технологически отсталых НПЗ страны

Величина чистой маржи переработки нефти и факторов ее формирования для модельного НПЗ в условиях 2014 г.



Зависимость чистой маржи переработки нефти на модельном НПЗ и передаваемой ему пошлинной субсидии от цен на нефть Urals*

— Чистая маржа (с 01.01.2014)
— Пошлинная субсидия (с 01.01.2014)
— Чистая маржа (с 01.01.2017)
— Пошлинная субсидия (с 01.01.2017)



* Все расчеты проведены в условиях 2014 г., т.е. при зафиксированных по состоянию на 2014 г. логистике поставок нефтепродуктов с модельного НПЗ, курсе рубля к доллару и пр.

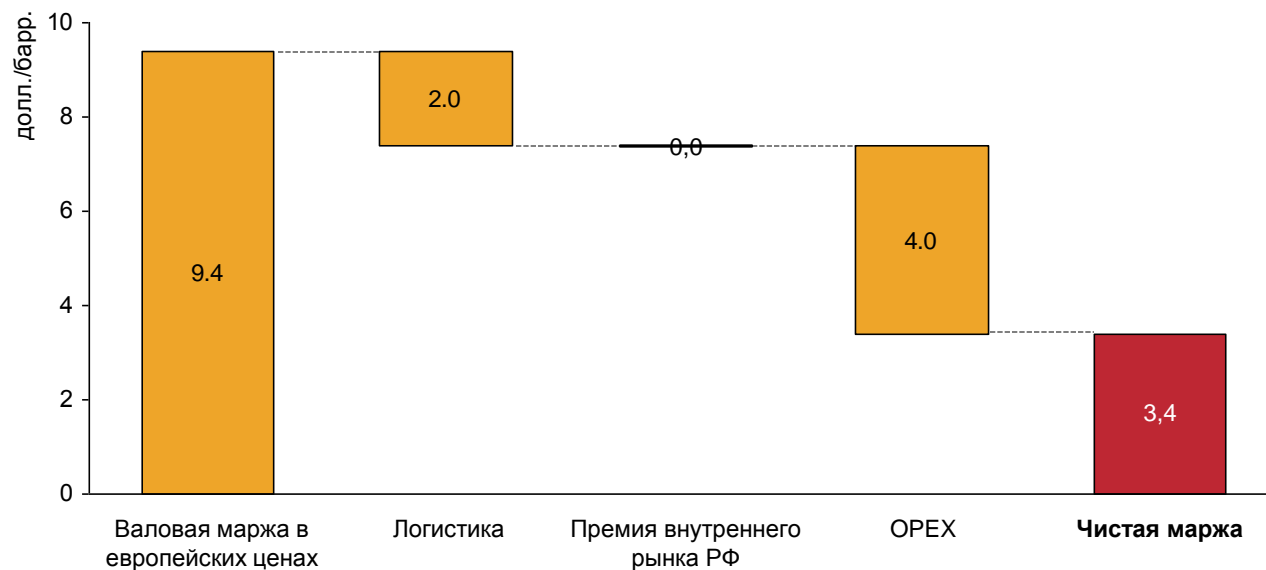
- Рассматривается модельный НПЗ без углубляющих процессов, который:
 - ориентирован на переработку нефти Urals, поставляемой по трубопроводу из Западной Сибири;
 - имеет в своем составе следующие установки:
 - атмосферно-вакуумной перегонки нефти мощностью 8 млн. т/г.
 - гидроочистки дизтоплива мощностью 2.3 млн. т/г.
 - гидроочистки керосина мощностью 0.8 млн т/г.
 - расположен в порту Приморск (т.е., является экспортно-ориентированным)**;
 - экспортирует все произведенные продукты.
- НПЗ с такой конфигурацией не могут функционировать без достаточно высокой пошлинной субсидии и с экономической точки зрения являются убыточными.
- При низких ценах на нефть даже пошлинная субсидия не обеспечивает модельному НПЗ прибыльность.
- «Налоговые маневры» снижают размер передаваемой российской нефтепереработке природной ренты и повышают риски закрытия НПЗ, подобных модельному, при снижении цен на нефть.

** НПЗ с подобной конфигурацией являются, как правило, экспортно-ориентированными.

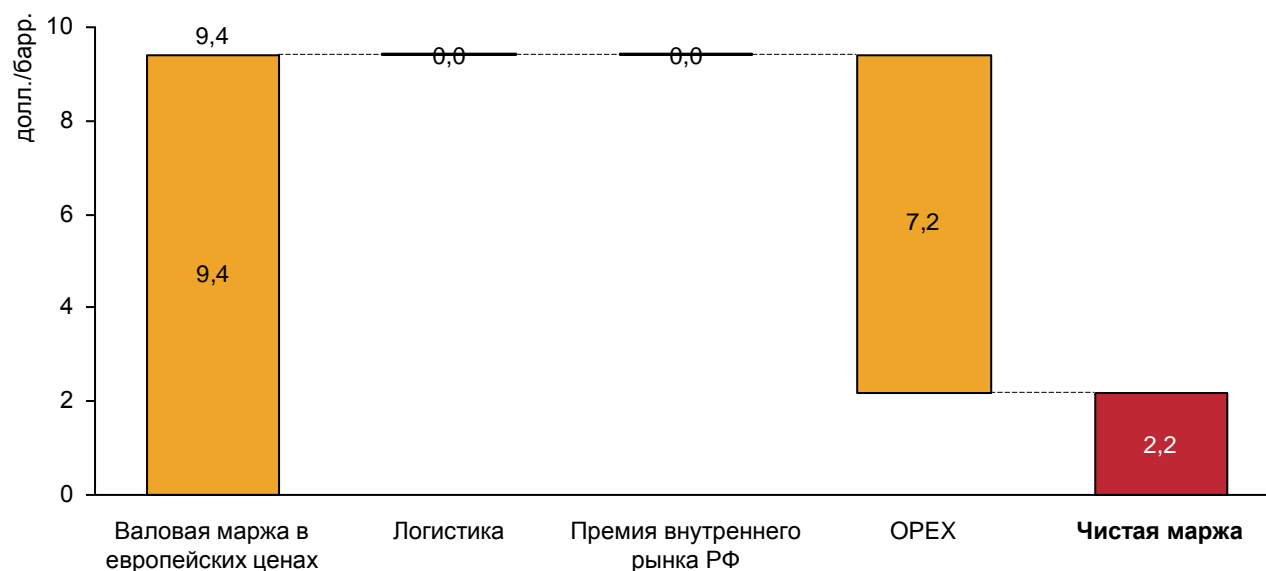


Модернизация НПЗ, подобных модельному, способна обеспечить их прибыльность и в отсутствие пошлинных субсидий,..

Формирование чистой маржи переработки нефти у модернизированного модельного НПЗ в условиях 2014 г.



Величина чистой маржи переработки нефти и факторов ее формирования у модернизированного модельного НПЗ, расположенного в порту Роттердам в условиях 2014 г.



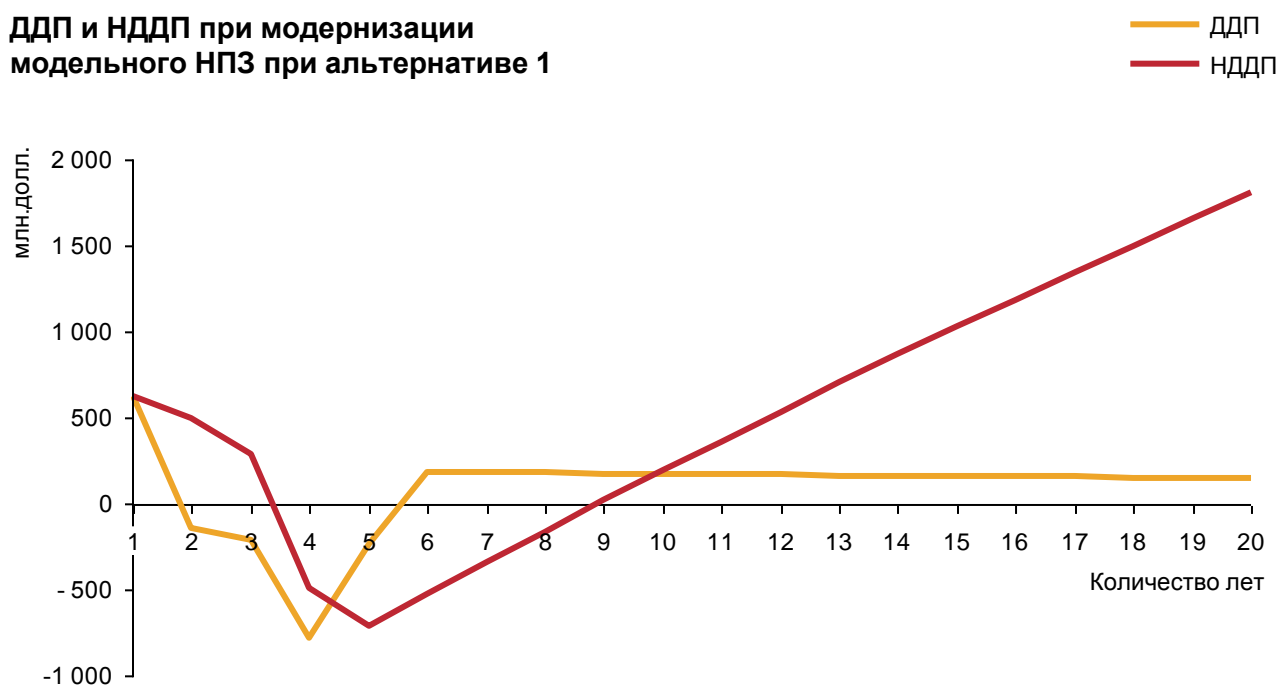
- Предполагается, что на модельном ПЗ в результате модернизации будут введены следующие установки:
 - гидрокрекинг ВГО мощностью 2.7 млн. т/г.
 - установка замедленного коксования мощностью 1.9 млн. т/г.
- Вопреки утверждениям многих экспертов (в т. ч. консультировавших Минэнерго России при проведении реформы «60-66-90») модернизация делает модельный НПЗ прибыльным.
- Прибыль модернизированного модельного НПЗ превышает прибыль аналогичного НПЗ, расположенного в п. Роттердам, несмотря на худшую логистику. (Именно тот факт, что российские экспортно-ориентированные НПЗ проигрывают в логистике своим европейским конкурентам, использовался упомянутыми экспертами для вывода о бесперспективности модернизации российских предприятий).
- Основа конкурентоспособности российских НПЗ – разница в операционных затратах переработки нефти в России и Европе. В случае модельного НПЗ эта разница составляет более 3 долл./барр.*

* Расчеты были проведены без учета эффекта девальвации российского рубля, который приведенную разницу только увеличивает.



... но насколько эффективна модернизация технологически отсталых НПЗ для российской экономики и бизнеса?

ДДП и НДДП при модернизации модельного НПЗ при альтернативе 1



ДДП и НДДП при модернизации модельного НПЗ при альтернативе 2



- Рассматривались 2 альтернативы закрытию модельного НПЗ:
 - альтернатива 1 – модернизация НПЗ без его остановки; бизнес стимулируется посредством сохранения пошлинной субсидии;
 - альтернатива 2 – модернизация НПЗ в условиях его временной консервации; субсидии одномоментно отменяются, бизнес стимулируется через предоставление налоговых и иных льгот.
- Предполагалось, что модельный НПЗ является градообразующим. Это означает, что за моментальным закрытием НПЗ должна последовать ликвидация моногорода, а при консервации предприятия – «управляемое сжатие».
- В условиях сделанных предположений экономике РФ потребовалось бы:
 - В случае закрытия НПЗ – понести затраты на ликвидацию НПЗ и моногорода.
 - При реализации альтернативы 1 – понести затраты на модернизацию НПЗ и терпеть убытки от работы НПЗ до завершения модернизации.
 - При реализации альтернативы 2 – понести затраты на модернизацию НПЗ и «управляемое сжатие» моногорода.
- Поскольку анализ перспектив окупаемости проводился для экономики в целом, в качестве ставки дисконтирования использовалась величина, отражающая реальную стоимость денег в экономике.
- На основе результатов проведенных расчетов можно сделать вывод, что максимальный срок окупаемости модернизации модельного НПЗ – 4 года. Это значит, что НПЗ рассматриваемого типа вопреки утверждениям многих экспертов и целям некоторых отраслевых реформ необходимо сохранить, поскольку их модернизация выгодна экономике страны.
- Но без дополнительного стимулирования модернизация таких НПЗ может оказаться невыгодной бизнесу. Так при инвестировании в модернизацию модельного НПЗ в случае обнуления экспортных пошлин IRR составит около 18% при минимально приемлемом до начавшегося в конце 2014 г. кризиса уровне IRR в 20%.
- Таким образом, **проводимая государством политика по изъятию пошлинной субсидии из нефтепереработки на фоне падения цен на нефть, повышения ЦБ ключевой ставки и т.п. может привести к закрытию перспективных для экономики страны НПЗ.**



- Опыт налоговых реформ в российской нефтяной отрасли дает основания полагать, что в условиях низких цен на нефть и, как следствие, низких бюджетных поступлений, государство будет и впредь менять налоговую систему с целью изъятия у потребителей нефтепродуктов и нефтепереработки передаваемой им части нефтяной ренты.
- Российская экономика существует в условиях «плохих» институтов, поэтому перераспределение нефтяной ренты от потребителей нефтепродуктов и нефтепереработки в государственный бюджет вследствие состоявшихся и вероятных налоговых реформ, может иметь серьезные отрицательные последствия для экономического роста в стране.
- При снижении цен на нефть практикуемое государством сокращение рентного субсидирования нефтепереработки повышает риски убыточности наиболее технологически отсталых российских НПЗ. При этом, вопреки утверждениям многих экспертов, модернизация таких НПЗ могла бы сделать их прибыльными и принести выгоду экономике в целом. Однако проекты модернизации НПЗ могут оказаться непривлекательными для бизнеса, если только государство не окажет им поддержку в той ли иной форме. В противном случае дальнейшее изъятие природной ренты из нефтепереработки в условиях низких цен на нефть с высокой вероятностью приведет к закрытию технологически отсталых НПЗ вместо их модернизации.



СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

Россия, 105082, Москва,
ул. Фридриха Энгельса, д. 75, стр. 11, оф. 300
Телефон: +7 (495) 308-04-45 (243)
khomutov@petromarket.ru
www.petromarket.ru



ПЕТРОМАРКЕТ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА