



В регуляторных тисках

Проблемы, решения и перспективы российского рынка нефтепродуктов

ГРИГОРИЙ БАЖЕНОВ

Независимый топливный союз

Начиная с мая 2018 года российский топливный рынок находится в кризисном состоянии. Правительство предпринимает попытки сбалансировать ситуацию, не допустив при этом резких ценовых скачков в розничном сегменте. Принятые решения создали систему регуляторных тисков. С одной стороны, рост цен в топливной рознице ограничен пределами инфляции, а с другой стороны, нефтепереработка испытывает существенное давление из-за высоких акцизов.

Стремясь удержать ситуацию под контролем, правительство вырабатывает тактические и точечные механизмы стабилизации, которые при этом имеют большое количество негативных долгосрочных последствий.

НА ПОРОГЕ ДЕГРАДАЦИИ

В своем Послании Федеральному Собранию в феврале 2019 года Президент России Владимир Путин отметил необходимость развития рынка газомоторных топлив и увеличения количества объектов топливной инфраструктуры. Однако реализация указаний президента существенно ограничена со-

стоянием топливной отрасли. В настоящий момент из-за отсутствия прогнозируемой рентабельности, удовлетворяющей условиям нормальной отдачи инвестиций, стимулов для соответствующих вложений попросту нет. Вследствие действия регуляторных тисков, а также на фоне снижения спроса на дизель на основных рынках светлых нефтепродуктов за пределами России, звенья топливной отрасли – от пере-

работки до розницы – будут стагнировать. Они обречены на постепенную деградацию.

В подобных условиях чрезвычайно актуальным представляется пересмотр тех мер, которые в настоящий момент предпринимает правительство для поддержания стабильности на топливном рынке. В частности, демпфирующий механизм вызывает множество вопросов в силу его несовершенства.

Основная проблема – игнорирование эффектов, связанных с поведением и ожиданиями экономических агентов, а где-то так и вообще создание стимулов для злоупотребления доминирующим положением. В этом плане акцизная политика, режим индексации розничных цен «инфляция минус» и демпфер – красноречивые примеры, которые представляют собой не что иное, как регуляторные тиски. Разберем их по порядку.

АКЦИЗЫ

Высокие акцизы негативно отражаются на рентабельности нефтепереработки и служат нижним рычагом регуляторных тисков, в которых на сегодняшний день находится российский топливный рынок. Почему так? На НПЗ сырье поступает фактически по мировой цене (разница между внутренней и внешней ценами может быть и отрицательной, и положительной, но при этом не достигает существенных значений). Если мы учтем затраты на нефтепереработку и акциз, получим себестоимость произведенного продукта. А вот маржа зависит от котировок на топливной бирже: если цена покрывает и затраты, и акциз, завод получает прибыль, если не покрывает – нет. Легко понять, что чем выше акциз, тем более высокой должна быть биржевая котировка, чтобы окупить себестоимость производства. Именно поэтому акцизы не могут быть нейтральными по отношению к цене и для промежуточного, и для конечного потребителя.

Чрезвычайно актуальным представляется пересмотр тех мер, которые в настоящий момент предпринимает правительство для поддержания стабильности на топливном рынке

Повышение акцизов, помимо роста себестоимости, приводит также и к увеличению показателя нетбэк. Это индекс экспортной альтернативы, который показывает, какой должна быть цена внутреннего рынка, чтобы поставщик не терял деньги в сравнении с экспортом: выше налоговая нагрузка на внутреннем рынке – выше цена приоритета внутренней поставки. Рано или поздно этот всплеск транслируется в цену и для конечного покупателя.

Конечно, социальный негатив, вызываемый ростом розничных цен на автомобильные бензины и дизельное топливо – важный аспект, на который просто так глаза не закроешь. Однако если бы розница не была подконтрольна правилу «инфляция минус», то повышение акцизов не представляло бы такой проблемы для нефтепереработки.

ИНФЛЯЦИЯ МИНУС

Режим, который в экспертном сообществе принято называть «инфляция минус», действует в России с 2009 года. Подобная практика индексации цен с учетом инфляции – это верхний рычаг регуляторных тисков. До введения режима «инфляция минус» динамика была совсем иной. Так, в 2008 году цены на АИ-92 поднялись к августу с 20,57 руб./л до 24,49 руб., а к январю 2009-го они опустились до 19,79 руб./л. Это произошло вслед за колебаниями цены на нефть: в августе 2008 года котировки марки Brent составляли порядка \$114/барр, а к январю 2009-го они опустились до \$45/барр.

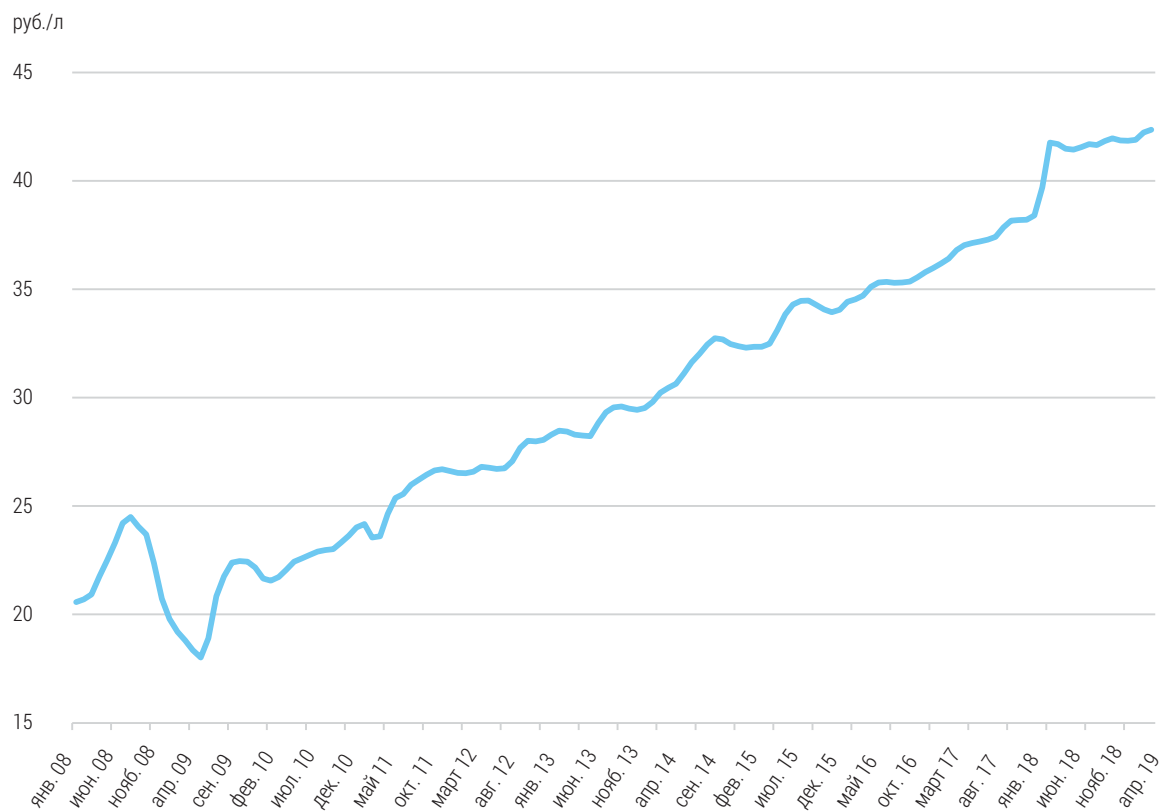
Высокие акцизы негативно отражаются на рентабельности нефтепереработки и служат нижним рычагом регуляторных тисков, в которых на сегодняшний день находится российский топливный рынок

Начиная с 2009 года цены только росли. Совокупный объем прироста составил 111% к январю 2019 года, то есть розничная цена увеличилась на 22,04 рубля! Конечно, вполне резонно предположить, что в отсутствие режима индексации розницы тренд был бы также положительным. Но мы бы наблюдали принципиально иную динамику, которая в целом отображала бы колебания стоимости компонентов производства светлых нефтепродуктов, а также имела бы выраженную сезонность.

Если сопоставить абсолютные и относительные показатели темпов прироста розничных цен с 2008-го по 2019 год, можно увидеть, что динамика 2018 года не была исключительной. Так, годовые темпы прироста (январь к январю), аналогичные 2018 году, наблюдались в 2011-м, 2012-м (топливный кризис) и 2014-м (обвал рубля) годах. В среднем цены росли на 6% в год (на 0,53% ежемесячно), или на 1,9 рубля (на 15 копеек ежемесячно) (см. «Динамика розничных цен на АИ-92»).

Прошлый год отличался стремительным взлетом розничных цен в период с конца апреля по июнь. Это произошло вследствие роста мировых котировок нефти, а также увеличения налоговой нагрузки на отрасль. Об этом, в частности, свидетельствует наибольшее значение

ДИНАМИКА РОЗНИЧНЫХ ЦЕН НА АИ-92 (январь 2008 – май 2019 гг.)



Источник: Refinitiv

среднемесячного темпа прироста в 2018 году (0,32 рубля) (см. «Динамика розничных цен, абсолютных и относительных годовых темпов прироста цен...»).

Режим, который в экспертном сообществе принято называть «инфляция минус», действует в России с 2009 года. Подобная практика индексации цен с учетом инфляции – это верхний рычаг регуляторных тисков

Почему же, помимо негативного влияния на благосостояние автомобилистов, режим «инфляция минус» является вредным для отрасли в целом? Дело в том, что подобная практика несовместима с конкурентными рынками и регулярно создает ситуации поощрения непричастных и наказания невиновных. Компании не могут приспосабливать цены под изменение опто-

вой конъюнктуры и вынуждены попросту принимать величину заработка в зависимости от биржевых котировок: опт просел – деньги есть, опт вырос – денег нет. И предпринимательские способности здесь никак не помогут.

Вернемся к нефтепереработке. Если у розницы есть регулируемый предел роста, то от него напрямую зависит и маржинальность НПЗ. Вот вам и регуляторные тиски: рентабельность превратилась в ресурс, который, по идее, должен грамотно распределять демпфер (налоговая компенсация для нефтяных компаний за счет средств бюджета).

ДЕМПФЕР

Однако этот механизм несовершенен по многим причинам. Самая главная их них – условия задачи: акцизы понижать нельзя, потому что надо пополнять бюджет и избегать выпадающих доходов, розничные цены отпустить нельзя, потому что может возникнуть социальная напряженность. Но есть и другие проблемы.

Во-первых, в демпфер не встроено автоматических рычагов, пресекающих оппортунизм доминирующих

ДИНАМИКА РОЗНИЧНЫХ ЦЕН, АБСОЛЮТНЫХ И ОТНОСИТЕЛЬНЫХ ГОДОВЫХ ТЕМПОВ ПРИРОСТА ЦЕН, СРЕДНЕМЕСЯЧНЫХ ТЕМПОВ ПРИРОСТА НА АИ-92 (2008–2019 гг.)

Год	Розничная цена на АИ-92, руб.	Темп прироста (январь к январю)		Среднемесячный темп прироста	
		%	руб.	%	руб.
2008	20,57	0	–	0,12	0,01
2009	19,79	– 4	0,78	0,64	0,12
2010	21,66	9	1,87	0,54	0,12
2011	24,02	11	2,36	1,04	0,26
2012	26,61	11	2,59	0,39	0,11
2013	28,06	5	1,45	0,44	0,13
2014	29,44	5	1,38	0,86	0,27
2015	32,48	10	3,04	0,40	0,13
2016	34,07	5	1,59	0,26	0,09
2017	35,56	4	1,49	0,57	0,21
2018	38,17	7	2,61	0,81	0,32
2019	41,83	10	3,66	0,24	0,10
Среднее значение	–	6	1,90	0,53	0,16

Источник: Refinitiv

игроков. Он проявляется в максимизации дохода в оптовом сегменте путем завышения внутренних цен (манипуляция объемами предложения) при одновременном получении положительной субсидии или компенсаций отрицательных показателей демпфера за счет внутреннего рынка.

Проблематичность использования сглаживающего механизма уже доказана на практике. Так, в первом квартале 2019 года демпфер вогнал нефтепереработку в убыток, что вызвало необходимость пересмотра параметров самого механизма

Во-вторых, ключевые компоненты демпфирующего механизма завязаны на внешние показатели, отличающиеся высокой волатильностью и непредсказуемостью. Это создает объективные условия для частого пересмотра параметров демпфера и сулит серьезные риски увеличения выпадающих доходов бюджета.

Наконец, сама по себе демпфирующая надбавка не выполняет функции полноценного ориентира при выборе нефтяными компаниями направления поставок – на экспорт или же на внутренний рынок. Дело в том, что она рассчитывается постфактум, с месячным лагом. Кроме того, изменение параметров демпфирующего механизма всегда будет ставить вопрос об источниках компенсации выпадающих доходов бюджета. Проблематичность использования подобного «сглаживающего» механизма уже доказана на практике. Так, в первом квартале 2019 года демпфер вогнал нефтепереработку в убыток, что вызвало необходимость пересмотра параметров самого механизма.

РЕГУЛЯТОРНАЯ СПИРАЛЬ

Так на сегодняшний день выглядит система, которую старательно выстроило правительство. И подобные регуляторные бреши встречаются повсюду. Основная проблема в том, что никто ничего толком не хочет менять. Тактические меры в сложившейся ситуации способны стабилизировать текущие показатели, но вряд ли они стабилизируют ситуацию в целом и развернут рынок на путь полноценной модернизации. Требуется комплексное изменение правил игры на рынке в пользу развития конкуренции, которая обернется выгодой и для отрасли, и для потребителей.

Пока же политической воли хватает только на поддержание спирали налоги-субсидии в ТЭК: повышаем налоги – растут цены, потому как переработка и розница и так находятся на грани убытков: даем субсидии крупным нефтяным компаниям, чтобы остановить рост цен, и подключаем ФАС, чтобы выплатить субсидии, повышаем налоги. Такое вот колесо ТЭК.

Сложившийся статус-кво обрекает автомобилистов на то, чтобы год от года платить за топливо все больше и больше. При этом и переработка, и розница, не получая нормальной прибыли, будут стагнировать. Если ничего не менять, то цены на бензин будут устойчиво расти, и такими темпами стоимость АИ-92 уже в 2022 году преодолет психологически значимую планку в 50 рублей за литр (с учетом средних темпов прироста розничных цен в 6% в период с 2009-го по 2019 год).

Конечно, на сегодняшний день отрасль вынуждена считаться с наличием объективных бюджетных обязательств. Вряд ли их можно вынести за скобки при трансформации правил игры в отрасли, которые бы способствовали развитию российского рынка моторных топлив. Наиболее оптимальным видится следующий комплекс мер.

Во-первых, отмена или кратное снижение акцизов. Как уже отмечалось, высокие акцизы негативно отражаются на рентабельности нефтепереработки и служат нижним рычагом регуляторных тисков. Также акцизы не являются нейтральными по отношению к цене и для промежуточного, и для конечного потребителя. Кратное снижение акцизов стабилизирует рентабельность нефтепереработки. Как следствие, целесообразность демпфера исчезнет.

Тактические меры в сложившейся ситуации способны стабилизировать текущие показатели, но вряд ли они стабилизируют ситуацию в целом и развернут рынок на путь полноценной модернизации

Во-вторых, перенос налоговой нагрузки с нефтепереработки и розницы на добывающий сектор. Основной детерминантой внутренней цены на нефтяное сырье выступает индекс экспортной альтернативы, который при этом не зависит от величины НДС. Исторически спред между ценой сырой нефти для НПЗ и мировой котировкой марки Urals не достигал высоких значений, а нефтяные компании в течение 2018-го, и 2019 года отчитывались о значительном росте доходов от экспортных поставок сырья. Поскольку нефтяные компании платят НДС вне зависимости от направления поставки, его увеличение в меньшей степени транслируется на внутренние цены на светлые нефтепродукты по всем звеньям – от переработки до розницы.

Выпадающие доходы бюджета вследствие снижения акцизов целесообразно перенести на добычу сырья, а часть этой дельты, которая возникнет по причине увеличения НДС, направлять непосредственно в дорожные фонды. Для этого требуется внести изменения не только в Налоговый, но и в Бюджетный кодекс РФ.

Увеличение НДС с целью компенсации выпадающих доходов бюджета целесообразно и с точки зрения наибольшей маржинальности добычи по сравнению с прочими звеньями производственной цепи, а также в целях упрощения налогового учета – как для нефтяных компаний, так и для ФНС.

На сегодняшний день сложилась парадоксальная ситуация: высокие розничные цены на автомобильные бензины и дизтопливо не обеспечивают стимулов ни для развития нефтепереработки, ни для транспортной инфраструктуры

В-третьих, либерализация цен и привязка розничных котировок к оптовым ценам. Ослабление налоговой нагрузки на нефтепереработку положительно скажется не только на оптовой, но и на розничной цене.

Предлагается установить гибкий механизм регулирования – предельно-допустимые значения роста розничных цен. Соответствующие ежемесячные индикаторы могут формироваться согласно следующему правилу: для автомобильных бензинов +30% от средней цены, сложившейся на бирже за месяц, предшествующий текущему, а для дизельного топлива (в связи с его мировым удорожанием по причине роста экологических требований) +25%. Такой подход позволит безболезненно либерализовать цены на бензин и дизельное топливо. Появление устойчивых значений рентабельности в нефтепереработке и рознице будет способствовать притоку инвестиций в развитие топливной инфраструктуры страны.

На сегодняшний день сложилась парадоксальная ситуация: высокие розничные цены на автомобильные бензины и дизтопливо не обеспечивают стимулов ни для развития нефтепереработки, ни для транспортной инфраструктуры. Устойчивые значения прибыли наблюдаются только в добывающем секторе. Текущая система, регуляторные тиски, убивает предприятия (от перерабатывающего до розничного звена). А потребитель сталкивается с permanently растущими расходами на топливо. Если не предпринимать решительных шагов по преодолению сложившейся ситуации, топливная отрасль может оказать в глубоком кризисе. ❗