



Демпфер: за и против

ГРИГОРИЙ БАЖЕНОВ

Независимый топливный союз

После стремительного роста цен на автомобильный бензин и дизельное топливо в весенне-летний сезон 2018 года Правительство РФ приступило к разработке демпфирующего механизма, декларативной целью которого было смягчение воздействия колебаний внешней конъюнктуры на цены внутреннего рынка. Демпфер заработал 1 января 2019 года, однако через месяц стало ясно, что расчетные параметры не совпадают с теми, которые фактически наблюдались на рынке, что привело к внесению изменений уже в июле.

До начала пандемии демпфирующий механизм не вызывал каких-то особых нареканий со стороны профессионального и экспертного сообщества, но в период с апреля по июнь 2020 года компании столкнулись с проблемой значительных выплат в бюджет сверх акциза, что вновь активизировало дискуссию вокруг демпфера. Своего пика она достигла в марте-апреле 2021 года, в аккурат перед вторым по счету внесением изменений в параметры демпфера. Давайте разберемся в аргументах как в пользу, так и против демпфирующего механизма. В статье я буду отстаивать аргументы «против», но для начала перечислю все «за».

АРГУМЕНТЫ В ПОЛЬЗУ ДЕМПФЕРА

Самая подробная статья в части аргументации в пользу демпфера – это публикация Сергея Ежова (Vygon Consulting) в «Российской газете», вышедшая 4 апреля 2021 года. Если суммировать написанное автором, то все можно свести к следующим тезисам:

1. За время действия демпфера цены на автомобильный бензин и дизельное топливо выросли меньше, чем инфляция. Причем автором подчеркивается, что «ограничение роста цен» – это консенсусная позиция и регуляторов, и ВИНК, и независимого бизнеса.

2. В оптовом сегменте у нас рыночное ценообразование, а экспортный нетбэк может быть выше розничных цен. Средние операционные издержки АЗС – 4 рубля на литр. В силу ограничения розницы и рыночного опта регулярно может происходить диспаритет роста цен, а оптовые цены – приближаться вплотную к розничным. Демпфер позволяет нефтяникам держать оптовые цены ниже нетбэков, он компенсирует убытки в рознице.

3. Когда нетбэки низкие, демпфер позволяет дополнительно наполнить бюджет.

Кроме того, Министерство энергетики РФ периодически делает заявления о положительных результатах работы и социальной значимости демпфера, оценивая его вклад в формирование розничной цены на автомобильный бензин и дизельное топливо как значительный. В статье РБК опубликован комментарий Минэнерго о том, что сейчас справедливая цена бензина в розницу на АЗС в условиях отсутствия демпфера была бы на 5,2 рубля выше текущей (примерно на 11,5%).

Что не так с этой аргументацией?

МИНУСЫ ДЕМПФЕРА

Начнем с декларируемой цели демпфера: сглаживание колебаний мировых котировок на цены внутреннего рынка. Проблема в том, что демпфер фактически является регрессивным налогом на потребителей топлива – при крайне низких нетбэках (как в 2020 году), когда экономика России находится в рецессии, а фирмы и домашние хозяйства испытывают финансовые сложности, демпфер усугубляет ситуацию, превращаясь в своего рода налог на кризис. В условиях высоких нетбэков ВИНКи, получающие прибыли от экспорта, дополнительно субсидируются. Это пример проциклической экономической политики. Фактически демпфер не сглаживает колебания, а, напротив, усиливает совокупный эффект на экономику от динамики мировой конъюнктуры. Конечно, это говорит нам о том, что цели и логика демпфера не сходятся друг с другом.

Теперь о ценах. Действительно, в период с 1 января 2019 года по 15 апреля 2021-го розничные цены росли медленнее инфляции. Однако действительно ли демпфер выступает причиной такой динамики? Формально тезис звучит так: «Раз цены росли в пределах инфляции тогда, когда действовал демпфер, значит, демпфер является тому причиной». Но, помимо демпфера, в указанный период также действовал режим «инфляция минус», регули-

рующий ценообразование в топливной рознице. Его цель буквально в том, чтобы фактическая динамика цен на сте- ле АЗС соответствовала инфляционному таргету.

Более того, в 2020 году цены и вовсе не должны были расти, о чем нам говорили низкие нетбэки, но демпфер стал причиной принятия решений, в результате которых внутренние цены повысились (снижение биржевых нормативов и запрет на импорт в мае 2020 года). Фактически Россия наряду с Белоруссией и Казахстаном – редкий пример роста внутренних цен на фоне обвала нефтяных котировок. В той же нефтедобывающей и экспортирующей Норвегии цены к январю 2021 упали относительно января 2020 года.

МЕХАНИЗМ УЩЕМЛЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ

Кроме того, демпфер направлен не на конечного продавца топлива, а на нефтепереработку. И если и искать зависимость, то между оптовыми ценами и демпферными выплатами. Но и тут не сказать, чтобы хорошо все складывалось. По оценкам Независимого топливного союза, связь между демпфером и оптовыми ценами статистически значима и является прямой (чем выше демпферные выплаты нефтяникам, тем выше уровень цен или наоборот, так как речь о корреляции, а не о причинно-следственной связи), но при этом объясняет ничтожную долю вариации оптовых цен. Фактически у нас нет доказательств того, что демпфер сдерживает розничные цены. Это просто утверждение, которое вообще-то хорошо бы подкрепить эмпирическими доказательствами.

На самом деле то, что регуляторы и защитники демпфера выдают за преимущество (цены ниже на 5,2 рубля, чем в справедливых условиях), является его дополнительным недостатком. На деле демпфер усиливает неконкурентные условия в розничном секторе российского рынка нефтепродуктов. С одной стороны, ВИНКи, сдерживая розничные цены и получая убытки от реализации топлива конечным потребителям, субсидируются правительством за счет демпфера, что компенсирует выпадающую маржинальность АЗС их филиальной сети. С другой стороны, независимые розничные предприятия вынуждены также сдерживать цены. Однако их убытки никто не компенсирует.

Учитывая, что в России действует режим коллективной группы налогоплательщиков, а также факт доминирующего положения розничных подразделений ВИНК во многих регионах РФ и доминирующее положение в крупном опте, демпфер выступает в качестве регуляторного оператора, снижающего уровень конкуренции в нефтепродуктовой рознице, а также создающего ценовое преимущество и без того доминирующих компаний. При этом в России на конституционном уровне гарантирована поддержка конкуренции, установлен запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию. Нормы о налоговых преференциях для НПЗ, которые компенсируют убытки ВИНК в рознице, по своему смыслу и последствиям применения противоречат коренным принципам и целям антимонопольного законодательства и Конституции РФ, поскольку создают прямые стимулы для опре-

ЦЕНЫ НА БЕНЗИН АИ-92 (руб./л) И НЕФТЬ МАРКИ BRENT (долл./барр)



Источник: Refinitiv

деленных участников рынка к поведению, имеющему в качестве последствий ущемление интересов других участников и ограничение конкуренции. В общем, демпфер – это механизм, который только усиливает недостатки российского рынка нефтепродуктов.

НЕОБХОДИМЫ СИСТЕМНЫЕ МЕРЫ

Те проблемы, которые я обозначил в этой статье, обнаружены не сегодня. Еще в момент разработки демпфирующего механизма я акцентировал внимание на том, что демпфер будет способствовать оппортунистическому поведению, окончательно уничтожая ценовой механизм на рынке. И самое обидное, что раньше все было иначе.

В интервью РБК замминистра энергетики Павел Сорокин утверждал, что «на протяжении всей истории [розничные] цены на АЗС растут более активно, чем снижаются». К сожалению, это не соответствует действительности. Постоянный рост цен мы наблюдаем с июня 2009 года, когда регуляторы стали активно вмешиваться в розничное ценообразование по принципу «инфляция минус» (см. «Цены на бензин Аи-92»).

До этого периода мы наблюдали и рост, и падение цен на стелах вслед за динамикой нефти. Простой пример: в январе 2008 года розничные цены на 92-й бензин составляли примерно 20 рублей за литр. Нефть тогда продавалась примерно за \$50–60 за баррель. Затем нефтяные котировки стали резко расти, достигнув к концу июня 2008 года \$144 за баррель. Цены на бензин повторили динамику и увеличились до 25 рублей за литр. Однако затем нефть упала, и к маю 2009 года она вновь вернулась в диапазон \$50–60 за баррель. Что произошло с бензином? Не поверите, но он тоже упал – до 18 рублей за литр.

Ценовой механизм – важный элемент рыночной экономики, который позволяет транслировать информацию

о ее потребностях и возможностях в конкретный момент времени. Вмешательство в цены всегда чревато. В обзоре Всемирного банка «Ценовой контроль: благие намерения, плохие результаты» от апреля 2020 года указывается, что вмешательство в цены в развивающихся странах приводит к:

- ◆ снижению инвестиций;
- ◆ торможению темпов экономического роста;
- ◆ увеличению масштабов бедности;
- ◆ росту фискального бремени;
- ◆ усложнению эффективного проведения денежно-кредитной политики.

Все эти пункты легко верифицировать для России. Индекс физического объема инвестиций в нефтепереработку снижается начиная с 2016 года. Независимый сектор на рынке нефтепродуктов теряет свою долю год от года. Нет смысла строить новые заправки – эти инвестиции не окупятся. Налоговая нагрузка на внутренний рынок постоянно растет – акцизы на автомобильный бензин и дизельное топливо увеличились примерно в три раза с 2014 года, НДС был повышен на 2 процентных пункта. Реальные доходы граждан России относительно 2013 года выросли всего лишь на 8%.

И другого результата при такой экономической политике и быть не может. Системные проблемы необходимо лечить системными мерами. Реформы нужны не только топливному рынку России. Чтобы перейти к экономическому росту современного типа, требуется структурная политика. Да, у нас есть основа, или необходимые условия роста, – макроэкономическая стабильность, сравнительно высокий уровень человеческого капитала, неплохая инфраструктура и прочее. Но зацикленность на ценах и нежелание решать системные проблемы не дает возможности России выбраться из ловушки среднего дохода. ❗