



Формула с подвохом

Действующие налоговые правила и парадоксы газодобычи

ВИТАЛИЙ ЕРМАКОВ

Заведующий Центром анализа энергетической политики НИУ ВШЭ

ДАРЬЯ КИРОВА

Эксперт Центра анализа энергетической политики НИУ ВШЭ

В эпоху низких цен на сырьевые товары вечный конфликт интересов производителей углеводородов и государства относительно оптимальной величины налоговой нагрузки разгорается еще сильнее. В России, бюджет которой формируется главным образом за счет нефтегазовых налогов, эта проблема носит особенно острый характер.

Преследуя благую цель создания более стабильного и справедливого способа взимания налогов, в 2014 году государство предложило дифференцированную систему налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) для российского природного газа. Но применение этой модели на практике привело к непредвиденным последствиям.

В условиях профицита свободных производственных мощностей у ПАО «Газпром» появилась возможность выбирать между высокой и низкой ставкой НДПИ, увеличивая добычу на льготированных месторождениях и снижая добычу на тех, где льготы отсутствуют. В результате государство уступило контроль над важнейшими инструментами влияния на экономически оптимальный выбор портфеля добывающих газовых активов. Одновременно кривая себестоимости добычи российского газа без учета налогов сместилась вверх, так как в добыче выросла доля льготированных месторождений с более высокой себестоимостью (не включая НДПИ). Это увеличивает общую себестоимость поставок и снижает традиционное конкурентное преимущество российской газовой отрасли.

Падение цен на газ вновь обостряет вопрос распределения ренты между правительством и производителями газа. Эта непрекращающаяся уже на протяжении 25 лет борьба с высокими ставками сегодня подогревается новым вызовом: как справиться с сокращением налоговых поступлений? Этот вызов встал на пути всех стран, бюджеты которых зависят от нефтегазовых поступлений, включая Россию.

ОБМАНУТЫЕ НАДЕЖДЫ

В России налог на добычу полезных ископаемых является инструментом изъятия природной ренты со всех видов минеральных ресурсов, включая газ, нефть и газовый конденсат, на которые приходится львиная доля доходов федерального бюджета (см. «Нефтегазовые доходы в Федеральном бюджете России»).

Выбор российских властей пал на взимание ренты с выручки, а не с прибыли, в силу того, что такой метод более предсказуем и легок в администрировании. Исторически рента перераспределялась в пользу внутренних потребителей с помощью субсидий в форме низких цен на газ. Одновременно с этим налоговые поступления со стороны газового сектора относительно невелики по сравнению с нефтяной отраслью и составляют 7% от общих доходов бюджета в 2016 году (см. «Нефть и газ: доли доходов в Федеральном бюджете»).

Структура НДСПИ также иллюстрирует меньшее значение газа в нефтегазовых поступлениях по сравнению с нефтью: его доля колеблется в пределах 10% (см. «Структура поступлений НДСПИ: газ, газовый конденсат и нефть»).

С 2005 по 2011 год применялась единая ставка НДСПИ на газ. Недропользователи платили 147 рублей за тысячу кубометров добытого газа. Увеличение внутренних цен на газ обусловило пересмотр ставки НДСПИ в сторону повышения в 2012 году. Наряду с этим было представлено еще одно нововведение: в силу эксклюзивного доступа «Газпрома» к высокомаржинальному экспортному рынку было решено дифференцировать ставку НДСПИ по критерию аффилированности недропользователя с «Газпромом».

НЕФТЬ И ГАЗ: ДОЛИ ДОХОДОВ В ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ



Источник: Минфин, Центр изучения энергетической политики НИУ ВШЭ

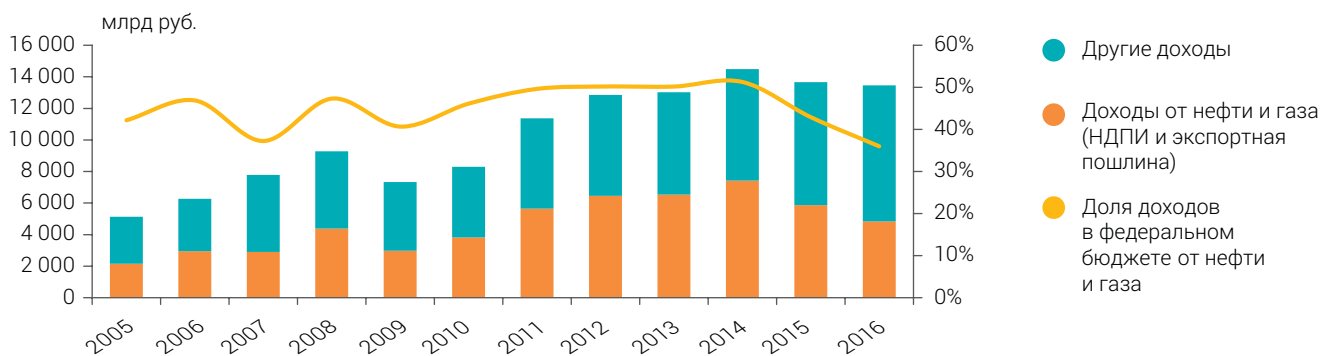
Июль 2014 года ознаменовался введением, как предполагалось, более совершенного и эффективного механизма дифференциации. Он заменил единую ставку налога на сложную формулу, компоненты которой отражают ряд геологических, географических и технических характеристик залежи газа (см. «Ставки НДСПИ на газ для «Газпрома» и независимых»).

Переход к формульному исчислению НДСПИ был мотивирован благими намерениями, однако результат внедрения нового механизма принес и сюрпризы ввиду неучтенных рыночных реалий.

Планировалось, что новая система будет способствовать прозрачности и предсказуемости доходов государства, а также станет стимулировать разработку трудноизвлекаемых запасов газа. Этого, однако, не произошло.

Значительное различие ставок НДСПИ по индивидуальным месторождениям привело к искажению стимулов

НЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ В ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ РОССИИ



Источник: Минфин, Центр изучения энергетической политики НИУ ВШЭ

по приоритетности разработки месторождений с наименьшей себестоимостью. Ставки НДС для новых месторождений на Ямале были значительно снижены, в то время как старые месторождения в традиционных добычных центрах вынуждены нести более тяжелое налоговое бремя.

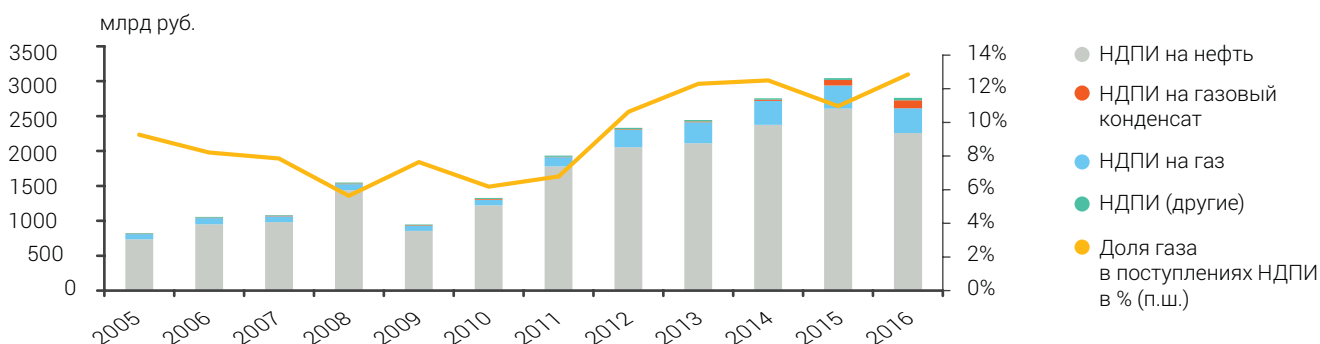
Выравнивая общую себестоимость добычи после налогов для новых и старых месторождений, государство, несомненно, исходило из того, что себестоимость добычи газа из сеноманских залежей в традиционных регионах добычи (главным образом, в Надым-Пур-Тазе) относительно низка. Однако затраты «Газпрома» на добычу газа больше не являются низкими, особенно в сравнении с ценами и себестоимостью сланцевого газа в США (см. «Себестоимость газа, добываемого "Газпромом"»).

ПРИОРИТЕТЫ И ПРЕДПОЧТЕНИЯ

Время принятия решения о значительном увеличении НДС на газ в России пришлось на начало падения добычи на старых месторождениях. Именно эти месторождения, оставшиеся в наследство от советской эпохи, являлись источником поставок на экспортный и внутренний рынки на протяжении последних 20 лет.

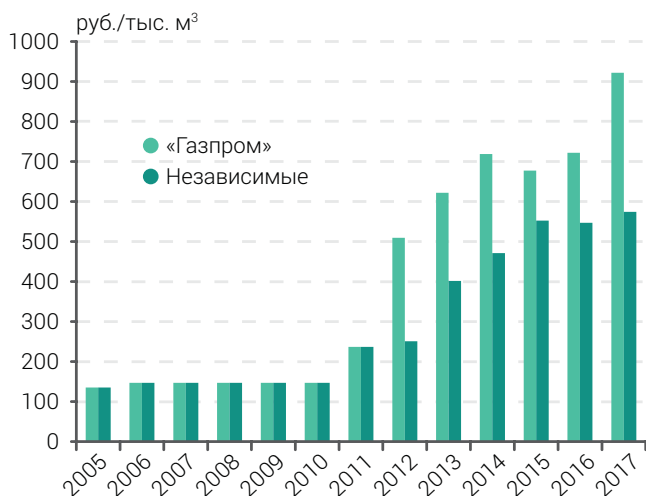
Будущий рост на десятилетия вперед должен был обеспечить переход к разработке нового поколения гигантских месторождений на Ямале. Замысел заключался в том, чтобы в начале 2000-х годов удерживать под контролем темпы падения добычи на старых месторождениях, одновременно вводя в производство новые мощности целого ряда меньших месторожде-

СТРУКТУРА ПОСТУПЛЕНИЙ НДС: ГАЗ, ГАЗОВЫЙ КОНДЕНСАТ И НЕФТЬ



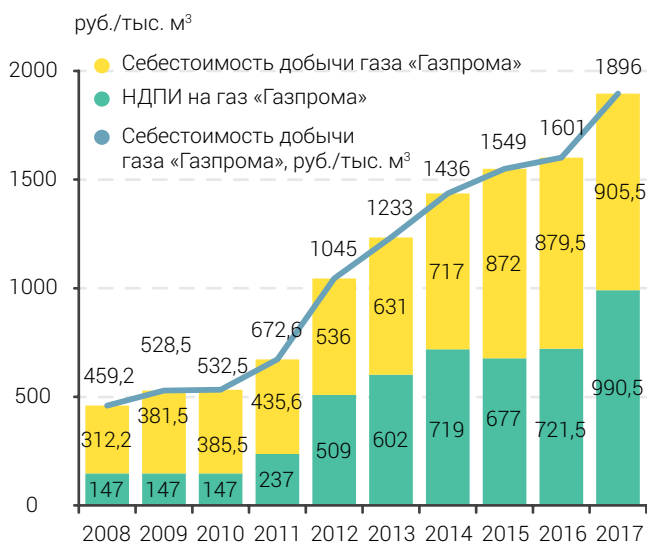
Источник: Минфин, Центр изучения энергетической политики НИУ ВШЭ

СТАВКИ НДС НА ГАЗ ДЛЯ «ГАЗПРОМА» И НЕЗАВИСИМЫХ



Источник: Налоговый кодекс, Центр изучения энергетической политики НИУ ВШЭ

СЕБЕСТОИМОСТЬ ГАЗА, ДОБЫВАЕМОГО «ГАЗПРОМОМ»



Источник: «Газпром», Центр изучения энергетической политики НИУ ВШЭ

ний в Надым-Пур-Тазе и импортируя газ из Средней Азии.

С середины 2000-х начались масштабные инвестиции в развитие новой газовой провинции на Ямале. Переход был успешно осуществлен с запуском нового супергиганта: в 2012 году добыча началась на Бованенково. Другое знаменательное событие в хронике «Газпрома» связано с Заполярным месторождением, последним из крупнейших месторождений в Надым-Пур-Тазе, где совокупная добыча достигла отметки в 1 трлн м³ в 2012 году (см. «Ключевые тенденции добычи газа в России»).

Падение цен на газ вновь обостряет вопрос распределения ренты между правительством и производителями газа

Все бы хорошо, но рост российских производственных мощностей в газовой отрасли совпал по времени с падением спроса. Оптимистичные прогнозы его роста в Европе и России не оправдались. Дисбаланс объемов подготовленных добычных мощностей и потребления образовал существенный навес свободных мощностей. На начало 2017 года, согласно заявлению главы ПАО «Газпром» Алексея Миллера, профицит предложения у компании составил более 150 млрд м³.

При такой рыночной конъюнктуре появляется новый рычаг снижения затрат, а именно балансировка объемов добычи между месторождениями с разными

ставками НДС. Так, низкая ставка НДС на Бованенково по сравнению со ставкой на газ с Заполярного месторождения обеспечивает последнему участь «балансировщика».

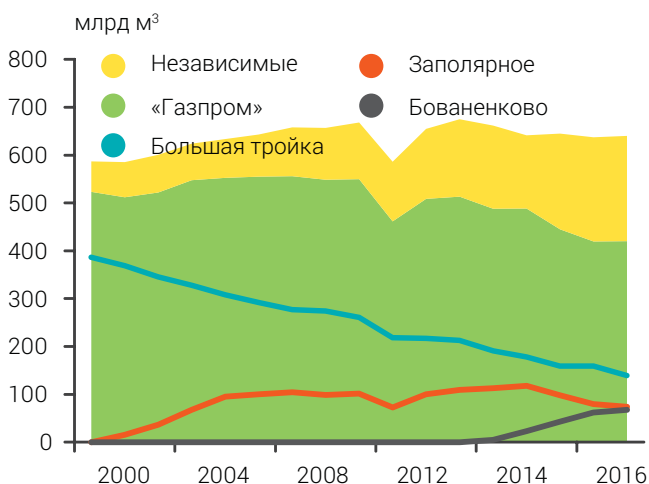
Данная стратегия вызывает понятную озабоченность, так как вместо того, чтобы приоритизировать добычу своего низкозатратного (до вычета налогов) газа, российское правительство фактически побуждает компании отказаться от добычи дополнительных объемов на части этих активов в пользу добычи высокозатратного льготированного газа (см. «Структура себестоимости добычи газа»).

Более того, здесь скрыта не только проблема эффективного перераспределения ренты. В связи с тем, что НДС взимается вне зависимости от прибыльности месторождения, более высокая ставка НДС сдвигает кривую себестоимости газа вверх – под себестоимостью понимается сумма капитальных затрат на бурение и обустройство месторождения и операционных затрат, включающих затраты на добычу, транспортировку до магистрального трубопровода и административные расходы (см. «Кривая себестоимости добычи газа в России»).

Старые месторождения с относительно низкими затратами на добычу могут справиться с высокими выплатами НДС. Однако это ведет к увеличению темпов падения добычи на старых месторождениях.

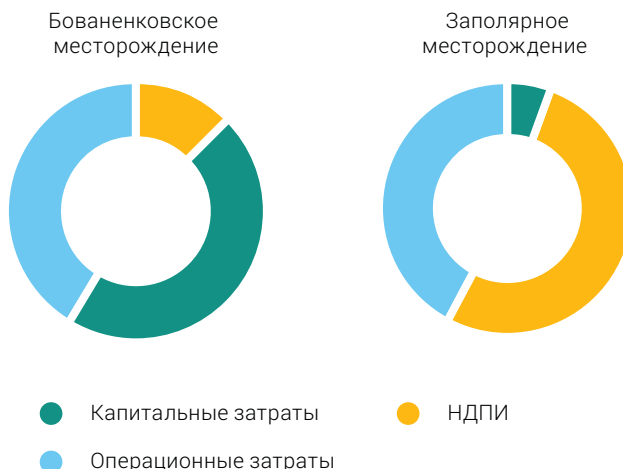
Иная ситуация складывается с новыми месторождениями. Уплачиваемый ими НДС гораздо ниже, что является фактической налоговой льготой. В дополнение к этому, многие месторождения не смогли бы выйти на уровень рентабельной добычи, если бы не добывали газовый конденсат совместно с газом. Именно реализация газового

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ДОБЫЧИ ГАЗА В РОССИИ



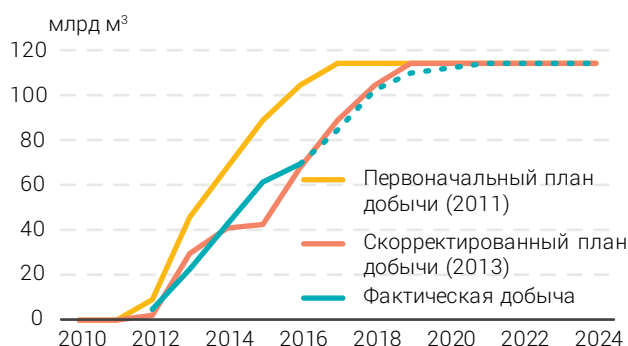
Источник: МПР, Центр изучения энергетической политики НИУ ВШЭ

СТРУКТУРА СЕБЕСТОИМОСТИ ДОБЫЧИ ГАЗА, 2016 г.



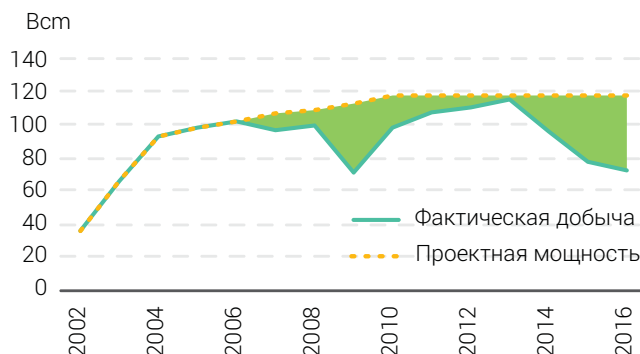
Источник: Центр изучения энергетической политики НИУ ВШЭ

ДОБЫЧА ГАЗА НА БОВАНЕНКОВО



Источник: МПР, Центр изучения энергетической политики НИУ ВШЭ

ЗАПОЛЯРНОЕ МЕСТОРОЖДЕНИЕ: ДОБЫЧА И ПРОЕКТНАЯ МОЩНОСТЬ



Источник: МПР, Центр изучения энергетической политики НИУ ВШЭ

конденсата удерживала рентабельность многих российских газовых проектов на приемлемом уровне.

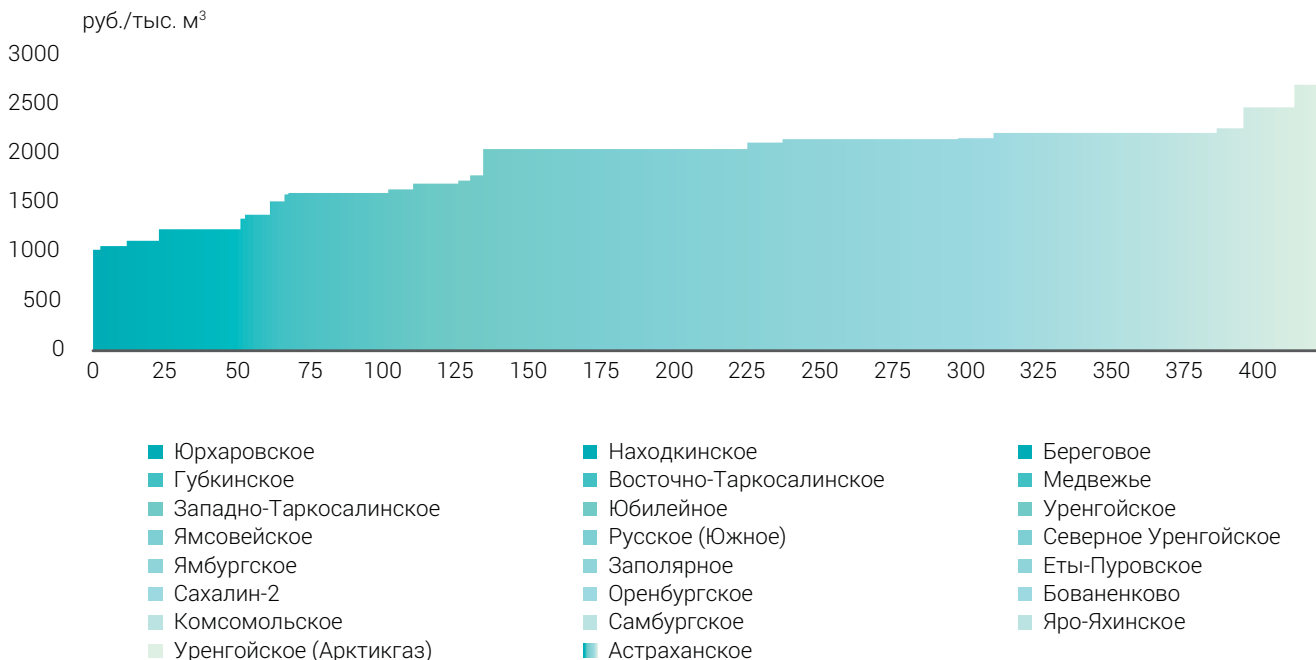
БРИЛЛИАНТЫ В КОРОНЕ «ГАЗПРОМА»

Заполярное и Бованенковское месторождения – крупнейшие бриллианты в портфеле активов «Газпрома». Различия в географическом положении и типе разработки (старое и новое) двух месторождений с залежами сеноманского газа и схожей геологической структурой нашли отражение в значительном разрыве

между ставками НДПИ: 917 против 277 руб./тыс. м³ на Заполярном и Бованенково соответственно. Таким образом, максимизация добычи на Бованенково при снижении добычи газа на месторождениях с более высокими налогами (в условиях профицита добычных мощностей и ограничениях по спросу) сулит ПАО «Газпром» серьезные налоговые выгоды.

И действительно, «Газпром» пересмотрел свою стратегию добычи на 2014–2016 годы, что, наиболее вероятно, объясняется вводом новой системы дифференцированного налогообложения. После первоначальной

КРИВАЯ СЕБЕСТОИМОСТИ ДОБЫЧИ ГАЗА В РОССИИ, 2016 г.



Источник: Центр изучения энергетической политики НИУ ВШЭ

чальных переносов запуска Бованенково «Газпрому» удалось увеличить добычу за два года, выйдя на траекторию запланированного роста (см. «Добыча газа на Бованенково»).

Обратный тренд наблюдается на Заполярном месторождении, которое является средством балансировки добычи «Газпрома», реагируя на изменения спроса. Ярким примером этому служит внезапное падение добычи вслед за общим падением спроса на фоне кризиса в 2009 году и столь же стремительное восстановление добычи, завершившееся выходом на проектный уровень добычи в 2013 году. Тем не менее уже в 2014–2016 годах добыча стала неуклонно сокращаться (см. «Заполярное месторождение: добыча и проектная мощность»).

Низкая ставка НДС на Бованенково по сравнению со ставкой на газ с Заполярного месторождения обеспечивает последнему участие «балансирующей»

Это наводит на предположение о том, что «Газпром» обладает инструментом балансировки, позволяющим перераспределять налоговую нагрузку с помощью решений приостанавливать или разгонять добычу на том или ином месторождении. Такая оптимизация налогового бремени становится особенно существенной в контексте государственного ручного управления формулой ставки НДС. Так, в 2017 году правительство с помощью коэффициента $C_{\text{сп}}$ (коэффициент, характеризующий экспортную доходность) увеличило НДС для «Газпрома» из-за недостаточного объема уплаченных компанией дивидендов за 2016 год.


Неутешительным выводом также становится то, что текущая налоговая система задает более высокие темпы

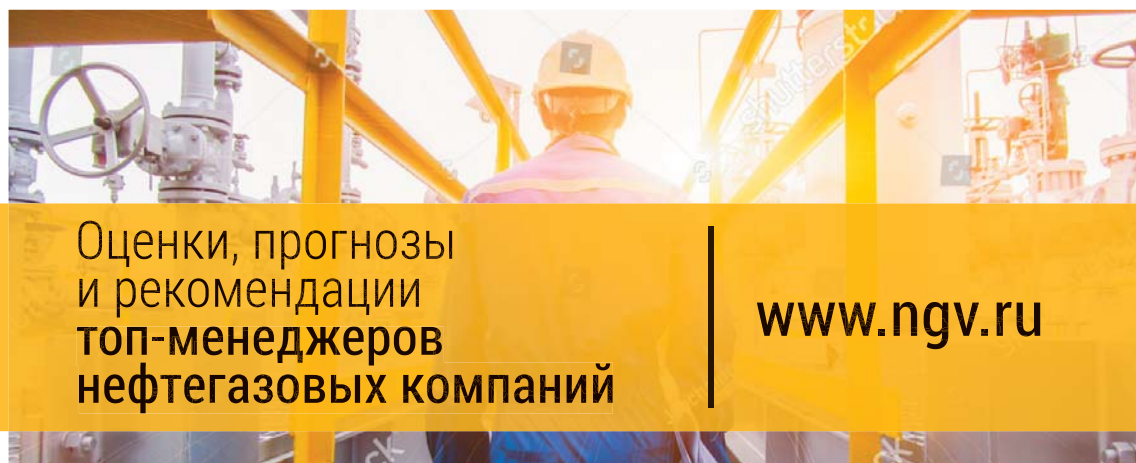
падения добычи для старых месторождений с высокой ставкой НДС. В результате некоторые месторождения могут быть выведены из разработки ранее экономически обоснованного срока, в то время как добыча будет осуществляться на более дорогих месторождениях, что повлечет за собой переход на более высокую кривую себестоимости и увеличение себестоимости газа в целом по стране.

ПОБЕДИТ СИЛЬНЕЙШИЙ

Низкие затраты на месторождениях в Надым-Пур-Тазе обеспечили России колоссальные конкурентные преимущества. Но сегодня география месторождений смещается севернее, а также на более глубокие горизонты со сложным компонентным составом газа и более высокими затратами на добычу. Это снижает конкурентоспособность России на мировых рынках, вопрос об укреплении которой стоит особенно остро на фоне технологических прорывов в Северной Америке и запуска целой плеяды СПГ-проектов. Важно отдавать себе отчет, что в будущем победа в битве за потребителя на рынках газа будет за производителями с низкими затратами.

Российские регуляторы, переходя на новую систему дифференцированного газового НДС, видимо, недооценили риски искажения стимулов в результате наличия свободных производственных мощностей и необходимости в балансировке добычей, особенно для ПАО «Газпром».

Внесение изменений в механизм налогообложения поможет обеспечить более эффективную разработку запасов газа в России и наряду с этим пополнить государственный бюджет. В качестве возможной альтернативы можно предложить метод взимания налогов с прибыли, что создаст дополнительные стимулы производить больше газа на месторождениях с меньшими издержками. Погоня за легким и краткосрочным решением проблемы пополнения бюджета может существенно ослабить позиции российской газовой отрасли на мировых рынках газа. 



Оценки, прогнозы
и рекомендации
топ-менеджеров
нефтегазовых компаний

www.ngv.ru