



# Государственная поддержка добычи нефти и газа в России: какой ценой?

## Основные результаты исследования

Иветта Герасимчук, Global Subsidies Initiative

20 февраля 2012, ИМЭМО, г. Москва



**GSI** Global  
Subsidies  
Initiative

**iisd** International  
Institute for  
Sustainable  
Development Institut  
international du  
développement  
durable  
Better living for all—sustainably

# Цели исследования

- Предоставить лицам, принимающим решения, экспертному сообществу, а также общественности систематизированную информацию о действующих и предлагаемых мерах господдержки добычи нефти и газа в России
- Заложить основу для широкой дискуссии в отношении эффективности и целесообразности такой поддержки в контексте задач экономической политики



**GSI** Global  
Subsidies  
Initiative

**iisd**

# Тройное внимание к господдержке производства и потребления ископаемых топлив



## 1) Необходимость сокращения неэффективных расходов госбюджетов в условиях финансового кризиса

(МЭА: субсидии потребителям ископаемых топлив в развивающихся странах ~ \$400 млрд. в год; ОЭСР: субсидии потребителям и производителям в странах ОЭСР ~ \$40-75 млрд. в год; GSI – субсидии производителям во всем мире ~ \$100 млрд. в год)

## 2) Устранение субсидий для ископаемых топлив как стимул снижения выбросов парниковых газов

(модель ОЭСР: устранение субсидий до 2020 г. > рост цен на ископаемые топлива > падение спроса на них на 5 % > снижение выбросов CO<sub>2</sub> на 5,8%)

## 3) Интерес к переориентации субсидий для ископаемых топлив на финансирование адаптации к изменениям климата

(обязательства по созданию международного Зеленого климатического фонда с бюджетом в \$100 млрд. в год к 2020 г., но сложности с их выполнением)



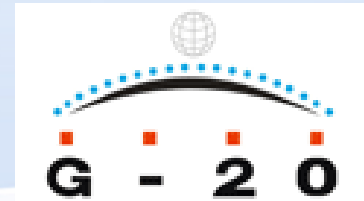
**GSI** Global  
Subsidies  
Initiative

iisd



# Международный контекст

- На саммитах «Большой двадцатки» и АТЭС в 2009 г. страны-члены (включая Россию, председательствующую в АТЭС в 2012 г. и в «Двадцатке» в 2013 г. ) приняли обязательство «рационализировать и, в среднесрочной перспективе устранить неэффективные субсидии, способствующие расточительному потреблению ископаемых топлив»
- Интерес к тематике энергетических субсидий в ВТО, в которую только что вступила Россия
- Интерес и собственные исследования по энергетическим субсидиям в рамках ОЭСР, в процессе присоединения к которой находится Россия
- Реформа экологически вредных субсидий – одна из тем «Саммита Земли» Рио+20 в июне 2012



**GSI** Global Subsidies Initiative

# Российский контекст – долгая предыстория вопроса

- Дискуссии вокруг теории и практики определения размера ресурсной ренты и ее изъятия за счет налогов
- Дискуссии вокруг «ресурсного проклятья» и «голландской болезни»
- По оценкам Всемирного банка, в России доля природной ренты в ВВП варьировалась между 45% в 2000 г. и 21% в 2009 г. (World Bank, 2011). При этом примерно 90% природной ренты приходилось на нефть и газ.



**GSI** Global  
Subsidies  
Initiative

iisd

# Определения, подход № 1:

## Господдержка = неизъятая природная рента = «сверхдоходы» нефтегазового сектора

природная рента = количество ресурса \* (цена - «нормальные» затраты)

### Уровень рентабельности товаров и услуг, проданных российскими организациями (без субъектов малого предпринимательства), %

	1 окт. 2005	1 окт. 2006	1 окт. 2007	1 окт. 2008	1 окт. 2009	1 окт. 2010	1 окт. 2011
Все отрасли	14,7	14,91	13,88	15,79	11,24	11,6	11,15
Добыча сырой нефти и природного газа, предоставление услуг в этих областях	37,66	36,68	28,32	32,43	33,76	30,98	32,03

Источник: Росстат



# Универсальной «ловушки» для изъятия природной ренты пока не изобретено, поэтому подход № 1 не всегда работает

«Нормальные затраты», влияющие на размер ренты, существенно варьируются по лицензионным участкам и зависят:

- геологических особенностей (например, залегание углеводородов на шельфе, вязкость нефти и т.д.) и истощенности месторождения;
- удаленности каждого месторождения от рынков сбыта и наличия транспортной инфраструктуры;
- размера каждого месторождения, поскольку капитальные затраты освоения лицензионного участка обычно достаточно высоки и возникает эффект экономии на масштабе, благоприятствующий разработке более крупных месторождений

Дифференцирование налогов с учетом всех данных факторов, влияющих на издержки, может быть слишком сложным для администрирования



**GSI** Global  
Subsidies  
Initiative

iisd



# Определения, подход № 2: практика ВТО/GSI

- По определению ВТО (Ст. 1 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам) субсидия существует когда правительство предоставляет преимущество компании или отрасли за счет:
  - (i) прямого или косвенного перевода денежных средств (например, в виде дотаций, займов или покупки акций) или принятия на себя обязательств по переводу таких средств (например, гарантий по займам);
  - (ii) отказа от взимания причитающиеся ему доходов (налогов);
  - (iii) предоставления товаров или услуги помимо общей инфраструктуры по ценам ниже рыночных (например, доступа к ресурсам недр, находящимся в госсобственности);
  - (iv) поддержки цен и доходов.
- В российском законодательстве нет определения субсидии, хотя этот термин употребляется в Бюджетном кодексе





# Комментарий: что такое субсидия?

- Угроза «буквоедства»: об определениях не спорят, о них договариваются. В исследовании «Государственная поддержка добычи нефти и газа в России: какой ценой?» используется определение ВТО в трактовке Global Subsidies Initiative (GSI), поскольку именно оно наиболее разработано и обосновано
- Международный опыт и методики исследования субсидий берут начало от работы с сельскохозяйственным сектором



## Определения, подход № 2:

### практика Минфина России и обзор источников

- Во всех случаях, когда это было возможно, подход ВТО/GSI сопоставлялся с практикой Минфина России (так, освобождение от НДС классифицируется Минфином как выпадающие доходы бюджета, т.е. субсидия по определению ВТО).
- Информация собрана из открытых источников, включая:
  - официальные материалы бюджетного планирования: законы о федеральном бюджете, отчеты об его исполнении, политики, пояснительные записки к прогнозам доходов федерального бюджета, Основные направления налоговой политики, Основные направления таможенно-тарифной политики и т.д.
  - результаты официального мониторинга субсидий: отчеты ФНС, ФТС и Счетной палаты России, материалы комитетов по бюджету обеих палат ФС РФ
  - научные публикации
  - сообщения СМИ
  - экспертные дискуссии



# Определения: какие субсидии считать эффективными, а какие – нет?

- Необходим анализ затрат и выгод (cost-benefit analysis) для каждой программы субсидирования
- Классические теории государственных финансов рекомендуют правительствам стремиться к тому, чтобы предельная выгода для общества (включая социальные и экологические эффекты) была одинаковой для всех статей расходов бюджета. Другими словами, правительства должны осуществлять государственное финансирование по отдельно взятой статье расходов (например, ассигнованиям на геологоразведочные работы по углеводородному сырью) до тех пор, пока предельная выгода для общества от таких вложений не станет выше или равна предельной выгоде от финансирования по другим статьям бюджета (например, образованию или здравоохранению).
- Предпочтение должно отдаваться вариантам, имеющим наибольший чистый дисконтированный доход (net present value, NPV) для общества с учетом социально-экологических затрат и выгод



# Определения: какие субсидии считать эффективными, а какие – нет?

$$\text{Социальные затраты} = \text{Частные затраты} + \text{Отрицательные внешние эффекты (экстерналии), в т.ч. экологические}$$

Затраты компаний

Затраты государства = предмет доклада «Государственная поддержка...»

$$\text{Социальные выгоды} = \text{Частные выгоды} + \text{Положительные внешние эффекты (экстерналии), в т.ч. экологические}$$

Чистый дисконтированный доход общества от субсидии

$$= \sum_{t=0}^n$$

Социальные выгоды от субсидии за вычетом социальных затрат на субсидию

$$\frac{\quad}{(1 + \text{ставка дисконтирования})^t}$$





# Результаты применения определения ВТО/GSI к господдержке добычи нефти и газа в России – федеральный уровень

- На федеральном уровне выявлено 30 схем предоставления субсидий производителям нефти и газа в 2009 – 2010 гг. 17 из 30 схем получили количественную оценку в размере 8,1 млрд. долл. в 2009 г. и **14,4 млрд. долл. в 2010 г.**
- Наибольшими по стоимости были (в убывающем порядке размера субсидий по оценкам за 2010 г.):
  - временные льготы по вывозной таможенной пошлине для нефти, добываемой на новых месторождениях Восточной Сибири (около 4 млрд долл.);
  - налоговые каникулы по НДС для новых месторождений Восточной Сибири (около 2 млрд долл.);
  - освобождение от налога на имущество для магистральных нефте- и газопроводов (около 1,9 млрд долл.);



# Результаты применения определения ВТО/GSI к господдержке добычи нефти и газа в России – федеральный уровень

- налоговые каникулы по НДС для новых месторождений нефти на территории Ненецкого АО и на полуострове Ямал в Ямало-Ненецком АО (около 1,5 млрд долл.);
- субсидируемый тариф на транспортировку нефти по трубопроводной системе «Восточная Сибирь – Тихий океан» (около 1,1 млрд долл.);
- понижающий коэффициент к ставке НДС для нефти истощенных месторождений (около 1 млрд долл.);
- временное освобождение от вывозной таможенной пошлины для газа, экспортируемого в Турцию по трубопроводу «Голубой поток» (около 0,8 млрд долл.);
- учет расходов на геологоразведку и НИОКР в целях исчисления налога на прибыль (как минимум 0,6 млрд долл.);
- ускоренная амортизация (как минимум 0,6 млрд долл.);
- государственное финансирование геологоразведочных работ на углеводородное сырье (284 млн долл.).



# Результаты применения определения ВТО – GSI к господдержке добычи нефти и газа в России – федеральный уровень

- Данные количественные оценки субсидирования на федеральном уровне не включают в себя существенных форм государственной поддержки цен и доходов компаний, которые описаны в докладе, но которым не удалось дать количественную оценку:
  - Так, выгода, полученная нефтегазовыми компаниями благодаря пробелам в законодательстве, создававшим возможности для минимизации налоговых выплат путем трансфертного ценообразования, скорее всего, составляла несколько миллиардов долларов в год (с 1 января 2012 г. новое законодательство)
- **Полученные оценки масштабов субсидирования добычи нефти и газа ни в коем случае не должны рассматриваться как реальные средства, недополученные в федеральный бюджет**



# Результаты применения определения ВТО/GSI к господдержке добычи нефти и газа в России – региональный уровень и СРП

- Субсидирование добычи нефти и газа на региональном уровне существует (например, льготы по налогу на прибыль), но намного менее значительны, чем на федеральном уровне
- В рамках **СРП** минимальный совокупный размер субсидий по проектам «Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Харьяга» оценивается на уровне 5,4 млрд долл. в 2008 г., 3,5 млрд долл. в 2009 г. и **4,9 млрд долл. в 2010 г.** (с учетом сниженной ставки роялти и освобождения от экспортных и импортных пошлин)



**GSI** Global  
Subsidies  
Initiative

iisd



# Результаты применения определения ВТО/GSI к господдержке добычи нефти и газа в России – сопоставления

- В 2010 г. в России размер субсидий производителям нефти и газа, которым в докладе дана количественная оценка (14,4 млрд долл.), был сопоставим с масштабом субсидирования потребления тех же видов ископаемых топлив по оценке МЭА с использованием метода ценовой разницы (17 млрд долл. для природного газа, в то время как потребление нефти не субсидировалось).



**GSI** Global  
Subsidies  
Initiative

iisd

# Федеральные субсидии производителям нефти и газа в России в сопоставлении с нефтегазовыми доходами бюджета и стоимостью добытого углеводородного сырья

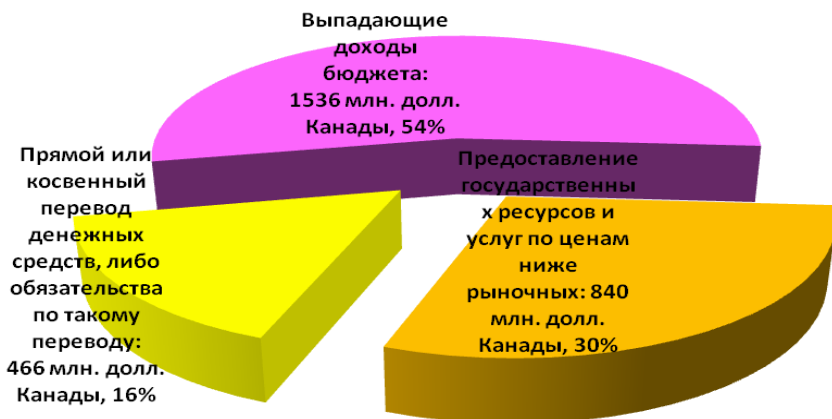
	2009	2010
Размер федеральных субсидий производителям нефти и газа, млрд долл.	8,1	14,4
Стоимость добытого углеводородного сырья, итого, млрд долл.	191	239
Нефтегазовые доходы федерального бюджета (как от добычи, так и от переработки нефти и газа), млрд долл.	94,1	126
Отношение размера субсидий к стоимости добычи	4,2%	6,0%
Отношение размера субсидий к нефтегазовым доходам федерального бюджета	8,6%	11,4%



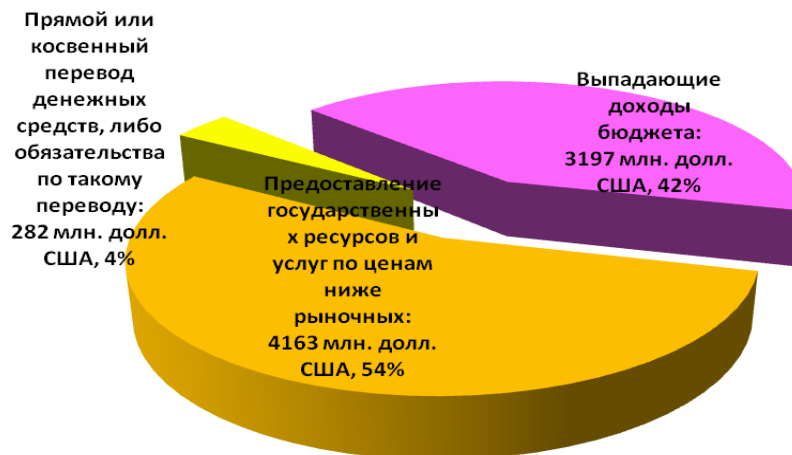
# С учетом того, что прямые международные сопоставления методологически неверны (разные базовые ставки налогов и др. причины), результаты исследований GSI таковы:

Стр. 35

Канада (добыча нефти), 2009



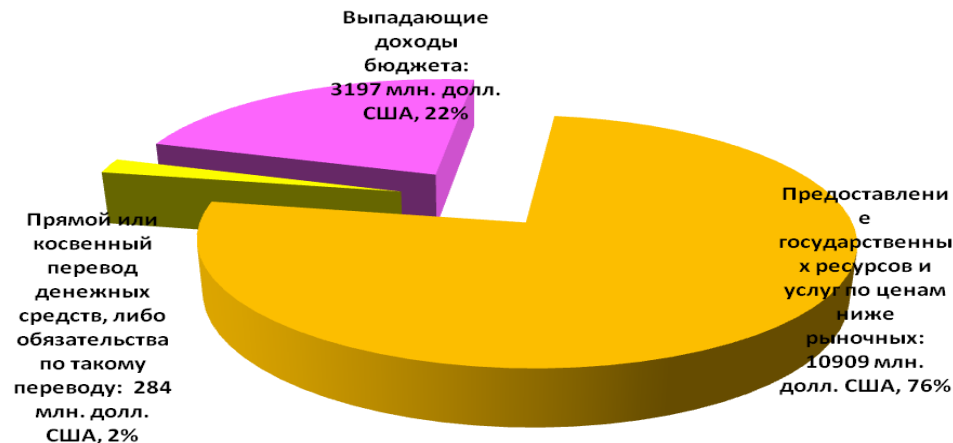
Россия (добыча нефти и газа), 2009



Норвегия (добыча нефти и газа), 2009



Россия (добыча нефти и газа), 2010







# Российский план реформы энергетических субсидий (опубликован в материалах саммита «Двадцатки» в Питсбурге в 2010 г.)

«Реализация Питсбургской инициативы становится частью внутренней экономической и энергетической политики... и может включать в себя:

- **выявление** и полный пересмотр всех энергетических субсидий с особым вниманием к субсидиям для ископаемых видов топлива;
- анализ эффективности выявленных субсидий с точки зрения поставленных задач и оптимальной интеграции во внутреннюю экономическую и энергетическую политику в целом;
- разработку модели энергетических субсидий в российской экономике;
- разработку и принятие решений об изменении, замене и устранении конкретных неэффективных субсидий, стимулирующих расточительное потребление ископаемых топлив;
- меры по реформированию системы энергетических субсидий на уровне исполнительной и законодательной власти;
- реализацию официальных решений исполнительной и законодательной власти по рационализации и устранению неэффективных субсидий, стимулирующих расточительное потребление ископаемых топлив, в контексте реформы системы энергетических субсидий».



**GSI** Global  
Subsidies  
Initiative

iisd

**СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!**



[www.iisd.org/gsi](http://www.iisd.org/gsi)

**Иветта Герасимчук**  
[igerasimchuk@iisd.org](mailto:igerasimchuk@iisd.org)

**iisd**