

О влиянии политических факторов на регулирование топливного рынка США*

А.М. Булатов

УДК 339.14
ББК 65.422
Б - 907

РОЛЬ НАЛОГОВОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ В ЦЕНЕ ТОПЛИВА

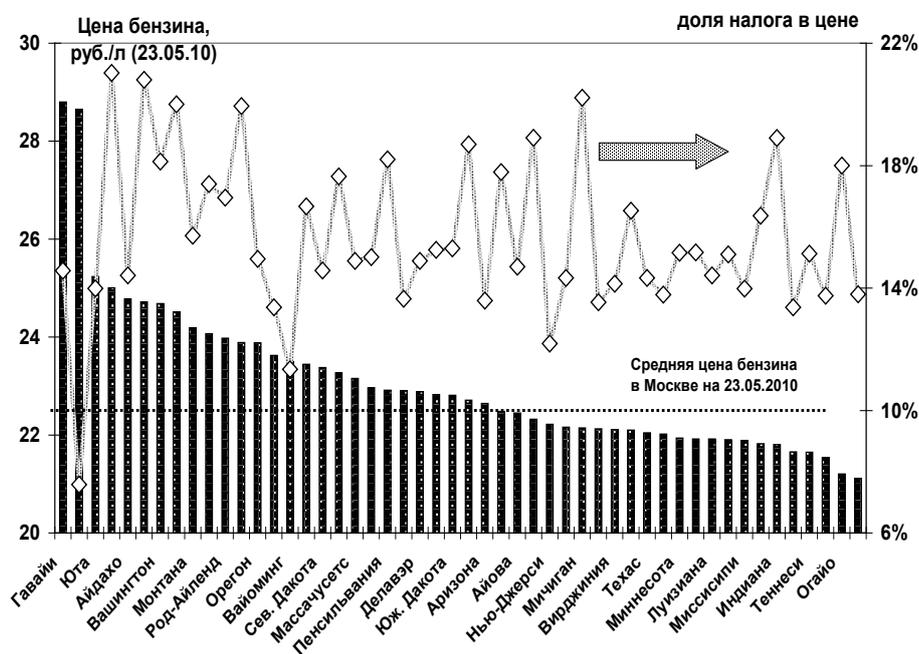
В США в отличие от многих развитых и развивающихся стран, включая Россию, в структуре конечной цены на топливо сравнительно скромное место занимает фискальная составляющая. При этом основную часть налогов, включаемых в отпускную цену, составляют изъятия штатов и муниципалитетов, а не федеральный акциз.

Фискальная компонента в цене американского автотоплива представлена единственным федеральным акцизным налогом в размере 18,4 цента/галлон и набором налоговых изъятий штатов, муниципалитетов городов и графств. Налоги штатов чаще всего представлены изъятиями в фонд создания и модернизации подземных хранилищ топлива (Underground Storage Tax), налогом с продаж, инспекционными сборами, направляемыми на оплату услуг по проведению регулярных инспекций топливораспределительной инфраструктуры силами местных властей, экологическими сборами, целью которых является резервирование средств на софинансирование мероприятий по устранению ущерба окружающей среде в результате переработки нефти и распределения нефтепродуктов. Примечательно, что права по введению собственных налогов на моторное топливо местные власти в США используют крайне осторожно и за редкими исключениями местные фискальные составляющие в отпускной цене бензина незначительны. Таким образом, в отличие от нашей страны, в США существенную роль в региональной дифференциации цен играет фискальная политика властей штатов.

* Окончание статьи. Начало см. в № 6 за 2011 год.

Рисунок 6

Цена бензина в США и доля налогов в цене



Источник: [http:// www.PennsylvaniaGasPrices.com](http://www.PennsylvaniaGasPrices.com)

В России налоговая нагрузка на топливный комплекс значительно выше, как правило, она заметно превышает 50% конечной стоимости топлива. В процессе переработки сырой нефти в России происходит такое распределение прибыли от реализации конечных продуктов, что ее большая часть отходит к государству, а существенно меньшая – участниками производственно-сбытовой цепочки.

Приведенное на диаграмме 9 сравнение структуры цены литра бензина в России и США примечательно еще в одном отношении. Если в США быстрый рост цен на моторное топливо в 2006-2008 гг. до 1 долл. за литр и выше вполне можно было объяснить соответствующим взлетом цен на нефть в тот же период времени, то аналогичное объяснение применительно к нашей стране не столь однозначно. Надо отметить, что сходная с Россией структура цены бензина имеет место в Европе, где налоги при реализации моторного топлива доходят до 80% конечной стоимости продукта.



ПРОБЛЕМЫ УНИФИКАЦИИ ТОПЛИВНОГО РЫНКА США

Просчеты в регулировании американского рынка моторных топлив, в частности, в связи с введением повышенных экологических стандартов, привели к существенным инфраструктурным перекосам на рынке, его фактической фрагментации. До середины 1970-х гг. рынок моторных топлив США оставался в целом унифицированным, но ситуация начала меняться по мере введения различных требований по топливной экономичности и снижению вредного воздействия на окружающую среду. Только по экологическим параметрам во второй половине 1990-х гг. в различных штатах США были введены 7 разных нормативов для автобензина, а всего в США допущены к использованию более 50 сортов автомобильного бензина, отличающихся по экологическим нормативам, октановому числу, разрешенным присадкам, даже сезонным переменным характеристикам.

Новые требования к топливу поставили в сложное положение нефтеперерабатывающие компании: традиционные связи НПЗ с покупателями топлив во многих случаях переставали работать из-за изменившихся требований к закупаемому товару. Перестройка на новые стандарты требовала дополнительных инвестиций, возможности для которых были далеко не у всех компаний. С другой стороны, прогнозирувавшийся рост потребления топлива до середины 1980-х гг. стимулировал создание небольших НПЗ, обслуживавших своим топливом один штат или два соседних. Экономическая эффективность таких НПЗ оставалась невысокой, а рентабельность сильно зависела от уровня спроса на «курируемом» рынке.

К началу экономического кризиса в начале 1990-х гг. США располагали значительными избыточными перерабатывающими мощностями, фактически неспособными к дальнейшему повышению эффективности своей работы и адаптации к повышенным требованиям к топливу. Поэтому изменение условий регулирования топливного рынка вызвало сильное напряжение в нефтеперерабатывающей отрасли, в большинстве случаев удовлетворение повышенных требований регуляторов означало для компаний выход бизнеса за грань рентабельности. Некоторые малые НПЗ вышли из бизнеса сразу, для других процесс банкротства растянулся во времени при помощи различных отсрочек и послаблений. Количество нефтеперерабатывающих заводов в США сократилось со 194 в начале 1990-х гг. до 128 в настоящее время. Процессы смены собственников НПЗ активно происходят в этой отрасли до настоящего времени. С этой точки зрения можно с уверенностью сказать, что приобретение только нефтеперерабатывающего бизнеса в США (без смежного оптово-розничного сбытового сегмента) лишено экономического смысла.

Тем не менее, структуру нефтеперерабатывающей отрасли американской экономики и сейчас нельзя признать адекватной требованиям рынка. Из 128 НПЗ 41% предприятий обладает мощностью менее 4 млн т/год по первичной переработке

сырой нефти. На эту группу приходится не более 11% всех поставленных на рынок США нефтепродуктов. В то же время 11 наиболее крупных НПЗ США с мощностями переработки более 16 млн т/год составляют всего 9% предприятий отрасли, но поставляют на рынок не менее 25% всех нефтепродуктов. Таким образом, распределение американских НПЗ по вкладу в совокупную переработку нефти заметно сдвинуто в сторону меньшего количества более крупных НПЗ, в то время как вклад значительного количества малых и сверхмалых по объему переработки предприятий практически незаметен. С наступлением кризиса уровень загрузки НПЗ США опускался ниже 80%, поэтому положение последней группы предприятий еще более ухудшилось.

Присутствие на рынке одновременно большого количества «бутиковых топлив» характеризуется экспертами как «балканизация» американского топливного рынка. «Балканизированный» топливный рынок США оказался перед лицом серьезных диспропорций в топливообеспечении, приводящих к трудно контролируемым скачкам цен и физическим перебоям в поставках топлива в отдельные штаты⁵. Такие перебои, в частности, носили ярко выраженный характер в Калифорнии и Чикаго в 2000 г. В последнем случае сокращение местных поставок всего на 2-3% от общего объема топлива, поступающего в штаты Среднего Запада, вызвало скачок цен на 30%-40% относительно базового уровня американского побережья Мексиканского залива.

Именно на это побережье Мексиканского залива приходится наибольшая концентрация нефтеперерабатывающих мощностей Соединенных Штатов (всего перерабатывают 430 млн т/год). Этот регион относится к так называемому третьему административному нефтяному району⁶, охватывающему нефтедобывающие штаты Юга США.

Соответственно, во многие континентальные штаты, включая Средний Запад, большую часть топлива приходится доставлять. Наиболее экономически эффективные и используемые виды доставки нефтепродуктов в США – это продуктопроводы и речной транспорт. Именно эти виды транспорта накладывают критические

⁵ STRATEGIC ENERGY POLICY CHALLENGES FOR THE 21ST CENTURY, Report of an Independent Task Force Sponsored by the James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University and the Council on Foreign Relations, April 2001, http://www.bakerinstitute.org/publications/study_15.pdf p.13

⁶ В статистике США сохраняется деление национальной территории на 5 специально созданных в период холодной войны нефтяных административных районов в целях национальной обороны (Petroleum Administrative Defense Districts). К первому относятся штаты восточного побережья: Делавэр, Джорджия, Нью-Джерси, Пенсильвания, Вирджиния и Западная Вирджиния. Ко второму – центральные штаты Иллинойс, Индиана, Канзас, Кентукки, Мичиган, Миннесота, Северная Дакота, Огайо, Оклахома, Теннесси и Висконсин. К третьему – энергоизбыточные южные штаты, к четвертому – Колорадо, Монтана, Юта и Вайоминг и, наконец, к пятому – штаты Западного побережья: Аляска, Калифорния, Гавайи, Невада, Орегон и Вашингтон.



ограничения на поставки топлива, несмотря на то что США являются крупнейшим в мире производителем нефтепродуктов.

Поставки топлива по продуктопроводам, находящимся в частной собственности, определяются, в первую очередь, срочными контрактами, при этом поддерживается минимальный уровень резервирования мощностей из соображений экономической эффективности. Возможность прокладки новых нефте- и продуктопроводов в США определяется набором сложных бюрократических процедур на уровне штатов и муниципалитетов и требует значительного количества разрешений, получение которых в условиях высокой активности экологических организаций крайне затруднительно⁷. Это означает, что увеличение поставок нефтепродуктов во многих случаях требует дополнительного места в уже имеющейся трубе, большая часть пропускной способности которой обычно уже занята существующими контрактами.

При наличии десятков спецификаций на моторное топливо диспетчеризация поставок мелких партий по трубопроводу также увеличивает издержки, поэтому такие поставки можно было бы эффективнее осуществлять по внутренним водным путям. Однако в соответствии с «Законом Джонса» 1920 года, такие перевозки могут осуществляться исключительно под американским национальным флагом. В течение последних десятилетий американский флот малых судов река-море, в том числе приспособленных для перевозок топлива из энергоизбыточного III-го административного нефтяного района, скажем, в I-ый вдоль Атлантического побережья США, неуклонно деградировал. Эксплуатация большей части таких судов под американским флагом была нерентабельной. Что же касается перевозок нефтепродуктов, то меры по либерализации топливно-энергетического комплекса США, проведенные администрацией Р.Рейгана в начале 1980-х гг., включали в себя свободу выбора для промысловых и перерабатывающих компаний в отношении потенциальных покупателей. Таким образом, «нетто-импортеры» нефтепродуктов в I-ом административном нефтяном районе столкнулись с конкуренцией за поставки нефтепродуктов из III-го района со странами Европы и Азии, причем не с лучших позиций, поскольку фрахт крупных судов под иностранным флагом нередко обходился дешевле, чем каботажных судов под американским.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ

Как уже упоминалось, идеологическая платформа Демократической партии США основывается на смещении акцента государственного регулирования в обла-

⁷STRATEGIC ENERGY POLICY CHALLENGES FOR THE 21ST CENTURY, Report of an Independent Task Force Sponsored by the James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University and the Council on Foreign Relations, April 2001, http://www.bakerinstitute.org/publications/study_15.pdf, p.8

сти топливной энергетики в сторону спроса. Разнообразными мерами искусственного сдерживания спроса, в том числе повышением топливной экономичности автомобильных двигателей, предполагается снизить общий уровень потребления США сырой нефти, необходимой для производства в первую очередь моторных топлив. При этом, по расчетам экспертов Демократической партии, будут решены две стратегически важные задачи: во-первых - обеспечено укрепление национальной энергетической безопасности за счет снижения импортной зависимости США от поставщиков энергоносителя, а во-вторых – сформировано устойчивое понижающее давление на рыночные механизмы ценообразования на моторное топливо. Однако приведенные ранее соображения, связанные с инфраструктурными особенностями рынка моторного топлива в США, свидетельствуют о том, что используемая Демократической партией США модель управления спросом на моторное топливо является чрезмерным упрощением.

Эксперты выражают скептицизм в отношении одного из главных постулатов энергетической программы Демократической партии США о прямой зависимости между ростом эффективности автомобильных двигательных установок и снижением общего потребления нефти в США и, соответственно, усилением их контроля над рынком этого товара. Внедрение более энергоэффективных устройств нередко вызывает парадоксальное поведение их владельцев: приобретая более экономичный автомобиль, его владельцы нередко начинали ездить на нем гораздо дольше и чаще, чем на его неэкономичном предшественнике. Аналогичным образом, после приобретения более эффективных и экономичных водонагревателей владельцы домов нередко начинали отапливать их с удвоенной силой, поддерживать в домах более высокую температуру, чем до замены. Таким образом, расчеты инициаторов внедрения энергоэффективных устройств на пропорциональное снижение потребления энергии сталкивались с противоположной идеологией потребителей, которые рассматривают эти энергоэффективные устройства как способ получить больше товаров или услуг за те же деньги. Хотя эксперты обнаружили этот психологический феномен у американцев, нет оснований сомневаться в том, что схожие подходы могут продемонстрировать, например, российские потребители.

Тем не менее с переходом Конгресса США под контроль Демократической партии в конце 2007 года в энергетической политике США начала обретать реальные очертания принципиально иная энергетическая политика. С принятием упомянутого «Закона об энергетической независимости и безопасности» после 30 летнего перерыва в США были повышены стандарты топливной экономичности автомобильных двигателей. Однако этот закон затронул и другие аспекты энергетической политики страны, влияющие на американских автовладельцев, которыми являются около 79% населения страны.

В соответствии с «Законом о создании рабочих мест в США» (2004 г.) с 2005 года установлены налоговые вычеты для прибыли компаний, осуществляющих



производственную деятельность на территории Соединенных Штатов. В Налоговый кодекс была внесена соответствующая поправка – «199-ый раздел». До 2006 года величина такого вычета составляла 3%, затем – 6%, а с 2010 г. она достигла 9%. До конца 2007 года не существовало изъятий из перечня отраслей реального сектора американской экономики, на которые не распространялась бы такая льгота. Однако на волне недовольства населения резко возросшими ценами на моторное топливо с 2008 года решением демократического большинства в Конгрессе крупные вертикально-интегрированные энергетические корпорации были выведены из-под действия «199-го раздела» НК, а ставка вычета по этому разделу для остальных нефтегазовых и перерабатывающих компаний заморожена на уровне 2006 г. Ликвидация налоговых послаблений для отрасли была завершена принятием в Конгрессе бюджетных предложений администрации Б.Обамы, которая в соответствии с принятым в 2009 году «Законом об экологически чистой энергетике и безопасности», полностью вывела традиционную энергетику из-под действия льгот «199-го раздела» НК США.

Тем же законом в отрасли директивно вводится система «эмиссионных сборов» с предприятий, являющихся источником эмиссии парниковых газов. Как уже упоминалось ранее, экологическая тематика является сердцевинной политической платформы Демократической партии по вопросам развития энергетики. Капиталоемкие программы поддержки развития энергетики с меньшим техногенным воздействием на окружающую среду, прежде всего возобновляемых источников энергии, а также энергосбережения требуют конкретных источников финансирования. Для достижения заметных результатов имевшихся в распоряжении демократической администрации и Конгресса возможностей явно не хватало. Поэтому были приняты решения о перераспределении через фискальную и бюджетную систему США финансовых ресурсов от традиционной энергетики в пользу нетрадиционной. Этот подход вполне можно считать революционным для США, где длительное время оберегали связанные с конечным потребителем цены на автобензин от излишней налоговой нагрузки.

Вводимая «система эмиссионных сборов» предусматривает целых две новых категории фискальных изъятий у предприятий американского ТЭК. В частности, нефтеперерабатывающие заводы, использующие известный цикл нефтехимического производства, в ходе которого в атмосферу выпускаются отработанные газы (прежде всего углекислый), обязаны ежегодно вносить в федеральную казну пошлину за «выбросы производственного объекта». Эта пошлина рассчитывается пока из расчета стоимости эмиссии 1 тонны CO₂-эквивалента в 15 долл. США и составляет 0,75 долл. с барреля переработанной нефти при наличии международных зачетов и 1,5 долл. с барреля - без таковых. Примечательно, что оплату этих новых сборов предполагается ввести с 2012 г., в то время как некоторые «бесплатные эмиссионные разрешения» будут распределяться федеральным правительством

среди производственных предприятий позднее – в 2014 г. Особенностью данного сбора является его явно дискриминационный характер в отношении национальных предприятий, поскольку аналогичные сборы в подавляющем большинстве зарубежных стран-экспортеров моторного топлива в США такие фискальные изъятия пока не предусматриваются.

Американский закон также облагает отрасль дополнительным сбором за то, что выпускаемые ею нефтепродукты, будучи использованными по прямому назначению, приводят к дополнительной эмиссии парниковых газов в атмосферу. Изымаемые таким образом у нефтяных компаний дополнительные финансовые ресурсы в соответствии с идеологией демократов направляются на поддержку возобновляемых источников энергии. Размеры сборов «за производство источника эмиссии парниковых газов» определяются упомянутыми выше ценовыми параметрами эмиссионных квот: от 15 до 30 долл. за тонну CO₂-эквивалента. Однако в отличие от сборов за «выбросы производственного объекта» данная категория сборов, относимая на издержки производителя топлив, взимается со всех категорий поставщиков – и национальных производителей США, и импортеров в одинаковой мере.

Таким образом, американский производитель моторного топлива в настоящее время находится в довольно сложном экономическом положении. Во-первых, он зажат условиями жесткой конкуренции с зарубежными (и прежде всего канадскими) поставщиками нефтепродуктов. Во-вторых, от него требуется коренная модернизация производственных установок, поскольку с этого года в США резко опущен потолок предельно допустимого содержания серы в автобензине: с 0,05 до 0,003 масс. %. Хотя о введении более высоких экологических требований было известно давно, тем не менее, далеко не все нефтепереработчики смогли своевременно изыскать инвестиционные ресурсы и профинансировать модернизацию своих установок под новые стандарты⁸.

В-третьих, в соответствии с законом «Об энергетической политике» 2005 года всем производителям автобензина вменено в обязанность подмешивать в конечный продукт этиловый спирт (этанол), который даже при наличии государственных субсидий ухудшает экономические показатели реализации произведенной топливной смеси. В-четвертых, с 2009 года все нефтяные компании выведены из-под действия 199-го раздела Налогового кодекса и на них не распространяются правительственные льготы, предусмотренные «Законом о создании рабочих мест в США» (2004 г.) для поддержки национальных производителей. В-пятых, нефтеперерабатывающие предприятия по уже принятому Палатой представителей

⁸ В соответствии с американской практикой всякое сокращение осуществляется постепенно: при введении в действие новых стандартов оговариваются доли на рынке продукта, отвечающего новым стандартам, в привязке к срокам постепенного его выхода на рынок. Введение стандарта сверхнизкого содержания серы в бензине ULSG началось в 2004 г., в 2010 г. весь автобензин, выпускаемый на рынок США, должен отвечать этому стандарту



Конгресса закону «Об экологически чистой энергетике и безопасности» («Закону Уоксмана – Марки»⁹) будут обязаны выплачивать сборы за «выбросы производственного объекта» и за «производство источника эмиссии парниковых газов». Совокупный анализ действия этих неблагоприятных для отрасли факторов привел экспертов¹⁰ к неутешительным выводам о том, что под угрозой банкротства из-за размывания рентабельности производства окажутся перерабатывающие мощности в размере от 80 до 230 млн т в год при уровне «углеродного сбора» в 15 долл./т CO₂-эквивалента и от 170 до 400 млн т/год при уровне сбора в 30 долл./т CO₂-эквивалента. Если эти прогнозы сбудутся, то такой удар вслед за предшествовавшим периодом сокращений в нефтепереработке США может вывести отрасль в категорию маргинальных в американской экономике.

Таким образом, внесенные как представителями Республиканской, так и Демократической партии по политическим мотивам изменения в систему государственного регулирования топливных отраслей промышленности США на практике оказались недостаточно сбалансированными в контексте обеспечения равномерного развития всех отраслей экономики, равных условий конкуренции на американском рынке с продукцией зарубежных поставщиков, в отношении которых их национальные правительства не применяют столь же жестких фискальных и административных методов регулирования (а нередко и оказывают поддержку экспорту). В ряде случаев принятые меры не обеспечивают возможностей для продолжения коммерчески рентабельного функционирования предприятий национальной нефтеперерабатывающей отрасли.

ОТДЕЛЬНЫЕ УРОКИ АМЕРИКАНСКИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭКСПЕРИМЕНТОВ В РЕГУЛИРОВАНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ТОПЛИВНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ

Описанные выше политические эксперименты в регулировании топливной энергетики США имеют определенное практическое значение для разработки соответствующих моделей и в нашей стране. Изложенный материал показывает, что, по крайней мере, для топливной энергетики США характерны столь значительные просчеты и ошибки, что говорить о существенном отставании России от США в государственном управлении этой отраслью не приходится. Соответственно, к использованию американского опыта в этой сфере следует подходить с особой осторожностью.

⁹ Генри Уоксман – Председатель Комиссии Конгресса США по энергетике и природным ресурсам, конгрессмен-демократ от штата Калифорния, Эдвард Марки – Председатель подкомиссии по энергетике и окружающей среде в Комиссии Уоксмана, конгрессмен-демократ от шт. Массачусетс

¹⁰ Goldstein L., Montalbano B., Pugliaresi L., Sheth P. Study: Waxman-Markey bill costly to US refiners <http://www.eprinc.org/pdf/refining-waxman-markey-ogj.pdf>

Опыт государственного воздействия на топливную отрасль и республиканской администрации Дж. Буша, и сменившей ее демократической администрации Б. Обамы показывает, что выводы экспертных докладов, проливающие свет на неблагоприятные побочные последствия принимаемых политических решений на ценообразование в розничном сегменте, далеко не всегда играют заметную роль в определении вектора энергетической политики. В обоих случаях отмечаются накопление ошибок и просчетов, усложнение ситуации в отрасли и потребности в решении новых, порой более сложных проблем. В случае с американской топливной энергетикой к числу таких проблем относится хроническое недофинансирование нефтепереработки, лишенная долгосрочной инвестиционной привлекательности, соответственно падающий уровень загрузки мощностей, проблемы рентабельности многочисленных малых НПЗ, возросший уровень аварийности предприятий, высокая зависимость топливного рынка от аварий на крупных НПЗ, не говоря уж о регулярных стихийных бедствиях, обрушивающихся на южное и юго-восточное побережье США.

Ряд проблем американской нефтеперерабатывающей отрасли не характерен для отечественных НПЗ в силу того, что большая их часть входит в состав вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК). Однако недофинансирование нефтепереработки, низкий коэффициент загрузки мощностей и низкая эффективность переработки первичного сырья относятся к числу хронических заболеваний этой сферы и в России. Принимаемые время от времени меры государственного регулирования отечественной нефтяной отрасли, направленные на сокращение по тем или иным причинам нормы прибыли нефтяных компаний, как таковые способны привести к неблагоприятным последствиям для входящих в отечественные ВИНК нефтеперерабатывающих предприятий.

Поучительным представляется и американский опыт активного государственного регулирования топливного рынка в виде экологических стандартов. Достаточно привлекательной выглядит перспектива для России в сжатый пятилетний срок гармонизировать экологические стандарты топлива с соседним Евросоюзом (Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 118). Однако даже более длительный период адаптации к жестким экологическим нормативам американской нефтепереработки вызвал серьезные структурные диспропорции в данной отрасли, многие предприятия которой оказались за гранью рентабельности.

Одним из важных практических уроков, который необходимо учитывать России на неудачном американском опыте, заключается в недопустимости делегирования чрезмерных полномочий по определению состава допущенных к реализации нефтепродуктов региональным властям. С огромными трудностями сменяющие друг друга администрации США пытаются прийти к единому федеральному стандар-



ту моторного и других видов топлива – системе, которую Российская Федерация унаследовала от бывшего СССР и которую, очевидно, следует активно продвигать в формате всех интеграционных объединений на постсоветском пространстве.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Корнеев А.В. Государственное регулирование в энергетике США. – М.: Наука, 2004, 156 с.
2. Корнеев А.В. Дефицит по-американски: новый закон об энергетической политике не обеспечит национальной безопасности США. «Политический журнал», 2005, № 29 (80). – 12 сентября, сс. 48-51.
3. Корнеев А.В. Различия в подходах к проблемам национальной энергетической стратегии демократической и республиканской партий США. – М.: Институт США и Канады РАН, 2006. – 10 с.
4. Писковой Т.И. Взаимодействие экономических и институциональных факторов в современной мировой энергетике: Автореф. дис. канд. экон. наук – М.: Дипломатическая академия МИД РФ, январь 2010 – 24 с.
5. Feng An, Amanda Sauer. COMPARISON OF PASSENGER VEHICLE FUEL ECONOMY AND GHG EMISSION STANDARDS AROUND THE WORLD. – Pew Center on Global Climate Change, Arlington, VA. 2004. – 36 p.

