



**Совместный семинар ИМЭМО РАН и PricewaterhouseCoopers
«Налогообложение нефтяных компаний: норвежский опыт и Россия».
20 мая 2011 года**

**Л.Семмингсен, Заместитель начальника Департамента налоговой политики,
Министерство финансов Норвегии**

В Министерстве финансов Норвегии имеется два департамента, занимающихся налогами: департамент налоговой политики и департамент налогового законодательства. В целом в сфере налогообложения в министерстве работают около 100 юристов и экономистов, но далеко не все они занимаются вопросами налогообложения именно нефтегазового сектора.

Нефтегазовая отрасль имеет огромное значение для экономики Норвегии: в 2009 году в связи с высоким уровнем активности в секторе и высокими ценами на нефть на долю нефтегазовой промышленности приходилось 27% суммарных инвестиций и 22% ВВП и 28% всех государственных доходов. Кроме того, поскольку практически все добытые углеводороды экспортируются, на их долю приходится 46% норвежского экспорта.

Государственная фискальная политика включает целый ряд инструментов. Поскольку нефтегазовая промышленность связана с эксплуатацией ограниченных природных ресурсов, создающих потенциал для ресурсной ренты, ее изъятие – исходное положение для налогообложения природных ресурсов. Природные ресурсы «неподвижны», обеспечивают необычайно высокую доходность, а также принадлежат норвежскому народу – все это делает нефтегазовый сектор хорошей налоговой базой.

Обеспечивая для населения Норвегии разумную долю доходов от нефтегазовой деятельности, норвежское правительство стремится при этом привлечь в страну прибыльные инвестиции от надежных инвесторов; соответственно, его налоговая политика направлена на обеспечение такого баланса разных интересов.

Налогообложение, основанное на прибыльности, - хороший способ стимулировать инвестиции компаний, которые норвежское правительство хотело бы видеть на континентальном шельфе Норвегии, поскольку оно подразумевает симметричное разделение прибылей и рисков между правительством и инвесторами. Этим оно кардинально отличается от ройялтиз, основанных на выручке, что означает необходимость уплаты налогов, даже если компании не получают прибыли.

Опыт Норвегии показывает, что очень важно обеспечить стабильные налоговые правила и политику. Основные элементы системы налогообложения нефтегазового сектора были заложены в 1975 году, и налоговые ставки оставались неизменными с 1992 года. Норвежское правительство применяет как можно более простые налоговые правила, которые распространяются на все месторождения и все компании, работающие на норвежском континентальном шельфе, в том числе на Statoil. Кроме того, норвежский опыт доказывает, что очень важно иметь эффективное и компетентное налоговое администрирование. В Норвегии имеется специальный Офис налогообложения нефтегазового сектора, который занимается этими вопросами.

В Норвегии применяется широкий диапазон фискальных инструментов. Существует как прямое налогообложение нефтяных компаний, так и косвенное

налогообложение в виде налогов на выбросы CO₂ и платы за территорию. Они создают стимулы для компаний к снижению выбросов CO₂ и отказу от неразрабатываемых территорий, соответственно.

Одновременно центральное правительство имеет прямое финансовое участие (SDFI) во многих нефтегазовых месторождениях, а также владеет 67% капитала Statoil и получает свою долю дивидендов от компании.

В Норвегии не применяются авансовые платежи, кроме того, отсутствуют экспортные пошлины. В прежние времена существовали ройялтиз, но с 1986 года от них стали постепенно отказываться, и они были полностью ликвидированы в 1996 году. В настоящий момент основными источниками дохода правительства от нефтегазовой деятельности являются налоги и SDFI.

Налоговая система является самонастраивающейся в зависимости от уровня цен на нефть, поскольку она основана на прибыльности нефтяных компаний. Так, в 1998 году правительственные сборы уменьшились из-за низких цен на нефть, но компании получали прибыль даже при такой неблагоприятной конъюнктуре. После 2000 года цены на нефть росли, и, соответственно, увеличивались налоговые доходы бюджета.

В Норвегии нет необходимости менять налоговые ставки или налоговую систему, чтобы отражать колебания цен на нефть, поскольку она основана на прибыльности, и компании имеют право консолидировать доход от разных месторождений. Налоговой базой является прибыль компании, а не прибыль по месторождениям.

Налоговая система построена так, что взимается дополнительный налог со сверхприбыли, тогда как «обычный» доход облагается налогом так же, как доход во всех других отраслях. Соответственно, не искажается распределение капитала между отраслями. Общая налоговая база облагается единым 28% налогом. Кроме того, в нефтегазовом секторе применяется дополнительный налог, которым облагается только сверхприбыль. Применяются дополнительные вычеты, чтобы защитить «обычный» доход от специального налога.

С точки зрения Министерства финансов налоговая система выполнила свою изначальную задачу – обеспечить значительный государственный доход от нефтегазовой деятельности, при этом поддерживая высокий уровень активности на шельфе. Она является хорошим механизмом по управлению углеводородными ресурсами на норвежском континентальном шельфе.

Доход от продаж подсчитывается, исходя из «нормируемых» цен на нефть. Поскольку нефтегазовая промышленность характеризуется значительной степенью интеграции между продавцами и покупателями, министерство административным образом определяет «нормируемые» цены на нефть, которые используются для целей налогообложения. В Норвегии имеется самостоятельный Совет по ценам на нефть, который устанавливает эти цены, и «нормируемая» цена соответствует цене, по которой нефть торговалась бы между независимыми контрагентами на открытом рынке.

Затем все соответствующие операционные расходы, включая расходы на геологоразведку, могут подлежать вычету для целей налогообложения, чтобы получить чистую прибыль для обложения обычным налогом. В Норвегии применяется амортизация за 6 лет по 16,7% в год, а также вычитаются проценты за кредиты и другие издержки, связанные с финансированием нефтегазовой деятельности (это новое правило было введено в 2007 году). Кроме того, вычитаются убытки прошлых периодов, и после этого получается «обычная» налоговая база, облагаемая налогом по ставке 28%. Затем вычитается сумма «апlifта», которая представляет собой вычет/списание 30% капиталовложений (4 года по 7,5% в год) дополнительно к амортизации и «недописанная» сумма «апlifта» прошлых периодов. Это дает налоговую базу, облагаемую дополнительно налогом по ставке 50%.

Если компания прекращает добычу или уходит с норвежского континентального шельфа, правительство компенсирует ей налоговую стоимость дефицита, или же она

может продать его другим компаниям. С 2005 года применяется правило, по которому правительство возмещает компаниям налоговые платежи на сумму убытков, связанных с геологоразведочной деятельностью для компаний, которые не имеют налогооблагаемой прибыли. Это делается для того, чтобы обеспечить равное положение для компаний, как имеющих налогооблагаемую прибыль, так и не имеющих налогооблагаемую прибыль.

SDFI – важный элемент государственной фискальной политики. Это система, в рамках которой государство приобретает определенную долю участия в ряде нефтяных и/или газовых проектов. Конкретный размер доли, подлежащей финансированию государством, определяется при выдаче лицензий, поэтому величина государственной доли различается по месторождениям (проектам). Государство оплачивает свою долю инвестиций и издержек по проекту (лицензии) и получает соответствующую долю валового дохода от проекта. В настоящий момент SDFI применяется только на самых перспективных лицензиях на шельфе.

Система SDFI была создана в 1985 году, когда доля Statoil в добычных лицензиях была разделена на две части: собственно долю Statoil и SDFI. Statoil после этого продолжала управлять всем портфелем активов от имени правительства. Но когда Statoil получила листинг на бирже и была частично приватизирована (2001 год), административное управление портфелем SDFI было передано новой государственной трастовой компании Petoro. Petoro финансируется из государственного бюджета и не получает никакого дохода от SDFI. SDFI действует по принципу 100% налога на денежный поток от части месторождения. Но это – больше, чем просто налог, поскольку данная система подразумевает собственность на производственные объекты на шельфе.

Норвежский Pension Fund – Global. Поскольку нефтегазовая промышленность основана на эксплуатации невозобновляемых ресурсов, и она приносит значительные доходы правительству, вопрос управления доходами, генерируемыми ею, был большой политической проблемой в Норвегии, равно как и в других богатых природными ресурсами странах. Было бы крайне печально, если бы норвежское общество попало в зависимость от высоких доходов от нефтегазовой деятельности, поскольку очевидно, что они не продлятся вечно. Поэтому правительство постаралось отделить ежегодное расходование доходов от ежегодных доходов, которые приносит шельф. Это отделение стало возможным благодаря Пенсионному фонду, а также налоговому правилу, основанному на тезисе «устойчивости доходов».

В Норвегии удалось добиться политического консенсуса по этому инструменту. Фонд является неотъемлемым элементом государственных финансов. Вся выручка, поступающая от нефтегазового сектора, направляется в государственный бюджет, а затем переводится в Фонд. Переводы из Фонда обратно в бюджет регулируются Руководством по налоговой политике.

В Норвегии разрешено расходовать только реальный доход от Фонда, примерно составляющий 4% в год. Эти средства идут на финансирование обычных расходов государственного бюджета, таких как текущее потребление, а также целевых инвестиций (инфраструктура, подготовка кадров и т.д.). Средства Фонда инвестируются исключительно за рубежом, в финансовые активы, и с недавних пор в недвижимость. Такой подход обеспечивает диверсификацию риска и хорошую доходность. Кроме того, он защищает норвежскую экономику от высоких доходов, генерируемых нефтегазовым сектором.

В зависимости от макроэкономической ситуации можно вносить корректировки в руководство по налоговой политике: в периоды экономических спадов правительство тратит больше средств Фонда, в период подъема – меньше. Руководство по налоговой политике обеспечивает устойчивое управление нефтяным богатством, так, чтобы будущие поколения могли им воспользоваться.

По последним оценкам, благодаря высокой прибыльности сектора, капитал Фонда достиг 3.2 млрд. норвежских крон, что равно 125% ВВП от ненефтегазовой деятельности.

При сохранении высоких цен на нефть ожидается, что капитал Фонда в будущем значительно возрастет. Однако его средств недостаточно для того, чтобы покрыть пенсионные обязательства Норвегии, поэтому правительство должно искать и другие пути для достижения данной цели.

Копцева Ю.Е., старший менеджер, PricewaterhouseCoopers

Для нас наиболее интересно и целесообразно сравнить налогообложение Норвегии с российской системой, чтобы понять, какие у нас есть налоговые преимущества и недостатки, и почерпнуть для себя полезный опыт.

Я проведу свое сравнение сначала в разрезе отдельных налогов, и затем перейду к общим вещам. Начну сравнение с базового налога – это налог на прибыль. Он есть в России и в Норвегии, в России он занимает не очень большую долю в налоговой нагрузке нефтедобывающих компаний, но он является базовым, и поэтому целесообразно с него начать сравнение.

В России ставка налога на прибыль составляет 20%; налогооблагаемая прибыль - это доходы минус расходы, и наиболее важным расходом является амортизация, потому что нефтедобывающая отрасль является капиталоемкой, и амортизация - это возможность списания на расходы капитальных вложений, поэтому для инвестора этот элемент очень важен. Каким образом у нас работает механизм амортизации? Прежде всего, компания, понесшая капитальные расходы, может сразу же отнести на расход до 30% понесенных капвложений. Это достаточно хорошая величина: компания понесла 100 руб. расходов, 30 сразу отнесла на расходы, оставшаяся часть расходов равномерно списывается в течение 7-10 лет. То есть оставшиеся 70 руб. по 10 руб. в год списываются, относясь на расходы. В определенных случаях возможно применение повышающего коэффициента, т.е. по сути оставшийся срок из 7 лет можно сократить вдвое, до 3,5 лет.

Российским компаниям также доступен механизм ускоренной амортизации – они могут в первые годы списать на расходы большую часть капитальных вложений.

Давайте теперь сравним данную систему с норвежской. Сначала с точки зрения ставки: в Норвегии ставка составляет 28%, в России всего 20%, т.е. Россия по этому параметру выигрывает. С точки зрения амортизации в Норвегии - это просто 6 лет без дополнительных льгот; в России, на мой взгляд, режим амортизации является более благоприятным: он позволяет списать капитальные вложения на расходы в течение более короткого периода времени. Есть еще 2 параметра для сравнения (наиболее важные для нефтедобычи): это расходы на геологоразведку и возможность признания убытков понесенных компаниями, потому что убытки, как правило, возникают на начальной стадии и на завершающей стадии добычи. С точки зрения этих двух параметров в целом порядок одинаковый, т.е. нет явных преимуществ в России либо в Норвегии, но в Норвегии существует механизм, позволяющий компании в случае убытка получить от государства налоговую стоимость убытка, т.е. 78% может быть возвращено деньгами.

Общий вывод с точки зрения сравнения именно налога на прибыль как такового - в России в целом с учетом ставки, с учетом механизма амортизации налог на прибыль выглядит более привлекательным в плане стимулирования инвестиций. Это первый позитивный для России вывод.

Дальше остановимся на чуть более сложных вещах – это специальные налоги. В Норвегии специальным налогом является дополнительное 50% налогообложение прибыли. У нас это другие налоги – налог на добычу полезных ископаемых (своеобразный роялти) и экспортная пошлина для тех компаний, которые экспортируют нефть. А

экспортируется в среднем по России около 50%, т.е. этот налог практически у всех нефтяников присутствует в большом объеме. Формула расчета этих налогов такова, что ставка устанавливается в абсолютной величине на тонну, либо на баррель добытой, либо экспортированной нефти, и эта ставка привязана к мировой цене Urals. По сути, данные налоги для налогоплательщика представляют собой определенную долю по отношению к добыче, и поскольку они привязаны к мировым ценам на нефть, то они представляют собой долю от выручки компаний. Соответственно ставка НДС – до 22 %, и экспортной пошлины - до 65%.

В Норвегии специальный налог представляет собой дополнительный процент от финансового результата. В России налоги представляют собой скорее дополнительный процент от выручки. Это принципиальная разница в механизмах, которая влечет за собой серьезные различия во влиянии этих налогов на инвестиционный климат, на интересы компании, в целом на все параметры.

Сравнить налоговое бремя в абсолютном выражении норвежской компании и российской компании, даже работающих в сопоставимых условиях, сложно, потому что налоги в этих странах работают принципиально по-разному. Естественно, и условия у компаний разные. Поэтому налоговое бремя сравнить в каких-то абсолютных выражениях трудно, для этого нужно строить сложные финансовые модели. Это не задача данного семинара, мы этого не делали в нашей презентации, а попытались сравнить налоговые режимы по нескольким качественным критериям.

Прежде чем продолжить сравнение, важно отметить, какие льготы существуют в России по указанным налогам. Сначала по льготам. По налогу на добычу полезных ископаемых в России существуют льготы для новых районов нефтедобычи на начальный период эксплуатации до достижения определенного объема добычи. Эти льготы предоставляются только для новых районов нефтедобычи – Восточная Сибирь, Каспий, Ямал. Для зрелых истощенных месторождений предоставляется скидка до 70% (она может составить 70% в случае, если степень истощенности запасов превышает 80%), т.е. это некоторые месторождения, расположенные в Поволжье и в Западной Сибири. По экспортной пошлине сейчас существуют льготы для Восточной Сибири - нулевая ставка для некоторых месторождений.

Итак, мы провели сравнение по ряду качественных факторов специального налога Норвегии и двух специальных налогов России. Во-первых, мы сделали анализ эластичности налогового бремени по отношению к изменению цены. Поскольку цена на нефть отличается достаточно высокой волатильностью, для инвесторов важно понимать не только налоговое бремя в его модели, но и то, как оно будет меняться в зависимости от движения цены на нефть. В Норвегии это сделать достаточно просто: там при повышении цены на нефть на один доллар налоги растут на 78% на этапе, когда есть налогооблагаемая прибыль. По России мы пришли к выводу, что ситуация сильно зависит от доли экспорта, потому что экспортная пошлина составляет значительную величину. Если у нас экспорт составляет 100%, т.е. со всего объема выручки платится экспортная пошлина, например в Восточной Сибири, где 100% добываемой нефти идет на экспорт, то этот рост налоговой нагрузки при росте цены на нефть оказывается выше, чем в Норвегии. Если же долю экспорта брать в 50%, как по месторождениям Западной Сибири, то рост налогов при росте выручки на 1 доллар составляет меньшую долю. Вывод однозначный сделать сложно – хорошо это или плохо.

Для инвестора при росте цен, естественно, более интересно, когда налоги растут медленнее, но если цены снижаются, что тоже не исключено на рынке, то, естественно, для инвестора интересно, чтобы налоги падали быстрее при снижении цен. Т.е. тут нет однозначного вывода, что лучше.

Далее давайте сравним действующие системы по критерию срока окупаемости капитальных вложений, потому что для инвесторов в нефтедобыче это один из ключевых параметров оценки инвестиций. Здесь мы поделили срок окупаемости для новых

месторождений и для старых месторождений. В Норвегии специальный налог является налогом на финансовый результат, и, соответственно, в период осуществления капитальных вложений, когда расходы высоки, налог автоматически не возникает, т.е. работает автоматическая льгота. Таким способом капиталовложение стимулируется, и, по сути, этот налог не влияет на срок окупаемости сам по себе, по крайней мере, он его не удлиняет. В России для новых регионов нефтедобычи существуют льготы, но по сути можно говорить о том, что для новых месторождений последствия сопоставимы: поскольку существует льгота, если налогов нет, то это достаточно благоприятная ситуация. А вот для зрелых месторождений, на которые тоже требуются капитальные вложения в определенный момент, в Норвегии специальный налог работает точно так же как и для новых месторождений. Также в Норвегии есть механизм, называемый «апифт», т.е. при понесении 100 рублей расходов реальных, фактически в целях налогообложения вычитается 130 рублей, т.е. используется повышающий коэффициент (как у нас в России недавно ввели по НИОКР). Это очень интересный, привлекательный инструмент, который позволяет избежать налоговой нагрузки или существенно снизить налог на период капитальных вложений.

В России если месторождение не новое, то никаких льгот для инвестиций нет. И если добыча идет, то все налоги с этой добычи платятся, несмотря на то, что компания инвестирует большие деньги в новые месторождения, если это не новый регион нефтедобычи. Таким образом, эти налоги негативно сказываются на периоде окупаемости, поскольку они ложатся дополнительной нагрузкой на компании.

И последний критерий, по которому мы сравнили налоговую систему Норвегии и России, – это влияние налогов на степень извлечения запасов. Эта тема особенно актуальна сейчас, поскольку все говорят в России о том, что степень извлечения запасов, особенно в старых месторождениях Западной Сибири и Поволжья, оказывается все ниже и ниже. Естественно, для того чтобы стимулировать повышение извлечения запасов, добывать более трудноизвлекаемые запасы, необходимы капитальные вложения и новые технологии. В Норвегии за счет такого механизма налога на финансовый результат, когда все расходы уменьшают налогооблагаемую прибыль, налог стимулирует или, по крайней мере, не препятствует осуществлению капитальных вложений, в том числе в новые технологии.

В России нет специальных льгот для новых технологий и капиталовложений, направленных на повышение извлекаемости запасов, поэтому налоги мы назвали кричащим термином – «налогами-убийцами» для новых технологий в нефтедобывающей отрасли. И по этому критерию мы приходим к самому плачевному для нас выводу о том, что наши налоги в отличие от норвежских не стимулируют, а, напротив, препятствуют развитию новых технологий и осуществлению капитальных вложений.

Мы подошли к итоговому выводу нашего сравнения: налоговое бремя в России в нефтяной отрасли, конечно, хуже, чем в Норвегии, но важно подчеркнуть, что оно хуже не с точки зрения абсолютной нагрузки или тяжести бремени как такового, а с точки зрения структуры этого бремени, с точки зрения тех механизмов, которые используются для изъятия природной ренты государством. Возникает вопрос: куда мы идем с такой системой налогообложения, и что можно и нужно сделать сейчас?

Д.Ю.Горин, партнер, PricewaterhouseCoopers

Мы хотели бы суммировать то, что было сказано, и подумать, что можно взять из норвежской системы и использовать у нас. Чтобы придать дискуссии стройность, мы попробовали изложить, какой мы видим внутреннюю логику развития нашей существующей реформы налогообложения нефтяной отрасли, по каким принципам она развивается, и что мы хотим достичь. Поэтому мы провели некий ретроспективный анализ и посмотрели, где мы сейчас находимся, чтобы понимать, куда мы идем. Мы не

рассматриваем вопросы нефтепереработки, потому что это очень большая и интересная тема, но сейчас мы говорим о налогообложении добычи.

Преыдушая система налогообложения России была создана в 2002 году, когда совокупность ресурсных платежей была заменена налогами, которые есть сейчас. С теми задачами, которые ставились тогда, такими как администрирование, наполнение бюджетов, фискальные цели, она справляется очень хорошо. Но на каком-то этапе эта система, на наш взгляд, себя исчерпала. Возник вопрос, каким образом стимулировать вложения в новые месторождения. Потому что налог, который базируется на выручке и не учитывает финансовые результаты компании, объективным образом не стимулирует компании к инвестициям, а только стимулирует разрабатывать те месторождения, которые есть сейчас, интенсифицировать добычу, нести определенные текущие расходы, и в этой ситуации действовать.

Поэтому было принято решение внести в налоговую систему определенные изменения, и первые изменения, которые были внесены в нашу налоговую систему, были связаны с предоставлением льгот по налогу на добычу полезных ископаемых для определенного вида месторождений.

Если посмотреть дискуссии, которые велись в профессиональном сообществе, то высказывалось мнение, что система будет изменяться таким образом, что будет введен налог на сверхдоход или на добавочный доход. Основным препятствием к переходу на эту систему виделось отсутствие четко выработанных механизмов контроля над ценами, как со стороны выручки, так и со стороны затрат. Предполагалось, что будут решены проблемы трансфертного ценообразования, будут доработаны вопросы администрирования, и мы, таким образом, двинемся в будущее.

Тем не менее, жизнь пошла несколько иным путем для тех месторождений, освоение которых было наиболее актуально в тот момент в силу ряда причин. Наверное, в целях обеспечения легкости администрирования и т.д., был выбран немного другой механизм модификаций той системы, которая имела в России. Комбинация экспортной пошлины и НДС изменяется для месторождения таким образом, чтобы оно оставалось экономически привлекательным для инвестора, стимулировало его вкладывать средства в освоение новых месторождений. Но при этом она сохраняет положительные черты старой системы – легкость администрирования, простоту и т.д. Хочется сказать, что система работает. На этом пути нужно пройти определенные дополнительные этапы в тонкой настройке существующей системы применительно к новым месторождениям, все они имеют технический характер. Например, в тех компаниях, с которыми мы участвуем в переговорах как консультанты, очень часто высказывают комментарии следующего плана: «инвестор, который хочет инвестировать в российскую нефтянку, нуждается в двух вещах – прозрачности и стабильности». Эти цели вполне могут быть достигнуты.

Поскольку правительство и другие госорганы исходят из того, что 16% внутренняя норма доходности - это нормальная норма отдачи на вложенные деньги, то логично было бы это закрепить и сделать понятным для инвесторов. Показать, каким образом эти суммы считаются, и решить ряд административных вопросов, один из которых состоит в том, что акцент на внутреннюю норму доходности проекта экономически создает некий стимул немного растягивать сроки проекта или немного занижать его доходность путем разных мероприятий, но в принципе все эти вопросы решаемы. И поэтому в отношении новых месторождений вывод такой: система работает и вполне доказала свою состоятельность, поэтому можно следовать по этому пути дальше.

Что же происходит с существующими, действующими месторождениями? К моменту начала налоговой реформы нефтегазовой отрасли была предоставлена только одна льгота для выработанных месторождений (понижающийся коэффициент НДС) – какой от этого был эффект? В данной ситуации государство изымает сверхприбыли или прибыли из нефтяной отрасли через комбинацию двух налогов - это экспортная пошлина и НДС. Поэтому предоставление льгот в таком объеме только по НДС кардинальным

образом не стимулирует повышение коэффициента извлечения нефти и дальнейшего использования месторождений. Наша позиция такая – этого не достаточно.

Сейчас мы пошли по пути тонкой настройки существующей системы так же, как в случае с greenfields (с новыми месторождениями). Мы дорабатываем ту систему, которая есть, не ломая ее кардинально, поскольку понимаем, что существует электоральный цикл и необходимость сбора достаточного количества денег и т.д. Поэтому сейчас обсуждаются меры, которые направлены на предоставление льгот для малых месторождений. Обсуждается понижение экспортной пошлины на нефть для определенных регионов. Обсуждается переход на новую систему «60:66» с перспективами дальнейшего понижения. Это меры, которые принимаются сейчас. Встает вопрос, можно ли на них двигаться дальше. И вот вывод, который мы слышим в наших разговорах с компаниями и с представителями государственных органов. Такой подход не является кардинальным решением проблемы, потому что так или иначе по мере истощения месторождений возникнет вопрос о переходе на новые технологии, повышении коэффициентов отдачи и т.д., что в принципе стоит денег. И поэтому, если налоговая система принципиальным образом не учитывает финансовый результат от месторождения, мы закончим там, где и закончили бы в первом случае. На какой-то момент добыча на месторождении падает. Поэтому необходимо перейти на те принципы налогообложения, о которых мы говорили, и эту необходимость понимают все. Нам нужно перейти на систему, которая учитывала бы финансовый результат конкретной компании и месторождения, а не облагала бы налогом выручку.

По мере движения к этой цели необходимо проработать и решить ряд действительно серьезных вопросов. И в этом смысле переход на новую систему займет определенное время, потому что без необходимой подготовки, без нужных механизмов контроля над ценами и т.д., есть очень большой шанс сломать старую систему, но при этом построить недостаточно качественную новую систему.

Поэтому пока наш вагончик движется к новой цели, к переходу на новую систему налогообложения. Пока у нас есть возможность за счет тонкой настройки существующих механизмов налогообложения получить определенный дополнительный промежуток времени и подготовиться к новой реформе. У нас есть 3-4 года или 5 лет, но в принципе у нас появляются возможности для того, чтобы за счет тонкой настройки существующих механизмов выиграть время, необходимое на то, чтобы качественно подготовить новую налоговую систему.

Работа эта должна начинаться сейчас. Так как вопросы здесь стоят сложные и требуют проработки, это займет определенное время. Было бы неправильно ждать наступления периода, когда старая система исчерпает себя, и потом думать о начале перехода на новую систему.

Какие вопросы в этой ситуации необходимо проработать? Как мы уже говорили – ведется тонкая настройка существующей системы, предоставляются льготы по НДС, по экспортным пошлинам, и это хорошо. Мы видим влияние этих мер на экономику проектов, и те месторождения, которые были бы экономически непривлекательными в ситуации, когда ничего не делалось, но могут за счет принятия определенных мер стать более инвестиционно привлекательными. Точно так же сейчас идут обсуждения возможности предоставления дополнительных льгот для малых месторождений, постепенный пересмотр, перебалансировка экспортных пошлин – это тот набор мероприятий, который мы называем настройкой системы.

Комментатор: С.В.Вакуленко, Управляющий директор, IHS CERA

Ключевой вопрос во всей нефтегазовой дискуссии - о разделении ответственности и доходов, о том, как государству управлять нефтегазовым комплексом, упирается в одну очень старую и хорошо разобранную в экономической науке проблему, которая

называется agent-principal problem – проблема, возникающая между владельцем и управляющим. Государство, российское или норвежское, является владельцем ресурса, нефтяные компании – те лица, которых государство фактически нанимает управлять данным ресурсом. Ключевой вопрос здесь: как сделать так, чтобы интересы компаний и государства были параллельны и лежали в одной плоскости, и как это сделать экономическими методами. Рычаг один – «ЖАДНОСТЬ».

Жадно норвежское государство? Оно должно быть жадным от имени своих граждан, которым принадлежит нефть. Точно так же жадно российское государство. Жадны международные компании, которые работают на норвежском шельфе, жадны российские компании, добывающие российскую нефть – они обязаны быть жадными в интересах своих акционеров. «Жадность», как говорил известный персонаж известного фильма, – это хорошо. Как сказал Адам Смит, именно из-за жадности, а не из-за великодушия булочника, у нас появляется хлеб на столе. Вопрос в том, как сделать так, чтобы эта жадность принимала разумные и полезные формы.

В Норвегии долгосрочные интересы всех этих жадных агентов приводят к тому, что в отрасли существует очень большой уровень прозрачности, доверия и долгосрочности. Действительно, есть близкое соответствие интересов компаний и государства. Добывается последняя капля нефти. Компании не стесняются использовать достаточно затратные механизмы добычи, если они позволяют добыть больше нефти. В России из-за того, по какой траектории мы пришли за последние 20 лет туда, где мы находимся сейчас, существует большая проблема. Мы видим, что есть большие балластные потери, что при той системе, которая сложилась сейчас у нас, к сожалению, большая часть нефти, которая могла бы быть выгодно добыта для страны, не добывается.

У нас есть налоговая система, у которой имеется уйма недостатков и одно великое достоинство – она бронебойная в том смысле, что с ней очень трудно химичить как государству, так и компаниям. В некотором смысле эта налоговая система – следствие некой гонки вооружения между компаниями, которые в 1990-е годы весьма творчески подходили к тому, как платить налоги, с какой базы и т.д., и государством, которое пыталось их ограничить. В начале 2000-х все это кончилось судебными делами, и мы пришли в итоге к этой бронебойной системе, которая действительно некоторое время работала.

Кроме того, у российских нефтяных компаний есть проблема в легитимности. Избиратели считают, что все это нефтяное богатство – несправедливое, оно досталось даром, поэтому нефтяных овец можно стричь. В Норвегии отношение несколько иное, все понимают изначально, что добыча нефти – затратное мероприятие, поэтому с уважением относятся к людям, которые вкладывают свои деньги, топят их в море, закапывают их в землю на 3 км под морским дном и ожидают разумный возврат на капитал.

В России многие считают, что нефтяники не закапывают свои деньги, поэтому будет справедливо взять с них побольше, ни о каком возврате капитала здесь речи нет, разве что на политический капитал. В России часто пренебрежительно относятся к нефтяной отрасли, часто говорят о ресурсном проклятии и считают, что нефтяная отрасль ничего не дает в плане технического прогресса и модернизации. Считают, что она должна быть просто выдоена досуха с тем, чтобы те деньги, которые добыли из нефтяной отрасли, пошли на более продвинутое современные устройства и технологии. Кстати, это весьма ошибочная точка зрения, нефтяная отрасль является драйвером самых разных технологий в электронике, химии и т.д. Самые крупнейшие вычислительные комплексы в мире принадлежат нефтяным компаниям. Соответственно в результате такого отношения в России, где правительство зачастую не обязательно поддерживает все эти взгляды, нефтяная отрасль оказывается в довольно тяжелом положении. Нефтяники должны исполнять интересы общества, обеспечивая существенный объем нефтяных денег.

При этом мы существуем в обстановке недоверия. Ключевой вопрос о том, как нам перейти к системе, которая является более утонченной, которая принимает во внимание

издержки, а не выручку, состоит как раз в доверии. Можно написать законы, через которые пытаться нормировать буквально все. Сейчас мы нормируем выручку и берем с нее налоги. Можно разработать законы, которые будут нормировать затраты. Мы будем продолжать никому не доверять, и будем считать, что нефтяники обязательно обманут, и можем разработать законы, которые будут нормировать, с каким шагом и какого диаметра бурить скважины, на какую глубину бурить, сколько должна стоить нормированная скважина. А все, что оказывается сверх нормированных затрат, не должно будет приниматься в базу издержек для расчета налога на прибыль и т.д. В принципе это будет возврат на 30 лет назад, к Госплану и к попытке ввести единую мерку для любого месторождения. А ведь любое месторождение уникально, даже в Западной Сибири, в провинции, в которой они более или менее одинаковы, не говоря уже о Сибири Восточной.

К сожалению, в нынешней структуре российской есть общий подход: когда вроде бы какое-то решение отдается на личное понимание чиновников, сразу начинают бояться взяточности. Если не доверять людям, принимающим решения в компаниях, людям, принимающим решения в государстве, подход, предполагающий достаточный уровень открытости, достаточный уровень доверия, не возможен. Но к нему нужно стремиться.

Второй момент - нужен определенный уровень доверия и открытости между компаниями и государством. Компании должны не бояться открывать свою информацию государству, понимать, что эта информация не будет чиновниками использована во зло. А государство должно понимать, что компании действуют добросовестно и нужно все-таки от любимого принципа Рейгана – «доверяй, но проверяй» двигаться в сторону «доверяй».

Здесь хотелось бы задать вопрос нашей норвежской гостье - как достигается этот баланс в Норвегии? Как норвежское государство собирает достоверную информацию с компаний, удостоверяется в том, что деятельность разумна, а не проведена только для того, чтобы раздуть базу затрат, но при этом не является back seat driver? И как умудряется сохранить разумную дистанцию, чтобы не мешать оператору управлять проектом? Это ключевой вопрос перехода на систему налогообложения связанную с прибылью.

Хочу сделать несколько комментариев. Например, коллеги из PWC вычисляли налоговую нагрузку, проведя тонкое различие между компаниями, которые экспортируют 50%, и которые экспортируют 100%. Здесь есть важный элемент с точки зрения добытчика: ему совершенно все равно, сколько экспортируется - 100% или 0%. У нас сейчас система внутреннего ценообразования такова, что сумма денег, приходящих на скважину к добытчику, совершенно одинакова, а это - цена экспортного паритета. Поэтому компания, которая не экспортирует ничего, и, казалось бы, по этому вычислению платит только 22% НДС, все равно фактически получает выручку, уменьшенную на 65% пошлину. Просто это деньги, которые идут в карман российского потребителя. У нас есть способ, которым государство делится нефтяной рентой с российскими гражданами. Это способ обеспечения субсидированной цены на нефтепродукты для российских потребителей. Идет большая дискуссия по поводу того, сколько должен стоить бензин, но сейчас в России бензин субсидирован. Это отдельная дискуссия, насколько эффективен механизм раздачи нефтяной ренты через субсидирование цен на нефтепродукты. Наше мнение состоит в том, что это - не самый эффективный подход, есть более эффективные способы передавать эту ренту жителям страны. Он не эффективен как с точки зрения того, кому в итоге рента достается в большей или меньшей степени, и он не эффективен в плане количества денег, которые безвозвратно теряются.

Основной момент состоит в том, что любой добытчик, с любой долей продажи за границу или внутри страны, эффективно платит 87% маржинальный налог на выручку.

Второй момент - что у нас делается с новыми месторождениями. В начале 2000-х годов велась масштабная дискуссия по поводу СРП. Пожалуй, самый либеральный на тот момент российский нефтяник активнее всех выступал против СРП, и с имеющимся у него

на тот момент политическим ресурсом он смог тогда сделать так, чтобы в Думе СРП было практически убито. Главный его аргумент состоял в том, что СРП - режим не прозрачный, коррупционноёмкий, и никто никогда не знает, почему СРП именно на этих принципах было выдано той или иной компании. Вторая причина, почему это было сделано - СРП было механизмом, который обеспечивал налоговую стабильность иностранным компаниям и более или менее выравнивал игровую площадку для них. На тот момент российским нефтяникам, тогда еще не столь сильным, очень хотелось сделать так, чтобы никаким образом западные компании не могли прийти в Россию в обход их, как партнеров.

Сейчас действует механизм льгот, выдаваемых явочным порядком на явочный период для новых месторождений, причем вызывает вопрос этот принцип 16%. Почему 16%, 16% на акционерный капитал или на капитал вообще и цифра 16 тоже не высечена в камне. Механизм работает смешным образом, когда предполагается следующее – мы предполагаем, что за 30 лет у вас будет IRR в 16%, если мы сейчас дадим вам скидку на пошлину на 1 год или на 2 года. После этого в расчёт начинают приниматься какие-то предполагаемые величины по поводу того, какой будет цена на нефть в течение этих 30 лет, какие будут затраты. Дальше появляется обширное поле для дискуссий, поскольку мы обсуждаем предполагаемые величины, а не реальные. У нас эти 16% вычисляются как бы *ex ante*, а не *ex post*, и получается, что этот режим оказывается гораздо хуже, чем СРП, от которого мы так старательно убегали, и гораздо менее прозрачный, не говоря уже о том, что никакой стабильности в нем нет, что для акционерной стоимости компании это плохо, что проектным образом профинансировать такие проекты нельзя.

Если говорить о *dead end*, который будет в 2015 году, если все останется как есть, то не секрет, что существует документ, который называется «Генеральная схема развития нефтяной отрасли России», полгода назад презентованный правительству. В нем этот сценарий развития называется инерционным, в нем действительно показывается, что если все оставить, как есть, с высокой степенью вероятности нас ожидает существенный спад добычи приблизительно в 2015 году, когда большое количество российских месторождений может оказаться не выгодными, операционно убыточными.

Важно понимать, как устроена структура российских запасов. 80% российских запасов сосредоточено в старых месторождениях, из них 80% сосредоточено в великих месторождениях, которые можно сосчитать на пальцах: Самотлор, Красноленинское, Мамонтовское и т.д. И беспочвенны надежды на то, что можно что-то по краям модернизировать, оставив с большими старыми месторождениями все как есть, но дать существенные послабления новым месторождениям, и они нас вытащат из этой ямы, в которую мы можем упасть. Беспочвенны и надежды предоставить большие скидки малым месторождениям и выехать на них. Нужно брать за самый большой фрукт на этом дереве – за эти крупные месторождения.

Второй момент, который крайне актуален, - это современные технологии и возможность их развития в российском климате, в мире 25-30 долларовой за баррель нефти. В мире 100 долларовой нефти предприимчивые жадные люди разрабатывают технологии, которые стоят дорого (50-60 долларов за баррель), но позволяют добывать вдвое больше нефти из тех же самых месторождений. Такие технологии внедряются, например, в столь передовой и продвинутой стране, как Оман. У нас есть подходящие месторождения, на которых можно будет их внедрить, можно было бы поднять коэффициент извлечения нефти на российских месторождениях, который сейчас в России составляет 27-28%, на некоторых месторождениях он повышается до 50-60%. Это будет стоить денег, больших денег, но возможно меньших, чем освоение новых месторождений в Восточной Сибири. Тем не менее, никак нельзя будет разделить нефть, полученную за счет дорогих технологий, и нефть, полученную старыми способами. Налоговая система, заточенная на доходы, принимающая в учет затраты, нужна на весь объем.

Сейчас мы любим бороться с предполагаемым спадом добычи просто вменяя компаниям в обязанность некие уровни КИН. Когда компания приносит проект освоения месторождения на защиту в Госкомитет по запасам, ей говорят, что вот на этом месторождении по нашему мнению КИН сначала должен быть 25%, а в этом году 37%, а в следующем вообще будет 39%. И рисуют фантастические графики, которые никаким экономически оправданным образом не могут быть обеспечены. Это самообман.

Есть еще один интересный момент – у нас вплоть до последнего времени росла доля государственных доходов, которая извлекалась из нефти. Бюджет уже сейчас стал весьма зависимым от нефтяных доходов. При любых разговорах с Минфином звучит примерно следующая тема: «Да, вы конечно правы, но то, что случится, оно случится, может быть, через 3 года или 5 лет, а сейчас у нас есть вдовы и сироты, которых нужно кормить, одевать, у нас есть дороги, которые нужно строить и т.д. Поэтому давайте мы немножко подумаем над этой темой, и будем принимать решение когда-нибудь потом».

Проблема состоит в том, что когда добыча нефти начнет-таки падать и опустится до уровня в 400–350–300 млн.т в год, бюджету тем более станет не хватать нефтяных денег. Меры нужно будет принимать немедленно, а «потом» это окажется тем более дорого и болезненно, и в спешке невозможно будет принимать какие-то разумные и взвешенные меры. А нефтяная отрасль устроена так, что в ней существует очень длинный инвестиционный цикл, что любые действия или бездействия, осуществляемые сейчас, будут, конечно, начинаться через год-два, но в реальности их последствия мы ощутим через 5 лет. Для того чтобы реверсировать неприятные тенденции, тоже может понадобиться 5 лет. И мы это видели 10 лет назад, когда спад добычи Советского Союза, начавшийся в 1987 году, развернулся на рубеже 2000-х. А один из способов, который тогда позволил ему развернуться, была технология гидроразрыва пластов. Это технология, разработанная в России, но коммерциализированная не в России, а в США, позволившая резко повысить добычу. Проблема в том, что сегодня у нас такой волшебной палочки уже нет. Нет нового гидроразрыва, который позволит быстро реверсировать тенденцию спада нефти. Что-то нужно делать уже сейчас.