

Бензин: зачем нам квоты?

На прошлой неделе ФАС подготовила проект закона «Об обороте нефти и нефтепродуктов», где, в частности, предложено ограничить развитие АЗС для вертикально интегрированных компаний и обязать ВИНК выделять на своих НПЗ специальные квоты на переработку для независимых производителей нефти. Чтобы разобраться, насколько эти предложения целесообразны, необходимо ответить на вопрос, какую проблему должна эта мини-реформа решить.

На наш взгляд, проблема состоит в том, чтобы воспрепятствовать повторению ситуации начала 2011 года, когда в стране на пустом месте возник дефицит топлива. С одной стороны, на рубеже 2010–2011 гг. государство активно «пощипало» производителей и потребителей нефтепродуктов⁶, но с другой стороны, оно не возражало против продажи нефтепродуктов на внутреннем рынке с премией 15–20% относительно мировой цены (нетбэк). Но как только государство попыталось вернуть внутренние цены на бензин в паритет с нетбэком, на рынке резко возник дефицит топлива, несмотря на тот факт, что формально цены на АЗС, принадлежащих ВИНК, не поднимались. Монополисты просто ограничили объемы продаж на своих АЗС и резко сократили оптовые продажи независимым операторам розничного рынка. Гипотеза о том, что это явилось следствием запрета продажи низкокачественного топлива, не проходит проверку статистикой Росстата относительно объемов производства нефтепродуктов.

Таким образом, ВИНК попытались сыграть на обострение и ограничили свои продажи на внутреннем рынке даже после того, как повышение пошлины на экспорт бензина до уровня 90% от нефтяной сделало экспорт нефтепродуктов менее выгодным, чем его реализацию на внутреннем рынке⁷ – пусть и с небольшим убытком для себя.

Таким образом, прецедент 2011 года состоялся благодаря возможности ВИНК на уровне НПЗ перераспределять реализацию продукции между внутренним и экспортным рынком в обход рыночных сигналов, пусть даже скорректированных пошлинами.

⁶ В частности, после повышения акцизов, налогов на фонд оплаты труда и требований отгрузки нефтепродуктов аграриям с дисконтом и, по неподтвержденным данным, без ограничений месячного потребления (но с ограничением по годовой норме) нефтяникам предлагали зафиксировать цены при растущих ценах на нефть.

⁷ Конечно, не исключено, что право продавать топливо на внутреннем рынке с премией ВИНК получили не в обмен на какую-то услугу, например, отгрузку топлива с дисконтом аграриям.

Простой вертикальной демонополизации рынка будет недостаточно, так как сохранение горизонтальной монополизации сектора на уровне НПЗ (даже если полностью его отделить от добычи и розницы) оставит возможность отпускать бензин на экспорт в обход внутреннего рынка, нагнетая на последнем обстановку. Поэтому здесь для недопущения искусственного дефицита 2011 года важно, не какой объем рынка будут занимать ВИНК на розничном рынке, а механизм реализации нефтепродуктов с НПЗ, чтобы обеспечить доступ независимых сетей. Это проблему может решить горизонтальная демонополизация рынка (чтобы НПЗ конкурировали друг с другом), но, во-первых, это вопрос не быстрый, а во-вторых, в некоторых регионах может возникнуть ситуация с единственным крупным НПЗ-монополистом.

Решение, предлагаемое ФАС, – введение *минимальных* квот отгрузки нефтепродуктов для независимых розничных сетей – на наш взгляд, неудовлетворительно по следующим причинам:

- а) С одной стороны, в нём не решаются проблемы ценообразования на отгружаемую продукцию. С другой, устанавливать одновременно и квоты, и цены – это прямой путь к Госплану;
- б) такой порядок будет сдерживать развитие сети АЗС независимых производителей (ограничение квотами!) и конкуренцию между ними, ведь по квоте бензин будут *обязаны* продать;
- в) абсолютно не понятно кем и по какой методике эти квоты будут определяться, изменяться и торговаться.

Как краткосрочную альтернативу демонополизации сектора можно предложить более работоспособную, на наш взгляд, конструкцию – проведение еженедельных электронных торгов на базе отдельных НПЗ (или групп НПЗ, при условии, что они охватывают географически одинаковый рынок), администрируемых государством (например, ФАС). При этом цена экспорта будет открытой и соответствовать формуле, предложенной ФАС (например, нетбэк по бензину). А также объем реализуемых на экспорт нефтепродуктов будет определяться остаточным образом: после полного удовлетворения всех заявок с более высокой предложенной ценой – как «ставок» представителей независимых АЗС (или нефтебаз), так и «ставок» представителей розничного отделения ВИНК. При этом необходимо ввести несколько дополнительных ограничений, чтобы избежать злоупотребления механизмом:

1) запрет реализации на экспорт: запретить иную отгрузку нефтепродуктов на экспорт, кроме как «проданных» через электронные торги;

2) запрет использования посреднических схем: для ВИНК – запретить оптовую реализацию бензина и дизтоплива вне системы торгов; не принимать на реализацию нефтепродукты других компаний, кроме как через систему торгов;

3) развитие конкуренции: ограничить недельные объемы покупки для независимых АЗС суммой объемов еженедельной реализации бензина плюс максимальные доказанные объемы хранения; для АЗС ВИНК (поскольку там можно отгружать «с колес») – объемами еженедельной реализации бензина с некоторым повышающим коэффициентом (допустим 1,3)⁸ либо другими методами.⁹

В этих условиях манипулирование рынком будет сильно ограничено: например, станет невозможной (либо будет сильно затруднена) продажа нефтепродуктов *самому себе* – когда представители АЗС ВИНК выставляют неадекватно высокие цены и скупают бензин, чтобы затем, демпингуя на розничном рынке, продавать бензин в ноль или даже в покрываемый за счет холдинга убыток. Единственной угрозой может быть только остановка отгрузки (производства) бензина вообще, но остановка продаж будет гораздо более финансово невыгодной для НПЗ, чем перенаправление потоков реализации с внутреннего рынка на внешний. Хотя, безусловно, необходимо совершенствовать налоговое законодательство таким образом, чтобы производить и продавать бензин оставалось выгодным.

Можно возразить, что этот вариант очень напоминает сегодняшний вариант биржи, который, как показывали события, не функционирует должным образом. Однако у предлагаемого варианта есть два важных отличия:

а) продажа через торги 100% производимых нефтепродуктов (бензин, дизель), а не 15%, как сейчас. Когда ВИНК реализуют через собственную сеть не менее 35% совокупного объема продаж бензина, то монополюно контролировать цену на торгуемые 15% путем выставления встречных предложений через посредников становится элементарно просто;

⁸ То есть если АЗС ВИНК на торгах нефтепродуктов много купили, но мало реализовали, то в следующую сессию (через неделю) максимальный объем покупки будет существенно ограничен.

⁹ Например, в целях снижения доли присутствия АЗС ВИНК на региональных рынках объемы покупки «с торгов» можно зафиксировать или даже постепенно снижать.

б) торги на единственной бирже не являются панацеей от регионального монопольной власти: биржа – в Москве, а единственный НПЗ может находиться в Сибири! Поэтому проведение торгов на уровне НПЗ или их групп может если не решить проблемы локальной монопольной власти, то существенно ее ослабить.

* * *

Безусловно, предлагаемая мера не является заменой решительной горизонтальной и вертикальной демонополизации нефтяного сектора, причем на всех его уровнях. Начиная с добычи, где следует поощрять появление малых компаний, занимающихся разработкой удаленных, старых, мелких месторождений, и продолжая на уровне нефтепереработки, где речь может идти либо о полном выводе НПЗ из состава ВИНК, либо о появлении правил регулирования доступа независимых производителей нефти и, безусловно, затронуть региональные розничные рынки, которые по факту поделены между ВИНК, отнюдь не стремящимися к развитию конкуренции.

Максим Петрович, Николай Кондрашов