

A large offshore oil rig is the central focus, with a yellow walkway leading from the foreground towards it. In the background, another rig has a flare burning brightly, sending a plume of black smoke into the sky. The sea is a deep blue, and the sky is light blue with scattered white clouds.

Незрительные ГИГАНТЫ

Пора сделать руководство и управление национальными
нефтяными компаниями более прозрачным

Дэвид Мэнли, Дэвид Михалий, Патрик Р. П. Хеллер

Национальные нефтяные компании (ННК) являются экономическими гигантами. Они контролируют активы на сумму как минимум 3 трлн долларов, и на их долю приходится основной объем мировой добычи нефти и газа. Эти компании доминируют в энергетическом секторе некоторых стран, обладающих самыми обширными запасами нефти, включая Венесуэлу, Иран, Мексику и Саудовскую Аравию, и играют ключевую роль в нефтегазовом секторе многих новых стран-производителей.

ННК мало изучены по причине имеющихся различий в практике их финансовой отчетности, а организация управления ННК нередко рассматривается как специализированная проблема в литературе, посвященной вопросам государственных финансов. В новом докладе Института управления природными ресурсами (ИУПР) с соответствующей базой данных отмечается отсутствие строгого контроля за деятельностью ННК и принципами управления ими со стороны правительства. При этом подчеркивается, что отсутствие такого контроля чревато серьезными рисками для многих стран, которые зависят от того, насколько рационально эти компании распоряжаются государственными ресурсами.

Ограниченная прозрачность

Многим ННК по-прежнему недостает прозрачности. За 2015 год, по которому база данных национальных нефтяных компаний является наиболее полной, только 20 из 71 ННК опубликовали информацию, достаточную для составления всех 10 ее «ключевых показателей». Информация об объеме производства и доходах представлена по большинству ННК, но данные о капитальных затратах и численности персонала представили менее половины анализируемых компаний. В среднем меньше всего данных представляют ННК стран Ближнего Востока и Африки к югу от Сахары. Эти результаты подтверждают значения Индекса управления ресурсами ИУПР, согласно которому у 62 процентов изученных ННК показатели публичной прозрачности были на уровне «слабо», «плохо» или «очень плохо».

Недостатки в отчетности ННК сопряжены с определенными экономическими рисками, связанными с большим размером этих компаний. В 2013 году, когда цены на нефть были на пике, как минимум 25 стран были «зависимы от ННК» — в этих странах общий объем получаемых ННК средств составлял 20 и более процентов государственных доходов (график 1). В большинстве случаев лишь небольшая доля таких доходов от природных ресурсов перечислялась в государственный бюджет, тогда как основной объем поступлений ННК расходовали и инвестировали по своему усмотрению. Медианная ННК в нашей выборке в 2015 году перечислила государству всего 17 процентов своего валового дохода.

ННК, как правило, являются солидным источником бюджетных поступлений, особенно когда цены на пике, однако многие из них также связывают себя весьма значительными долговыми обязательствами. Заемные средства привлекаются для новых инвестиций, решения политических задач или покрытия крупных дискреционных расходов. Привлечение заемных средств ННК осуществляется в виде банковских кре-

дитов (например, «Национальная нефтяная корпорация Ганы»), кредитов от других ННК или трейдеров с обеспечением нефтью («КазМунайГаз» в Казахстане), кредитов от других государственных учреждений («Sonatrach» в Алжире, получающая кредиты центрального банка страны) или посредством выпуска корпоративных облигаций («Роснефть» в России).

Но чрезмерная задолженность также может создавать серьезные риски. У нескольких ННК имеется весьма крупная задолженность: у таких компаний, как венесуэльская «Petróleos de Venezuela, S.A.» и ангольская «Sonangol», долг превышает 20 процентов ВВП этих стран. Некоторые ННК используют значительный объем заемных средств, например «Роснефть» и «TAQA» (Объединенные Арабские Эмираты). Вместе с тем обеспечение приемлемого соотношения заемных и собственных средств далеко не всегда достаточно для минимизации рисков. Венесуэльская «Petróleos de Venezuela» в настоящее время не в состоянии обслуживать часть своего долга, составляющего 35 млрд долларов, несмотря на то что располагает активами на гораздо большую сумму. Запасы компании, достигающие 335 млрд баррелей в нефтяном эквиваленте, в основном «заблокированы» в недрах, и компания не может получить к ним доступ в связи с сокращением добычи и совокупным воздействием экономического кризиса и санкций. В долгосрочной перспективе основной целью любых действий по выходу из текущего кризиса является предотвращение крупномасштабного дефолта. Другой пример: размер задолженности на балансе мексиканской «Pemex» на конец 2018 года превысил 100 млрд долларов, в связи с чем в этом году правительство было вынуждено выручать компанию за счет бюджетных средств.

В тех странах, где основная ННК фактически является «слишком крупной, чтобы допустить ее банкротство», правительство в конечном итоге может быть вынуждено взять на себя ответственность за долги ННК, даже если государство официально не выступает гарантом. Кроме того, долговые обязательства непоследовательно отражаются в общедоступной отчетности. Например, в Мексике и Венесуэле долговые обязательства ННК включены в сумму государственного долга, тогда как в Бразилии или Бразилии национальный долг не включает задолженность ННК. Кроме того, наша база данных также свидетельствует о серьезных недостатках в формировании публичной отчетности. В 2013 году, в период пиковых цен на сырье, компании, на долю которых приходилось 57 процентов мировой добычи нефти и газа силами ННК, не публиковали финансовую отчетность, подтвержденную независимой аудиторской проверкой.

ННК и общество

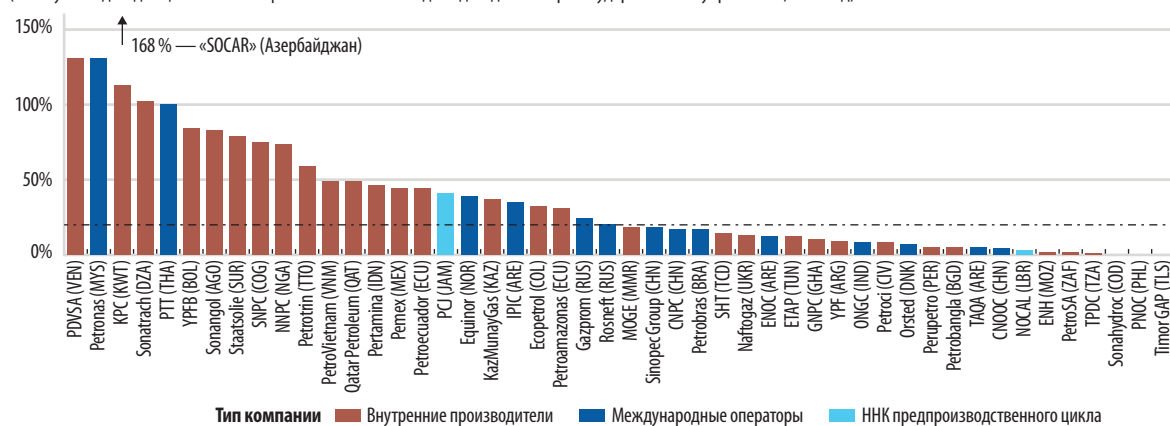
На практике понятие «национальная нефтяная компания» охватывает широкий круг субъектов, выполняющих различные роли. Для некоторых из них целью является получение прибыли, и первостепенное значение придается экономической эффективности. Другие являются источником денежных поступлений и ориентированы на получение доходов от частных компаний, выполняющих основной объем деятельности. «ННК со вспомогательными государственными

График 1

Риск зависимости

Когда цены на нефть были на пике, как минимум 25 стран были «зависимы от ННК» — в этих странах общий объем получаемых ННК средств составлял 20 и более процентов государственных доходов.

(Совокупный доход национальных нефтяных компаний как доля доходов сектора государственного управления, 2013 год)



Источник: Heller and Mihalyi, 2019, *Massive and Misunderstood Data-Driven Insights into National Oil Companies*. NRG.

Примечание. Для обозначения данных на графике использованы коды стран, принятые Международной организацией по стандартизации (ИСО). ННК — национальная нефтяная компания.

функциями» выполняют широкий круг общественных функций, включая предоставление топливных субсидий, создание рабочих мест и оказание социальных услуг. Эти категории не дают представления об обширных мандатах ННК, многие из которых выполняют множество функций одновременно.

Наши данные позволяют понять, какие функции выполняют разные компании и насколько успешно они решают поставленные задачи в тех или иных областях. Опираясь на результаты более ранней работы Nadejda Victor (2007), на графике 2 показана производительность труда по объему производства (выработка в расчете на одного работника) и общие показатели занятости (зарегистрированные), относящиеся к ННК в нашей выборке, по которым имеются данные. В среднем, чем больше число работников, тем ниже их производительность в коммерческом выражении. Кроме того, компании, размещающие свои акции на публичной фондовой бирже, демонстрируют более высокую выработку в расчете на одного работника, чем компании аналогичного размера, не представленные на бирже. Подобная тенденция может быть результатом давления со стороны акционеров, стремящихся к максимизации прибыли в расчете на одного работника, или может свидетельствовать о том, что ННК, представленные на бирже, с большей вероятностью стремятся к получению прибыли и сосредоточены на коммерческой деятельности.

Многие из компаний с низким уровнем производительности труда выполняют большой объем вспомогательных государственных функций. Например, украинская «Нафтогаз» играет существенную роль в выполнении вспомогательных государственных функций в отношении потребителей и, в соответствии с требованиями правительства, обязана обеспечивать энергоснабжение населения по субсидированным тарифам.

Возобновляемое будущее?

В свете повсеместной тенденции отказа от ископаемых видов топлива ННК в разных регионах — от Колумбии до Нигерии и Саудовской Аравии — начали переориентироваться

на инвестиции в возобновляемую энергетику. Некоторые ННК действительно могли бы возглавить процесс перехода на новые источники энергии в своих странах. Во многих странах ННК привлекают к работе наиболее образованных специалистов и обладают опытом управления сложными проектами в сотрудничестве с международными партнерами. Они уже интегрированы в сложную совокупность систем, обеспечивающих топливно-энергетические поставки. В определенном смысле ННК могут представляться естественным кандидатом на роль лидера в развитии возобновляемых источников энергии (ветровой, солнечной и т.п.).

Но есть и основания сомневаться в способности большинства ННК стать проводниками идей возобновляемой энергетики. Как свидетельствует наша база данных, продажа нефти и газа по-прежнему остается основным источником дохода этих компаний. В 2015 году 96 процентов от общего дохода медианной ННК в нашей выборке приходилось на продажу нефти и газа. Размер экономической ренты за ископаемые виды топлива, узкоспециализированные специалисты и технологии, требуемые в этом секторе, а также глубоко укоренившиеся политические интересы, связанные с нефтью, — все это препятствует усилиям ННК по переходу на новые источники.

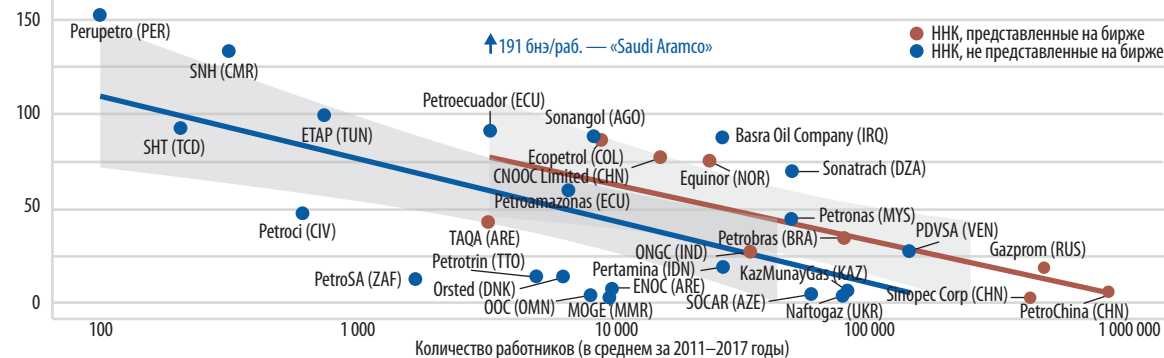
Сопутствующим фактором перехода на новые источники энергии может быть увеличение рисков, связанных с расходами ННК на разведку и добычу нефти. Многие страны направляют значительную долю своего национального богатства в национальные нефтяные компании. В Азербайджане, Венесуэле, Боливии, Катаре и Кувейте ННК контролируют более 2,5 процента совокупного национального богатства — в рамках этого показателя объединены произведенный капитал, природный капитал, человеческий капитал и чистые иностранные активы. Как уже отмечалось, многие ННК самостоятельно расходуют большую часть получаемых ими денежных средств. Данный подход неизменно связан с сопутствующими альтернативными издержками. Такие компании расходуют значительную часть получаемых доходов, не перечисляя их в казну для использования в программах государственных

График 2

Обратная зависимость

В среднем, чем больше в национальной нефтяной компании работников, тем ниже их производительность в коммерческом выражении. Кроме того, ННК, представленные на бирже, также демонстрируют более высокую выработку в расчете на одного работника, чем компании аналогичного размера, не присутствующие на бирже.

(Добыча нефти и газа в расчете на одного работника, в среднем за 2011–2017 годы)



Источник: Heller and Mihalyi, 2019.

Примечание. Для целей наглядности графика и расчета тренда в приведенных цифрах не учитываются показатели «Saudi Aramco», которая является крупнейшим производителем нефти и газа в мире и демонстрирует исключительно большую выработку в расчете на одного работника (в среднем 191 баррель в нефтяном эквиваленте в день). В случае учета этого исключительного случая различие между представленными и не представленными на бирже национальными нефтяными компаниями менее очевидно. Для обозначения данных на графике использованы коды стран, принятые Международной организацией по стандартизации (ИСО). ННК — национальная нефтяная компания.

инвестиций. Их деятельность подчинена накоплению активов и удержанию большей доли нефтяных доходов страны.

Возникающая в результате концентрация богатства всегда вызывала опасения у экономистов, считающих, что странам не следует ставить все на одну карту. Но риски для зависимых от ННК стран возрастают, учитывая, что повсеместный отказ от ископаемых видов топлива может привести к постоянному снижению цен на нефть и газ, сделав таким образом экономически нецелесообразными многие активы, в которые вкладывается капитал ННК. Данная перспектива делает вопрос диверсификации еще более актуальным, поскольку в противном случае такие страны могут оказаться «в тупике», продолжая нести значительные расходы на поддержание этого сектора, не имея при этом приемлемой альтернативы ископаемым видам топлива.

Острая необходимость реформирования

Некоторые страны в значительной степени зависят от своих ННК в плане доходов, энергоснабжения, создания рабочих мест и обеспечения экономического развития. Однако многие ННК вынуждены преодолевать экономическую неэффективность деятельности и накопление значительных объемов долга, и переход на новые виды топлива лишь усугубит эти проблемы. В интересах снижения рисков и обеспечения дальнейшего развития первоочередной задачей является реформирование ННК.

Нефтяные компании и правительства соответствующих стран должны обеспечить принятие таких стратегий, в которых будет определена долгосрочная концепция развития этих компаний. Такая концепция может способствовать выработке четких и эффективных правил, регулирующих допустимые объемы расходования и заимствования, а также обязательные перечисления ННК в государственный бюджет.

Чтобы обеспечить соблюдение этих правил, гражданам и государственным органам должна поступать более достоверная отчетность ННК. Чтобы отделить реальные факты

от пропаганды в официальных заявлениях ННК относительно инвестиций в возобновляемые энергоресурсы или повышения экономической эффективности, необходима последовательная отчетность о расходах, производственных затратах и доходах этих компаний.

МВФ также мог бы играть более активную роль, требуя в рамках своих надзорных функций регулярного раскрытия ННК (и другими крупными государственными предприятиями) аудированной годовой отчетности, поскольку деятельность этих компаний нередко сопряжена с бюджетным риском. МВФ также должен предоставить более четкие рекомендации относительно того, как странам следует учитывать ННК в бюджетных счетах, принимая во внимание множество функций, выполняемых многими из этих компаний.

Наконец, так же как и частные нефтяные компании, ННК должны приступить к оценке своей готовности к переходу на новые энергоносители, с последующим раскрытием такой информации. Такая оценка должна включать анализ климатических рисков для деятельности по разведке и добыче нефти, а также сведения о проделанной работе в области диверсификации и ограничения рисков. **ФР**

ДЭВИД МЭНЛИ — старший специалист по экономическому анализу в Институте управления природными ресурсами (ИУПР),

ДЭВИД МИХАЛИЙ — старший специалист по экономическому анализу в ИУПР и приглашенный научный сотрудник в Школе государственной политики Центрально-Европейского университета,

ПАТРИК Р. П. ХЕЛЛЕР — консультант ИУПР и приглашенный старший научный сотрудник Центра по вопросам права, энергетики и окружающей среды при Калифорнийском университете в Беркли.

Литература

Heller, Patrick R. P., and David Mihalyi. 2019. *Massive and Misperceived: Data-Driven Insights into National Oil Companies*. New York: Natural Resource Governance Institute.

Natural Resource Governance Institute. 2019. National Oil Company Database. New York. <https://www.nationaloilcompanydata.org/>.

Victor, Nadejda. 2007. "On Measuring the Performance of National Oil Companies." Working Paper 64, Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University, Stanford, CA.