

Н.А.Школяр

Проблемы реформирования нефтяной промышленности Мексики

Начало энергетической реформы в Мексике совпало с периодом падения мировых цен на нефть. Объем добычи нефти и доходы от ее экспорта сократились. В ходе реорганизации государственная компания PEMEX оказалась на стадии финансового кризиса. Ожидания притока крупных иностранных инвестиций в нефтяную сферу Мексики пока не оправдались. В стране начал формироваться рынок нефтепродуктов.

Ключевые слова: Мексика, энергетическая реформа, нефть, рынок нефтепродуктов, компания PEMEX.

На протяжении ряда десятилетий Мексика, не входящая в ОПЕК, являлась одним из крупных игроков на мировом рынке нефти. Однако с 2004 по 2016 гг. ее добыча в этой стране постепенно сократилась с 3,3 млн баррелей до 2,1 млн баррелей в день. На фоне сокращения объемов добычи и падения доходов от экспорта нефти, по причине низких мировых цен, мексиканское правительство пытается сохранить динамику энергетической реформы путем проведения конкурсов по распределению месторождений, открытия рынка автомобильного топлива, оказания помощи государственной компании «Petróleos Mexicanos, S.A.» (PEMEX) в решении ее финансовых и организационных проблем.

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ РЕФОРМЫ

Начиная с 1938 г., когда мексиканский президент Ласаро Карденас национализировал имущество 17 частных нефтяных фирм, ситуация в отрасли определялась монополией государства на основные виды деятельности. С одной стороны, эта отрасль представляет основу государственного уча-

Николай Андреевич Школяр — доктор экономических наук, профессор, советник по экономическим вопросам посольства России в Мексике (interexpert@bk.ru).

ствия в экономике, являясь одним из главных источников доходов госбюджета, а с другой — предметом политических споров.

Падение добычи углеводородного сырья и низкая эффективность управления государственной собственностью в этой сфере стали главными причинами проведения энергетической реформы, которая началась с приходом к власти президента Энрике Пеньи Ньето в конце 2012 г. Его усилиями была достигнута договоренность трех основных политических партий, заключивших «Пакт ради Мексики» с целью проведения структурных реформ. Это позволило обеспечить согласованность и оперативность принятия законодательных решений, обеспечивающих проведение этих реформ. В 2013 г. Сенат (95 за и 28 против) и Палата депутатов (354 за и 134 против) одобрили изменения в ст. 25, 27 и 28 Конституции, которые открыли доступ частному капиталу к участию практически во всех процессах — от добычи до продажи углеводородов. Были внесены изменения в 29 действующих законов, касающихся энергетической сферы и приняты 8 новых законодательных актов. Частные инвесторы получили право участия в конкурсах на проведение разведки, добычи, переработки, хранения и распределения углеводородов; выработки и продажи электроэнергии; переработке, транспортировке и хранении нефтепродуктов.

Энергетическая реформа в Мексике направлена на прекращение государственной монополии в этой сфере, формирование рыночных отношений, привлечение иностранного капитала, появление новых участников рынка и развитие конкуренции, создание современной инфраструктуры переработки нефти*. Государство сохранило за собой право заключать различные виды соглашений, такие как: о предоставлении услуг, о разделе продукции, о разделе прибыли. В частности, по контракту на предоставление услуг мексиканское правительство берет на себя обязательство оплачивать деньгами компаниям выполняемую ими работу. В соответствии с соглашением о разделе прибыли государство получает свою долю. Соглашение о разделе продукции предполагает распределение произведенной продукции между частной фирмой и правительством в соответствии с указанными в контракте процентами. Несмотря на то, что полноценные концессии де-юре не предусмотрены, фактически речь идет об их введении, то есть компании получают право на добычу углеводородов и их продажу. Проводники реформы предусмотрительно не использовали термин «концессия», учитывая его политическую нагрузку, предполагающую контроль частного капитала над природными ресурсами страны.

За короткий период был принят ряд институциональных решений, закреплённых соответствующими нормативно-законодательными актами¹. Учреждены новые организации регулирующего характера: Национальный центр контроля природного газа, Национальное агентство промышленной безопасности и охраны окружающей среды углеводородного сектора. Произошло укрепление Комиссии по энергетическому регулированию и На-

* Эволюция развития нефтяной промышленности Мексики и предпосылки ее реформирования изложены в коллективном труде мексиканских исследователей «Reforma energética y desarrollo industrial. Un compromiso inaplazable», coordinador Oropesa García. IJ-UNAM, 2015, 486 p., а также в книге российских ученых «Мексика: реформа энергетического сектора». Отв. редакторы В.М.Давыдов, П.П.Яковлев. М., ИЛА РАН, 2014, 132 с.

циональной комиссии по углеводородам. С учетом норвежского опыта был создан Мексиканский нефтяной фонд для стабилизации и развития, который формируется за счет средств, поступающих от торговли углеводородами, а полномочия по его управлению возложены на Банк Мексики.

С проведением энергетической реформы в Мексике связывали приток иностранных инвестиций, перспективы роста добычи нефти и создание новых рабочих мест. Правительство рассчитывало, что основные объемы инвестиций в нефтегазовую инфраструктуру, разведку и нефтедобычу, нефтепереработку, нефтехимию поступят от частных инвесторов. Государственные капиталовложения планировалось направлять в развитие инфраструктуры транспортировки и хранения углеводородов. Мексиканские власти приняли Пятилетний план реализации проектов в сфере добычи углеводородов на период с 2015 по 2019 г. Началась реорганизация государственных компаний PEMEX.

ПРОБЛЕМЫ РЕОРГАНИЗАЦИИ PEMEX

Основную роль в нефтяной промышленности Мексики играет вертикально-интегрированная государственная компания PEMEX, которая до реформы обладала исключительным правом на разведку, добычу, транспортировку и первичную переработку нефти на территории страны. Деятельность этой компании оказала значительное влияние на развитие национальной экономики и формирование доходов федерального бюджета.

За 77 лет своего существования PEMEX накопила не только потенциал, но и многочисленные проблемы: падала эффективность работы ее подразделений, росли убытки и долговые обязательства. Единственным прибыльным видом деятельности была нефтедобыча, а наиболее убыточным — нефтепереработка². Одной из проблем PEMEX стало отсутствие контроля за нефтепроводами, что привело к росту незаконных подключений, т.е. воровству нефтепродуктов. В 2000—2015 гг. число незаконных подключений к нефтепроводам компании увеличилось с 155 до 3 500. Незаконная прокладка бензина ныне оценивается в 27 тыс. баррелей ежедневно³.

На фоне падения финансовых показателей штатная численность PEMEX росла, а пенсионный фонд увеличивался. Число служащих в этой государственной компании в 2014 г. составило 128,4 тыс. человек, а количество ее пенсионеров — 5,8 тыс.⁴. Размер пенсии для ее бывших сотрудников составлял 80% заработной платы за последние годы работы для тех, кто проработал в компании 25 лет и 100% для тех, кто проработал 30 лет. Среднемесячный размер пенсии был эквивалентен 1350 долл. США⁵.

Реорганизация структуры PEMEX осуществлялась путем предоставления большей самостоятельности ее отдельным подразделениям, на основе которых созданы две подотчетные производственные компании и пять филиалов. Производственная компания «PEMEX — разведка и производство» («Pemex Exploración y Producción», PER) была образована на базе существующего ранее одноименного подразделения. В состав другой производственной компании «PEMEX — промышленная переработка» («Pemex Transformación Industrial», PTI) вошли активы бывших подразделений: «Refinación», «Gas y petroquímica básica», «Petroquímica». Эти две компа-

нии получили техническую и операционную автономию и зарегистрированы как самостоятельные юридические лица.

В рамках реформы урегулирован статус государственных компаний PEMEX. Из ее совета директоров выведены представители профсоюзов, а ее руководящий орган состоит из 10 членов (до реформы 15): пять государственных служащих, включая председателя — министра энергетики Мексики, и пять независимых советников, предложенных президентом страны и утвержденных Сенатом.

В целях поддержания стабильной ситуации проводники реформ сохранили доминирующую роль государственной компании PEMEX в нефтяной сфере страны. Поэтому перед открытием доступа к углеводородным ресурсам частным и иностранным инвесторам, в рамках так называемого нулевого раунда, за PEMEX было закреплено право добычи углеводородов в наиболее рентабельных зонах производства и ведения хозяйственной деятельности на территории около 90 тыс. км². Согласно условиям реформы, если PEMEX не сможет осуществить коммерческую разработку какого-либо из зарезервированных за ней месторождения в течение пяти лет, то эта компания должна будет вернуть его государству. Сохранение права пользования основными месторождениями страны за государственной компанией PEMEX было призвано обеспечить устойчивость начального этапа реформирования нефтяной сферы. В силу недостатка ресурсов и технологий, эксплуатацию большинства имеющихся в распоряжении месторождений PEMEX может осуществлять только в сотрудничестве с другими партнерами. Планировалось, что сложившиеся ранее партнерские отношения PEMEX с американскими «Exxon» и «Chevron», британской «British Petroleum», норвежской «Statoil», японской «Mitsui» и рядом других крупных международных компаний станут основой для формирования намеченных альянсов для освоения месторождений в Мексике. Однако начало проведения энергетической реформы совпало с периодом резкого сокращения мировых цен на нефть, что еще больше ухудшило показатели PEMEX. В 2015 г. по сравнению с дореформенным 2012 г. производство нефти сократилось с 2,5 млн до 2,2 млн баррелей. Доходы от экспорта сырой нефти за этот период сократились на 60%, а производство нефтепродуктов — на 9,1%⁶.

Резко выросла задолженность PEMEX перед поставщиками, отложенные платежи за этот период увеличились на 157%. Затраты на персонал выросли в два раза, обострялся кризис ликвидности. Накопление пассивов в основном связано с неоправданно завышенными пенсионными обязательствами и растущей задолженностью PEMEX перед другими компаниями. Общая задолженность составила около 87 млрд долл., а ее обслуживание обходилось приблизительно в 4 млрд долл.

В начале 2016 г. PEMEX оказалась в самой сложной в своей истории ситуации, и без помощи правительства эта компания продолжала бы разрушаться. Неплатежи поставщикам, сумма которых достигла около 9 млрд долл., поставили на грань существования сотни мексиканских компаний, так как PEMEX дает работу не только своим сотрудникам, но и является заказчиком для тысяч других компаний и представляет собой основу жизнедеятельности всей нефтяной отрасли страны.

В условиях накопившихся финансовых проблем PEMEX правительство приняло решение о замене ее руководства. Ее новым генеральным директором был назначен специалист в области государственных финансов Хосе Антонио Гонсалес Анайя. В 2016 г. правительство выделило этой компании 123,5 млрд песо, из которых 26,5 млрд песо передаются в качестве прямого вклада федерального правительства, 47 млрд песо поступит за счет разблокирования ранее замороженного платежа федерального правительства этой компании за 2015 г., 50 млрд песо — за счет освобождения от уплаты налогов. Из полученных средств 50 млрд песо направлено на покрытие задолженности, 73,5 млрд песо — на оплату поставщикам и выплату пенсий. Для привлечения средств конгресс разрешил PEMEX провести заимствование на международных рынках на сумму 8,5 млрд долл. и на внутреннем — на 110,5 млрд песо⁷.

Получение финансовой помощи от правительства все же недостаточно для выхода из кризиса, поэтому в 2016 г. планировалось сократить бюджет PEMEX на 100 млрд песо. С учетом накопившейся задолженности и других проблем компании пришлось проводить довольно жесткую политику экономии, сокращать бюджет на 20%, уволить более чем 10 тыс. сотрудников и отправить на досрочную пенсию более 11 тыс. работников.

Условиями выхода PEMEX из кризиса являются необходимость ее трансформации, повышение производительности, сокращение персонала, регулирование задолженности перед поставщиками, изменение системы пенсий и адаптация стратегии ее деятельности к условиям низких цен на нефть. Кризис PEMEX осложняет общую ситуацию в энергетической сфере, так как это единственная крупная компания в стране, обеспечивающая функционирование нефтяной отрасли, а новые игроки формирующегося рынка нефти и нефтепродуктов пока лишь находятся на стадии борьбы за нефтеносные участки и объекты инфраструктуры.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НЕФТЕНОСНЫХ УЧАСТКОВ

Для привлечения частной инициативы и иностранных инвесторов энергетические власти Мексики подготовили серию конкурсов, открывающих доступ их победителям к месторождениям. В декабре 2014 г. стартовал первый раунд, в рамках которого предусмотрено распределение 169 блоков (60 доказанных и 109 требующих дополнительной нефтеразведки), совокупные запасы которых оцениваются в 3,7 млрд баррелей. Данный раунд подразделяется на пять этапов.

Результаты первого этапа (подведены в июле 2015 г.) оказались неожиданными для организаторов, так как из 14 выставленных на конкурс блоков лишь 2 были распределены. Они достались одному победителю — консорциуму, состоящему из мексиканской компании «Sierra Oil&Gas», американской «Talос Energy» и британской «Premier Oil plc». Другие 8 блоков из этого этапа вообще не получили предложений от участников конкурса, а по 4-м блокам предложения не соответствовали минимуму, установленному организаторами.

Учитывая крупные запасы нефти в Мексике и растущее потребление внутреннего рынка, ведущие энергетические ТНК первоначально проявили высокую заинтересованность к энергетической реформе, однако в даль-

нейшем под влиянием падения мировых цен на нефть и волатильности финансовых рынков интерес стратегических иностранных инвесторов к предлагаемым мексиканцами проектам упал. Так, интерес к первому конкурсу выразили 49 компаний со всего мира, из которых 39 внесли плату за право доступа к базам данных Национальной комиссии по углеводородам, в которых раскрывается информация об этих участках. Среди них оказались крупнейшие ТНК: «Shell», «Exxon», «BP», «Chevron» и еще 10 компаний из США и Канады, 11 — из Европы, 8 — из стран Азии, а также российское ОАО «Лукойл». Однако после ознакомления с информацией в нем участвовало лишь 25 претендентов (18 компаний в индивидуальном порядке и 16 в составе 7 консорциумов). Несмотря на то, что удалось привлечь лишь 10% из ожидаемых от данного этапа инвестиций, мексиканские власти отмечают успех его проведения, как сам факт появления новых частных компаний в сфере нефтедобычи Мексики.

Второй и третий этапы первого раунда прошли более удачно — все предоставляемые на конкурс участки (5 и 25) были распределены. При разработке условий участия организаторы учли скромные результаты первого этапа и значительно понизили уровень требований к соискателям. Так, резко понижена планка в отношении минимального размера капитала компании с 200 млн до 5 млн долл., отменено требование подтверждать документально опыт в проведении аналогичных операций в нефтяной сфере. Однако компании, принимающие участие в этих конкурсах, должны иметь в своем штате сотрудников с не менее чем десятилетним стажем работы в нефтяной сфере.

В условиях падения интереса со стороны крупных ТНК победителями этих конкурсов в основном стали мексиканские компании. Так, на втором этапе компания «Geo Estratos Mxoil Exploración y Producción» выиграла 4 блока, «Strata Campos Maduros» — 3, «Consortio Manufacturero Mexicano, S.A.de CV» — 2, «Diavaz Offshore» — 2, «Compañía petrolera Perseus» — 2, «Grupo Diarco» — 2 блока. В основном это небольшие местные фирмы, которые приобрели опыт работы в нефтяной сфере, предоставляя услуги PEMEX на основе субподрядных контрактов⁸.

Заинтересованные в добыче мексиканской нефти компании принимают решения об участии в тендерах на основании информации, получаемой в так называемой комнате данных, право доступа в которую является платным. Так, Национальная комиссия по углеводородам в ходе трех этапов получила за право доступа в эту «комнату» от 132 компаний сумму эквивалентную почти 34 млн долл. Каждая из 39 компаний первого этапа и 29 компаний второго этапа, которые пользовались информацией из этой комнаты, заплатила почти по 350 тыс. долл. Право доступа к информации для претендентов третьего этапа обошлось каждой из 64 компаний почти по 150 тыс. долл.⁹.

В целях уточнения полученных официальных данных о запасах тех или иных месторождений компании, заинтересованные в этих тендерах, проводят дополнительную разведку участков мексиканской территории. Только за первые девять месяцев 2015 г. Национальная комиссия по углеводородам Мексики выдала 21 разрешение на проведение работ, связанных с разведкой недр, на территории площадью 5 тыс. км². Причем только одно разрешение получила мексиканская фирма «Geoprocesados», а остальные —

иностранные: норвежские — 12, французские — 6, США — 2 соответствующих разрешения. Несмотря на то, что эти компании должны делиться полученными результатами с Национальной комиссией по углеводородам, право на проведение разведки является платным, а его сумма зависит от размера исследуемого участка. Национальная комиссия по углеводородам за три года планирует получить 2 млрд. долл. за выдачу разрешений на этот вид деятельности¹⁰.

ФОРМИРОВАНИЕ РЫНКА НЕФТЕПРОДУКТОВ

В условиях обострения кризиса в компании PEMEX правительство приняло решение об ускорении сроков открытия рынка нефтепродуктов, которое было запланировано в рамках реформы на 2017 г. С 1 апреля 2016 г. частные компании получили право импортировать бензин и дизель.

До этого монопольным правом на импорт нефтепродуктов владела PEMEX, в распоряжении которой находилось 77 терминалов хранения и распределения топлива в Мексике. Из этих терминалов бензин поставляется на 11500 автозаправочных станций, принадлежащих мексиканским предпринимателям, объединенным в несколько групп.

На фоне роста автомобильного парка страны на 75% за последнюю декаду (в 2015 г. было зарегистрировано 35,8 млн автомобилей) местное производство автомобильного топлива с 2006 по 2015 г. сократилось с 784 тыс. баррелей в сутки до 656 тыс. баррелей, а его импорт вырос с 279 тыс. баррелей в день до 522 тыс. баррелей.

В Мексике действует шесть нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ), принадлежащих PEMEX, которые располагают суммарной номинальной мощностью по переработке нефти в 1155 тыс. баррелей в сутки. Однако в связи с жесткими требованиями к плотности исходного сырья и недостатком добываемой в Мексике легкой нефти загрузка НПЗ на текущий момент не превышает 65—69%. Около 70% добываемого в Мексике сырья — тяжелая нефть, известная под названием «Maya-22». Поэтому для поддержания объемов собственного производства бензина Мексика вынуждена закупать в США сорта легкой нефти в объеме 100 тыс. баррелей в день. В целях увеличения производства продуктов нефтепереработки правительство планирует создать международный консорциум с участием иностранных фирм, перед которым ставится задача по строительству на территории страны новых нефтеперерабатывающих заводов. Однако объявленное в 2014 г. выполнение планов по модернизации нефтеперерабатывающего комплекса, предусматривающих увеличение мощностей по производству бензина и дизеля со сверхнизким содержанием серы, было приостановлено.

В последнее время доля импортного бензина в Мексике резко выросла. Так, если в 2015 г. она составляла 44%, то в первом квартале 2016 г. уже 52% продаваемого в стране бензина имело иностранное происхождение. Более 75% бензина было импортировано из США, 20% — из Европы и около 5% — из стран Азии. Ежегодный объем импорта автомобильного топлива в Мексике оценивается в 17 млрд долл.¹¹.

Реформа отменяет существовавшее ранее право продажи бензина в розницу только национальными операторами и только под единой франшизой PEMEX. Проводимые преобразования открывают доступ и для зарубежных

операторов, что приведет к повышению конкуренции и появлению в Мексике новых, в том числе и иностранных, наименований на заправочных станциях. Иностранные компании «Shell», «Еххон», «ВР», ОАО «Лукойл» и другие уже проявили интерес к работе на рынке импорта, продажи и распределения автомобильного топлива в Мексике¹².

Несмотря на усилия правительства Э.Пеньи Ньето по формированию энергетического рынка в стране, текущие итоги проводимых преобразований далеки от первоначально заявленных обещаний. Реформа нефтяной отрасли пока не привлекла ни крупных ТНК, ни значительные иностранные инвестиции, не стимулировала национальное производство и не увеличила занятость. Она ускорила разрушение структуры государственной компании PEMEX и увеличение ее задолженности. Национальные компании только начинают осваивать условия этого рынка, но из-за технологической слабости они вынуждены искать иностранных партнеров, среди которых могут найти себе место и российские предприятия. Государственная монополия в этой сфере отменена, а рыночные отношения только формируются. Наступил весьма благоприятный момент для развития сотрудничества между Россией и Мексикой в энергетической сфере.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- ¹ J.Rodríguez Dávalos. Reforma Energética. Regulación, compilación. México, 2015, 440 p.
- ² El Economista. México, 2 de diciembre de 2013.
- ³ El Financiero. México, 24 de septiembre de 2015.
- ⁴ El Financiero, 14 de septiembre de 2015.
- ⁵ El Financiero, 27 de agosto de 2012.
- ⁶ El Economista, 9 de febrero de 2016.
- ⁷ El Economista, 18 de abril de 2016.
- ⁸ El Economista, 16 de diciembre de 2015.
- ⁹ El Economista, 21 de septiembre de 2015.
- ¹⁰ El Economista, 17 de septiembre de 2015.
- ¹¹ Excélsior. México, 7 de mayo de 2016.
- ¹² El Economista, 5 de abril de 2016.

Nikolay A.Shkolyar (interexpert@bk.ru)
Doctor of Sciences, Professor, Economic Advisor to the Russian Embassy in Mexico

Problems of reforming the oil industry in Mexico

Abstract. The beginning energy of the reform in Mexico coincided with the period of the fall in world oil prices. The volume of oil production and revenues from its exports declined. During the reorganization of the state company "Pemex" appeared on the stage of financial crisis. Expectations of large inflows of foreign investment in oil sector of Mexico is not justified. In the country began to form petroleum market.

Key words: Mexico, energy reform, oil and oil products market, the company "Pemex".