

О государственных финансах в 2008 г. и прогнозе на 2009-2012 годы.

1. Ключевые тенденции 2008 г.

Основные выводы:

- В 2008 г. значительно возросла зависимость федерального бюджета от нефтегазовых поступлений, что в условиях резкого падения нефтяных цен станет основной причиной будущей разбалансированности бюджетной системы.
- В прошедшем году продолжилось наращивание бюджетных расходов, как за счет социальной компоненты, так и за счет непредвиденных расходов на антикризисную политику и роста межбюджетных трансфертов.
- Новые принципы формирования нефтегазовых фондов, вкпе с высокими ценами на нефть в начале года и ослаблением рубля в конце, позволили государству накопить значительный объем финансовых ресурсов, что особенно важно в условиях будущего дефицита бюджета.

1.1. Доходы федерального бюджета

1.1.1. Общая характеристика

Доходы федерального бюджета в 2008 г. составили 22.3% ВВП (графики 1.1-1.2), что несколько ниже уровня предыдущих лет. Однако, несмотря на развертывание финансового кризиса и падение в 4 квартале цен на нефть, бюджетные поступления оказались выше величин, заложенных в Закон о бюджете.

График 1.1. Доходы, непроцентные расходы и профицит федерального бюджета за 2004-2008 гг., в % ВВП

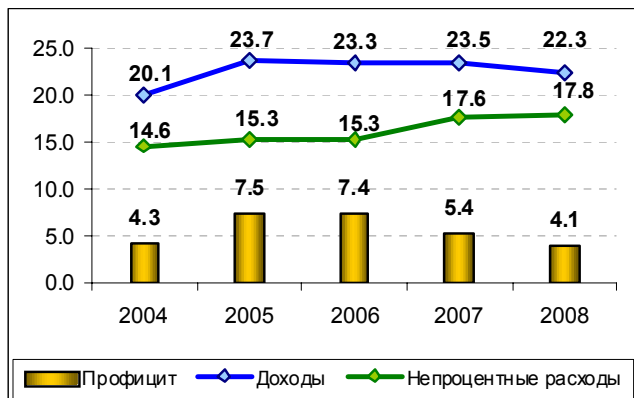
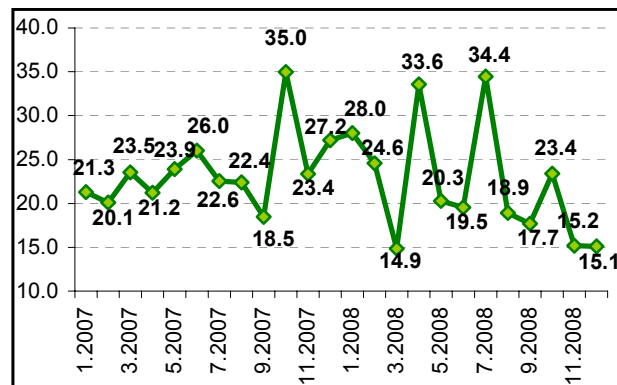


График 1.2. Доходы федерального бюджета в 2007-2008 гг., %ВВП



Превышение фактических доходов бюджета над запланированными поступлениями связано с благоприятной внешне- и внутриэкономической конъюнктурой в первом полугодии 2008 г. Беспрецедентно высокие цены на нефть в первом полугодии позволили накопить объем бюджетных доходов, достаточный для выполнения годового задания даже в условиях начавшегося финансового кризиса.

1.1.2. Структура бюджетных поступлений

В структуре доходов федерального бюджета в 2008 г. произошли заметные изменения (таблица 1.1).

Таблица 1.1. Доходы федерального бюджета в 2005-2008 гг. (в % ВВП)

	2005	2006	2007	2008
ДОХОДЫ - ВСЕГО	23.7	23.3	23.5	22.3
Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций	1.7	1.9	1.9	1.8
ЕСН	1.2	1.2	1.2	1.2
Акцизы	0.5	0.4	0.4	0.4
акцизы на импорт	0.1	0.1	0.1	0.1
прочие акцизы	0.4	0.3	0.3	0.3
Налог на добавленную стоимость	6.8	5.6	6.8	5.1
на товары и услуги внутреннего производства	4.7	3.4	4.2	2.4
на импортные товары	2.1	2.2	2.6	2.7
Ввозные пошлины	1.3	1.3	1.5	1.5
Вывозные пошлины	6.3	7.1	5.5	6.9
Платежи за природные ресурсы	4.0	4.2	3.5	3.9
НДПИ	4.0	4.1	3.4	3.9
другие платежи за природные ресурсы	0.1	0.1	0.1	0.1
Прочие доходы	1.9	1.6	2.6	1.4

Значительный рост показали нефтегазовые доходы¹(график 1.3).

¹ Согласно Бюджетному кодексу к ним относятся НДС на нефть, газ и газовый конденсат и экспортные пошлины на нефть, газ и продукты, выработанные из нефти.

**График 1.3. Объем нефтегазовых
и ненефтегазовых доходов в 2005-2008 гг., % ВВП**

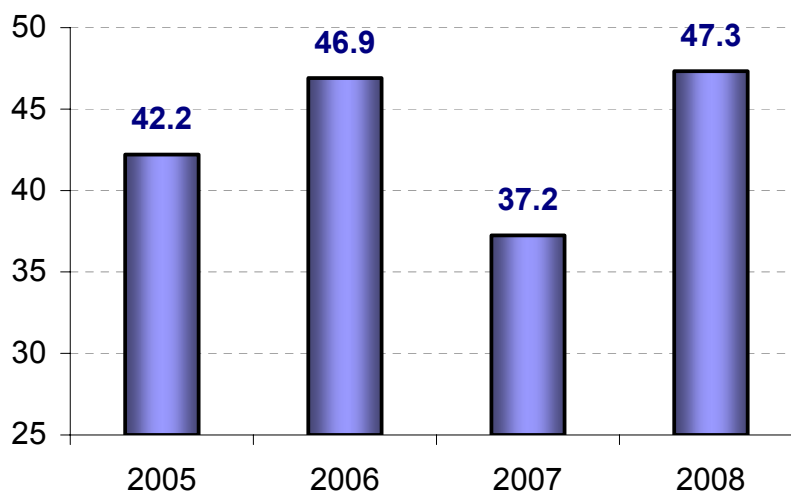


Основной причиной, определяющей увеличение нефтегазовых доходов бюджета, является динамика цен. Несмотря на обвал нефтяных цен в четвертом квартале, средняя стоимость барреля нефти марки Urals по итогам года составила 94.8 долл. по сравнению с 69.7 долл./барр. в 2007 г.

При этом физический объем добычи нефти и газа в 2008 году, как и величина их экспорта в натуральном выражении, почти не изменились по сравнению с предыдущим годом. Таким образом, рост нефтегазовых доходов практически полностью объясняется ростом цен на нефть, а не расширением объемов добычи и переработки.

Одновременно с ростом нефтегазовых поступлений произошло значительное сокращение ненефтегазовых доходов бюджета (по доле в ВВП). В результате выросла доля нефтегазовых доходов в общей сумме бюджетных поступлений (график 1.4.), что означает увеличение зависимости федерального бюджета от сырьевого сектора.

**График 1.4. Доля нефтегазовых доходов в общей сумме
доходов федерального бюджета в 2005-2008 гг., %**



В наибольшей степени сокращение нефтегазовых доходов вызвано падением поступлений НДС на товары внутреннего производства (с 4.2% ВВП в 2007 г. до 2.4% в 2008 г.). Провал поступлений НДС отчасти является следствием перехода от ежемесячной к поквартальной уплате налога, в результате чего из бюджета 2008 г. выпали поступления НДС за 4 квартал. Кроме того, низкий уровень поступлений НДС обусловлен высокой задолженностью по этому виду налога².

Одновременно, НДС на импортные товары продемонстрировал некоторый рост, объясняемый расширением импорта в 2008 г. и ослаблением рубля в конце года.

Уменьшение поступлений коснулось также налога на прибыль, что, прежде всего, связано с падением прибыли и ростом числа убыточных предприятий в 4 квартале, как следствие кризисных явлений, происходящих в экономике.

Кроме того, в 2008 г. по сравнению с предыдущим годом значительно упал уровень неналоговых поступлений (см. врезка 1.1).

Врезка 1.1. О неналоговых поступлениях в 2007-2008 гг.

Сравнение неналоговых поступлений 2007 и 2008 гг. является не вполне корректным. В 2007 г. в качестве безвозмездных поступлений в федеральный бюджет были зачислены средства от продажи активов НК ЮКОС, что повысило уровень бюджетных доходов. В 2008 г. безвозмездные поступления вернулись на свой естественный уровень.

1.2. Расходы федерального бюджета

1.2.1. Структурные изменения

Расходы федерального бюджета в 2008 г. практически сохранились на уровне предыдущего года и составили 18.2% ВВП. Однако структура расходов претерпела заметные изменения (таблица 1.2).

Таблица 1.2. Структура расходов федерального бюджета в 2007-2008 гг., % ВВП

	2007	2008	Темп роста в реал. выражении³, %
Расходы - всего	18.1	18.2	106.5
Общегосударственные вопросы	2.5	2.0	86.6
<i>из них: обслуживание государственного и муниципального долга</i>	<i>0.4</i>	<i>0.4</i>	<i>90.2</i>
Национальная оборона	2.5	2.5	105.4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2.0	2.0	105.5
Национальная экономика	2.1	2.5	124.6
Жилищно-коммунальное хозяйство	0.9	0.3	37.0
Охрана окружающей среды	0.0	0.0	104.5
Образование	0.9	0.9	101.5
Культура, кинематография и средства массовой информации	0.2	0.2	105.4
Здравоохранение и спорт	0.6	0.7	119.2
Социальная политика	0.6	0.7	115.5
Межбюджетные трансферты	5.7	6.4	118.5

² 242.9 млрд. руб. на 1 января 2009 г.

³ Темп роста в реальном выражении, рассчитанный по дефлятору ВВП.

В наибольшей мере изменения коснулись расходов на осуществление межбюджетных трансфертов (прирост в реальном выражении составил 18.5%). С одной стороны, это обусловлено ростом дефицита Пенсионного фонда РФ, с другой – обострением ситуации с региональными бюджетами (см. раздел 2.5.4).

Также существенно увеличились ассигнования в области национальной экономики, социальной политики и здравоохранения.

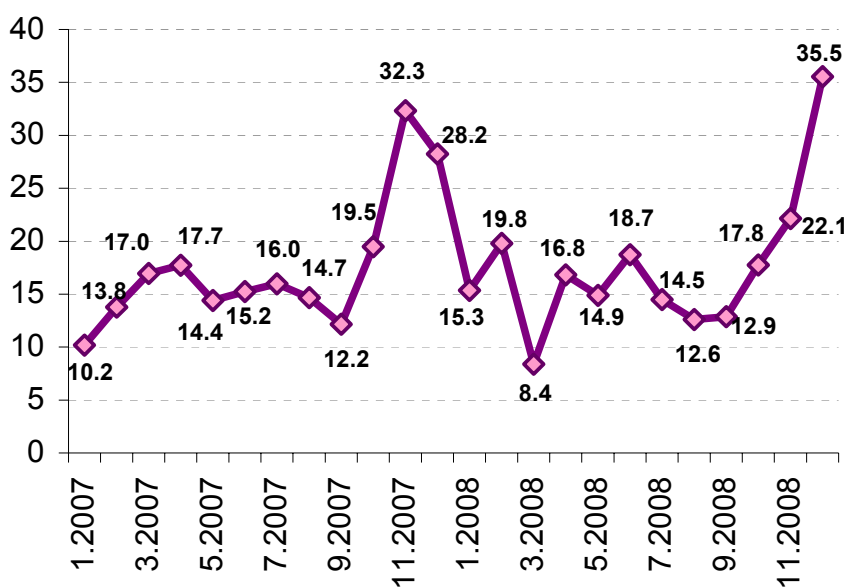
Одновременно уровень расходов на ЖКХ вернулся на свой нормальный уровень относительно 2007 г.⁴

1.2.2. Кассовое исполнение бюджетных расходов

В части исполнения расходов в 2008 г. наблюдалось заметное улучшение бюджетной дисциплины: непроцентные расходы федерального бюджета были исполнены на 97.7% от уточненной бюджетной росписи по сравнению с 91.5% в предыдущем году.

Однако, как и в предыдущие годы, в 2008 г. сохранилось крайне неравномерное распределение бюджетных ассигнований во времени (график 1.5). На последние два месяца года пришлось более 30% всех непроцентных расходов.

График 1.5. Непроцентные расходы федерального бюджета в 2007-2008 гг., %ВВП



Важно отметить, что перенос большей части расходных обязательств федерального бюджета на конец года позволил несколько смягчить ситуацию с ликвидностью в банковской системе. В условиях недофинансирования расходов (при опережающем поступлении доходов) на бюджетных счетах имелся достаточный запас временно свободных средств, которые с апреля 2008 г. было разрешено размещать на краткосрочных депозитах в коммерческих банках⁵.

Однако перенос на конец года бюджетных расходов имеет и обратную сторону. Массированный сброс ликвидности со счетов бюджета в конце года оказывает сильное инфляционное давление на экономику.

⁴ В 2007 г. были выделены средства на создание и капитализацию Фонда реформирования жилищно-коммунального хозяйства, что повлекло за собой резкий всплеск расходов бюджета на ЖКХ

⁵ Суммарный объем размещения средств за 2008 г. составил 1785.3 млрд. руб.

1.3. Профицит федерального бюджета

1.3.1. Общая характеристика

Профицит федерального бюджета в 2008 г. составил 4.1% ВВП, сократившись на 1.3 проц. пункта по сравнению с предыдущим годом.

В связи с введением в 2008 г. нового механизма учета нефтегазовых доходов, не менее важным с содержательных позиций показателем становится величина нефтегазового дефицита⁶. Его значение непосредственно определяет величину необходимых источников финансирования дефицита бюджета.

В 2008 г. величина нефтегазового дефицита составила 6.5% ВВП. Финансирование нефтегазового дефицита осуществлялось за счет нефтегазового трансферта (5.1% ВВП), источников финансирования дефицита бюджета (0.7% ВВП) и изменения остатков на счетах (кроме нефтегазовых фондов).

1.3.2. Нефтегазовые фонды

С 1 февраля 2008 г. Стабилизационный фонд РФ был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (ФНБ). При этом был полностью изменен принцип наполнения нефтегазовых фондов.

В настоящее время все нефтегазовые доходы бюджета разбиваются на два потока: нефтегазовый трансферт, направляемый на покрытие нефтегазового дефицита федерального бюджета⁷, и нефтегазовые доходы, зачисляемые в Резервный фонд и ФНБ (определяются по остаточному принципу).

Совокупный объем нефтегазовых фондов по итогам года составил 6612.1 млрд. руб. Важно отметить, что новые принципы формирования этих фондов в сочетании с общим ростом нефтегазовых доходов обеспечили более высокие темпы наполнения фондов.

По итогам года прирост Резервного фонда и ФНБ составил рекордные 6.7% ВВП (график 1.6).

График 1.6. Нефтегазовые фонды⁸ РФ на конец года, %ВВП



⁶ Показатель рассчитывается как разница между нефтегазовыми доходами и суммарными расходами федерального бюджета

⁷ Величина трансферта определяется Законом о бюджете на соответствующий год.

⁸ До 2008 г. – Стабилизационный фонд.

Важную роль в увеличении объемов фондов сыграло ослабление рубля, позволившее получить дополнительные доходы от курсовой разницы в размере 722.4 млрд. руб.

В течение всего времени существования нефтегазовых фондов (с 2004 г.) в основном происходило исключительно накопление средств. Впервые средства фондов были использованы⁹ в 2007 г. на капитализацию институтов развития (300 млрд. руб. или примерно 1% ВВП¹⁰).

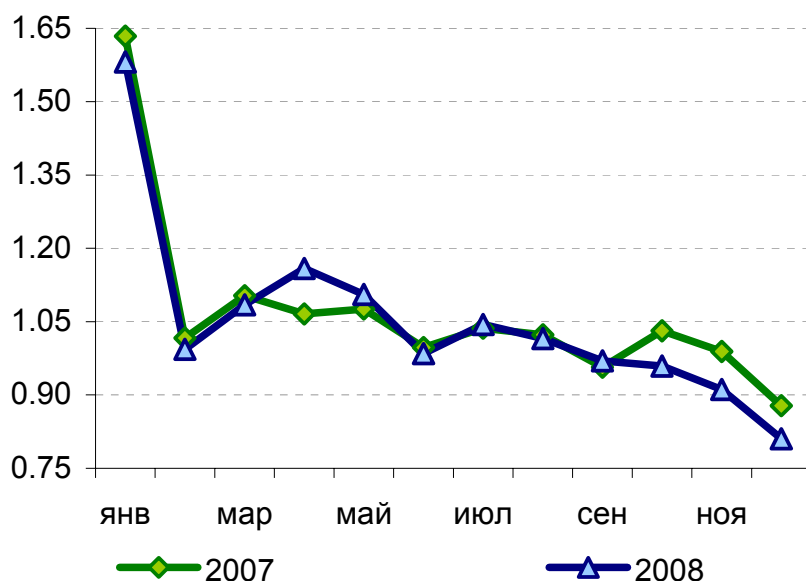
В следующем году Резервный фонд будет активно использоваться для погашения дефицита бюджета. Накопленный объем средств фонда позволит сохранить социальные и инвестиционные расходы бюджета, не прибегая к дорогостоящим внешним заимствованиям.

1.4. Консолидированные бюджеты субъектов РФ

В условиях кризиса значительно ухудшилось положение региональных бюджетов.

Коэффициент обеспеченности собственными средствами бюджетов субъектов РФ¹¹ в среднем по России (график 1.7.) до сентября включительно показывал динамику, практически аналогичную предыдущему году. Однако в конце года коэффициент обеспеченности заметно снизился по сравнению с показателями за соответствующие периоды 2007 года.

График 1.7. Коэффициент обеспеченности собственными средствами бюджетов субъектов РФ в среднем по России в 2007-2008 гг.



⁹ не считая расходов на досрочное погашение внешнего долга

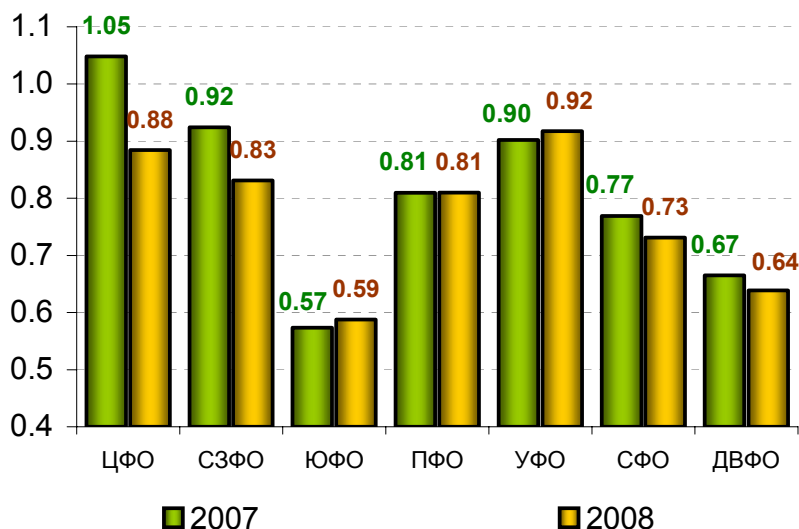
¹⁰ Из них 180 млрд. руб. – ВЭБ, 30 млрд. руб. – Российская корпорация нанотехнологий и 90 млрд. руб. – Инвестиционный фонд.

¹¹ Показатель рассчитывается как отношение доходов консолидированного бюджета субъекта за вычетом межбюджетных трансфертов к расходам и позволяет оценить уровень бюджетной самостоятельности региона.

Обострение ситуации с региональными бюджетами вызвано, прежде всего, падением в 4 квартале поступлений налогов на прибыль и доходы физических лиц, составляющих более 60% всех собственных доходов бюджетов субъектов.

В наибольшей степени кризисные процессы коснулись бюджетов субъектов Центрального и Северо-Западного федеральных округов, имевших в предыдущем году наивысший уровень обеспеченности собственными средствами (график 1.8).

График 1.8. Коэффициент обеспеченности собственными средствами бюджетов субъектов РФ в среднем по федеральным округам в 2007-2008 гг.



Очевидно, дальнейшая поддержка региональных бюджетов в условиях кризиса потребует от федерального бюджета существенного увеличения расходов на межбюджетные трансферты.

2. Прогноз на 2009-2012 гг.

Основные выводы:

- Резкое падение нефтяных цен, общая рецессия экономики и введение ряда налоговых новаций приведут к провалу бюджетных поступлений на всем прогнозном периоде.
- Сокращение доходов бюджета с одной стороны, и необходимость антикризисной поддержки экономики с другой, повлекут за собой необходимость масштабной реструктуризации государственных расходов.
- В 2009 г. в России возникнет значительный бюджетный дефицит, который будет постепенно сокращаться в среднесрочном периоде.
- Для покрытия дефицита будет использоваться Резервный фонд, что позволит государству не прибегать к дорогим внешним займам.

2.1. Описание прогноза.

Прогноз развития ситуации в бюджетной сфере опирается на два возможных макроэкономических сценария: антиинфляционный и стимулирующий.

Внешние условия для обоих сценариев совпадают.

В обоих сценариях будет происходить постепенное улучшение ситуации в мировой экономике.

Постепенно возобновится рост цен на нефть, хотя намного более медленными темпами, чем в предыдущие годы – в 2009 г. - 41 долл. за барр., к 2012 г. - 63 долл.

Внутренние условия различаются в сценариях в зависимости от приоритетов государственной политики.

Антиинфляционный сценарий предполагает таргетирование инфляции при жестких ограничениях размера бюджетного дефицита. Основная цель государственной политики – стабилизация бюджетной системы.

В **стимулирующем сценарии** основной целью является стимулирование производства при умеренном бюджетном дефиците.

2.1. Доходы

В 2009 г. произойдет резкое обострение ситуации в бюджетной сфере. Падение цен на нефть до 41 долл. за баррель повлечет за собой значительное сжатие бюджетных доходов – с 22.3 % ВВП в 2008 г. до 17.2% в 2009 г.

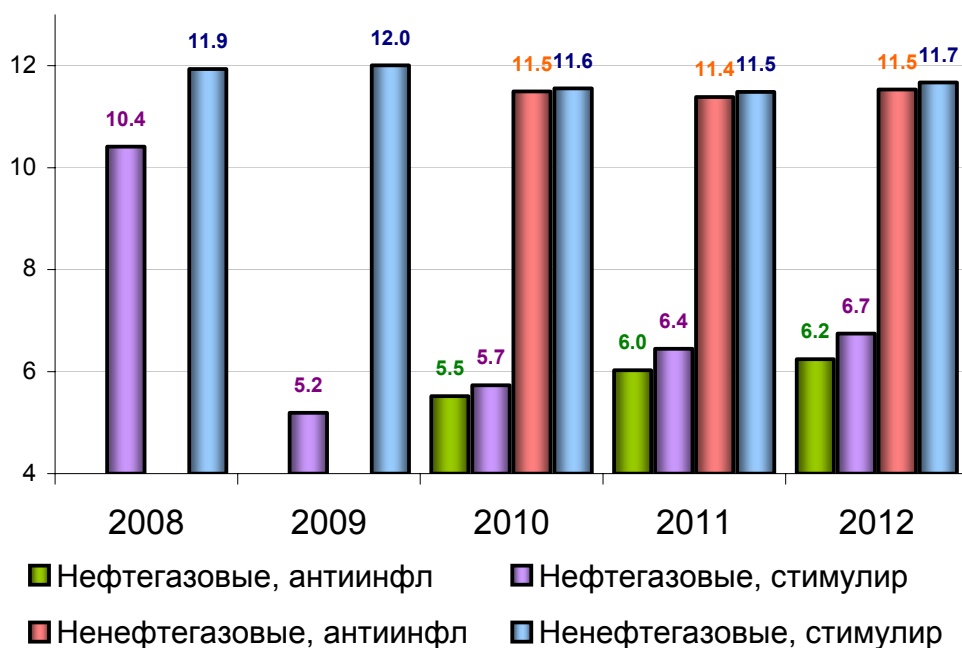
По мере преодоления рецессии и увеличения цен на нефть в среднесрочной перспективе бюджетные доходы будут показывать умеренный рост (см. график 2.1). Расхождения между бюджетными доходами по вариантам прогноза обусловлены значительными различиями в динамике обменного курса рубля.

График 2.1. Прогноз доходов федерального бюджета, % ВВП



Падение бюджетных поступлений в наибольшей степени будет вызвано резким сокращением нефтегазовых доходов. Согласно прогнозу¹², их объем в 2009 г. не превысит 5.2% ВВП по сравнению с 10.4% в предыдущем году (см. график 2.2).

График 2.2. Состав доходов федерального бюджета, % ВВП



¹² При цене на нефть 41 долл./барр. и обменном курсе 35.1 руб./долл.

Влияние кризиса на нефтегазовые доходы в целом окажется менее значительным – по доле в ВВП они сохранятся на примерно докризисном уровне.

Однако отдельные виды доходов претерпят значительные изменения, вследствие общего снижения налоговой нагрузки с 2009 г. в рамках антикризисных мер Правительства РФ.

Наиболее сильно сокращение поступлений затронет налог на прибыль. Общая ставка налога с 1 января 2009 г. снижена на 4 проц. пункта, причем снижение полностью реализовано за счет федерального бюджета. Ставка налога на прибыль, зачисляемого в федеральный бюджет, дополнительно уменьшена на 0.5 проц. пункта в пользу региональных бюджетов. Кроме того, с 2009 г. увеличены амортизационные премии для предприятий, осуществляющих инвестиции в оборудование.

В результате как общего снижения прибыли предприятий в условиях рецессии экономики, так и антикризисных налоговых мер, налог на прибыль сократится с 1.8% ВВП в 2008 г. до 0.5% - в 2009 г.

Также в рамках реализации антикризисных мер по поддержке субъектов РФ региональным бюджетам с 2009 г. переданы акцизы на бензин и дизельное топливо, в результате чего федеральный бюджет лишится примерно 57 млрд. руб. в 2009 г. (или 0.8% всех бюджетных доходов).

Реализация антикризисных мер также предполагает введение налоговых льгот по уплате НДС. Однако снижение НДС в результате налоговых новаций будет незаметно на фоне роста поступлений по отношению к 2008 г.¹³

2.2. Расходы

Сокращение ожидаемого в 2009 г. объема бюджетных доходов, а также потребность в оказании антикризисной помощи российской экономике, повлекли за собой необходимость в реструктуризации расходов федерального бюджета.

В результате пересмотра основных параметров федерального бюджета суммарно расходы были увеличены на 667.6 млрд. руб. (или 1.7% ВВП)¹⁴. При этом часть расходов (антикризисного характера) была увеличена, а часть – подверглась сокращению с целью достижения сбалансированности бюджета¹⁵.

Пересмотр бюджетных расходов во многом имеет социальную направленность. В значительной степени прирост расходных обязательств обеспечен за счет увеличения расходов на межбюджетные трансферты государственным внебюджетным фондам. На покрытие возросшего дефицита внебюджетных фондов, связанного с дополнительной индексацией пенсий и пособий, выделено 388 млрд. руб.

Кроме того, при пересмотре бюджетных расходов были значительно увеличены ассигнования на социальное обеспечение населения – прирост составил 126.7 млрд. руб. (или 148% к величине, утвержденной в прежней версии бюджета). В основном средства будут направлены на увеличение пособий по безработице и поддержку рынка труда.

Большая часть прироста расходов федерального бюджета будет обеспечена за счет расходов на национальную экономику – 619.7 млрд. руб. Выделенные средства будут направлены на поддержку финансовой системы и отраслей реального сектора экономики.

¹³ В 2009 г. НДС поступит за все 4 квартала, что обеспечит значительный прирост налога.

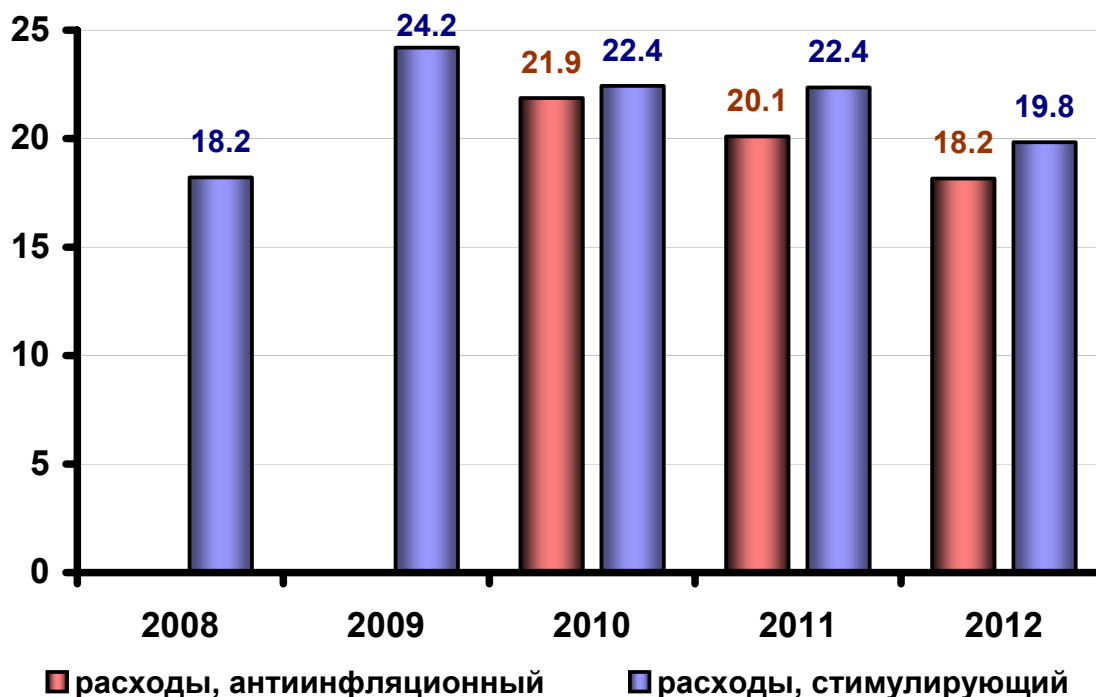
¹⁴ По сравнению с Законом о бюджете на 2009 г. (расходы увеличились с 9025 млрд. руб. до 9692 млрд. руб.)

¹⁵ Увеличение расходов составило 1.45 трлн. руб., уменьшение – 0.75 трлн. руб.

Сокращение бюджетных расходов в наибольшей степени затронуло расходы инвестиционного характера¹⁶, расходы на национальную оборону и национальную безопасность. Кроме того, планируется некоторое снижение расходов на здравоохранение и ЖКХ.

Расходы федерального бюджета на 2010-2012 гг. будут значительно различаться по вариантам прогноза¹⁷ (см. график 2.3).

График 2.3. Прогноз расходов федерального бюджета, % ВВП



Антиинфляционный вариант предполагает достаточно быстрое сокращение расходов (по доле в ВВП) и выход к 2012 г. на практически нулевой дефицит.

Стимулирующий вариант прогноза предполагает значительный рост государственных инвестиций и, как следствие, сохранение достаточно высокого уровня бюджетных расходов.

2.3. Дефицит

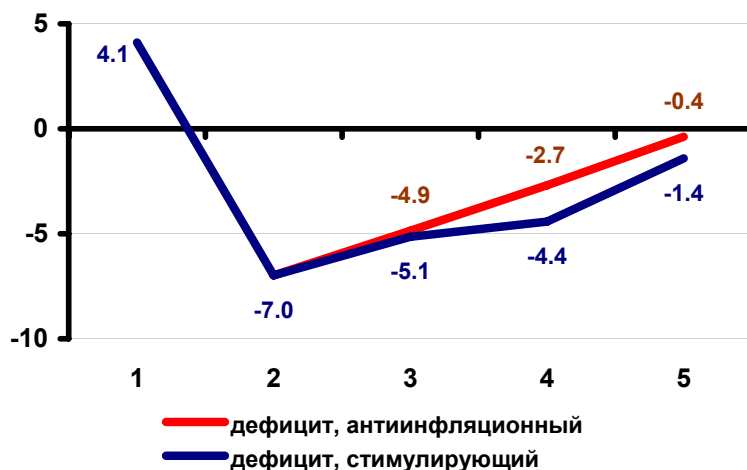
Сжатие бюджетных доходов и одновременное наращивание расходов неминуемо приведет к возникновению значительного бюджетного дефицита. В 2009 г. его ожидаемая величина составит 7% ВВП.

По антиинфляционному сценарию в среднесрочной перспективе дефицит будет стремительно снижаться и к 2012 г. составит 0.4% ВВП. Согласно стимулирующему варианту прогноза дефицит будет сохраняться на достаточно высоком уровне и к 2012 г. выйдет на уровень -1.4% ВВП (см. график 2.4).

¹⁶ Сокращение по статье другие общегосударственные вопросы составило 224.4 млрд. руб. – по большей части эти расходы носят инвестиционный характер

¹⁷ Правительство приняло решение временно отказаться от составления трехлетнего бюджета, поэтому расходы на 2010-2012 гг. являются прогнозной величиной

График 2.4. Прогноз дефицита федерального бюджета, % ВВП



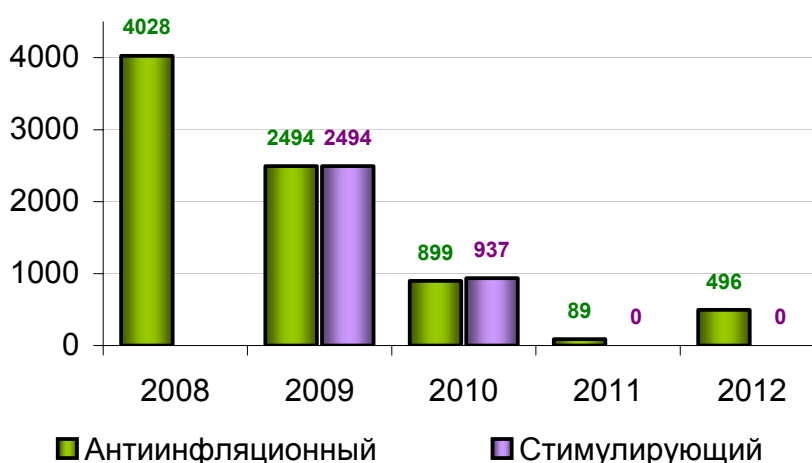
Финансирование бюджетного дефицита в основном будет происходить за счет внутренних источников – заимствований на внутреннем рынке и использования средств Резервного фонда.

Величина Резервного фонда в обоих сценариях будет стремительно сокращаться (см. график 2.5).

В антиинфляционном сценарии удастся сохранить фонд и в 2012 г. его величина на конец года составит 0.5 трлн. руб.

В стимулирующем варианте прогноза в 2011 г. средства фонда закончатся. Для покрытия возникшего непрофинансированного дефицита бюджета потребуется увеличить заимствования или использовать средства Фонда национального благосостояния.

График 2.5. Величина Резервного фонда на конец года, млрд. руб.



Эксперт ЦМАКП Пенухина Елена