



КОММЕНТАРИИ

ЧЕМ МЫ РИСКУЕМ ПРИ БЕСПРОФИЦИТНОМ БЮДЖЕТЕ?

23 апреля 2007 г. Минфин внес в правительство полный пакет материалов по трехлетнему бюджету, на 26 апреля назначено его обсуждение на заседании кабинета министров. Как известно из первой редакции документа, опубликованной в марте, конструкция бюджета радикально изменилась. Вместо Стабилизационного фонда в нем предусмотрен механизм «ненефтегазового» бюджета, формирование которого должно обеспечить стабильность финансовой системы в долгосрочной перспективе. Такая конструкция бюджета применяется в Норвегии, где она позволяет успешно противостоять зависимости бюджета от нефтяных цен.

Основные параметры федерального бюджета в 2007-2010 гг.

	Закон о бюджете	Ожидаемая оценка	Бюджет на 2008-2010 гг.		
	2007 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
млрд. руб.					
Доходы - всего	6965	6614	6644	7465	8090
в том числе:					
Нефтегазовые			2383	2352	2348
Ненефтегазовые			4261	5114	5742
Расходы	5463	5616	6570	7451	8090
Профицит (+), дефицит (-)	1502	999	74	14	0
Профицит (+), дефицит (-) ненефтяного бюджета			-2309	-2338	-2348
% ВВП					
Доходы - всего	22,3	21,6	19,0	18,8	18,1
в том числе					
Нефтегазовые,			6,8	5,9	5,2
Ненефтегазовые			12,2	12,9	12,8
Расходы	17,5	18,3	18,8	18,8	18,1
Профицит (+), дефицит (-)	4,8	3,3	0,2	0,0	0,0
Профицит (+), дефицит (-) ненефтяного бюджета			-6,6	-5,9	-5,2

Источники: Минфин России, расчеты Центра развития.

В новой, апрельской, редакции документа по сравнению с мартом основные параметры бюджета изменились незначительно. Одновременно с сокращением поступлений с 21,6% ВВП в 2007 г. (по ожидаемой оценке) до 18,8-19,0% ВВП в 2008-2009 гг. (оно объясняется снижением нефтегазовых доходов федерального бюджета) планируется увеличение уровня расходов федерального бюджета до 18,8% ВВП. К 2009 г. это приведет бюджет к нулевому балансу. В отличие от бюджетов предыдущих лет, единственным инструментом, обеспечивающим «запас прочности», при этом становится запас «нефтегазовых» средств, накопленных в Стабфонде. К началу бюджетной трехлетки он составит 12% ВВП, или около 65% ежегодного объема расходов, запланированных на 2008-2010 гг.

Таким образом, «запас прочности» бюджета достаточно велик, но и риски немалы. Помимо известной угрозы падения нефтегазовых доходов бюджета, связанного с волатильностью нефтяных цен и замедлением роста добычи и экспорта нефти, в среднесрочном периоде фактором неопределенности является и динамика ненефтегазовых доходов, которые считаются основой ненефтяного бюджета.

Налоговая реформа, проводившаяся в период роста нефтяных цен, несмотря на неоднократное и значительное снижение налогового бремени, не смогла обеспечить выход из тени налоговых баз. Планируемый, согласно опубликованным материалам, рост поступлений ненефтегазовых доходов федерального бюджета с 12,2% ВВП в 2008 г. до 12,9-12,8% ВВП в 2009-2010 гг. связан с ожидаемым увеличением поступлений от налога на добавленную стоимость, который в настоящее время является одним из наиболее проблемных источников доходов федерального бюджета. В 2006 г. причинами сокращения поступлений от НДС стали а) введение ускоренного порядка принятия к вычету НДС по капитальному строительству и б) увеличение доли НДС, предъявляемого к вычету, по сравнению с объемами начисленного НДС. В первые месяцы 2007 г. ситуация со сбором НДС не улучшилась, что заставило правительство пересмотреть оценку его поступлений, утвержденную бюджетом 2007 г. Основные направления налоговой политики на 2008-2010 гг. предусматривают комплекс мер,

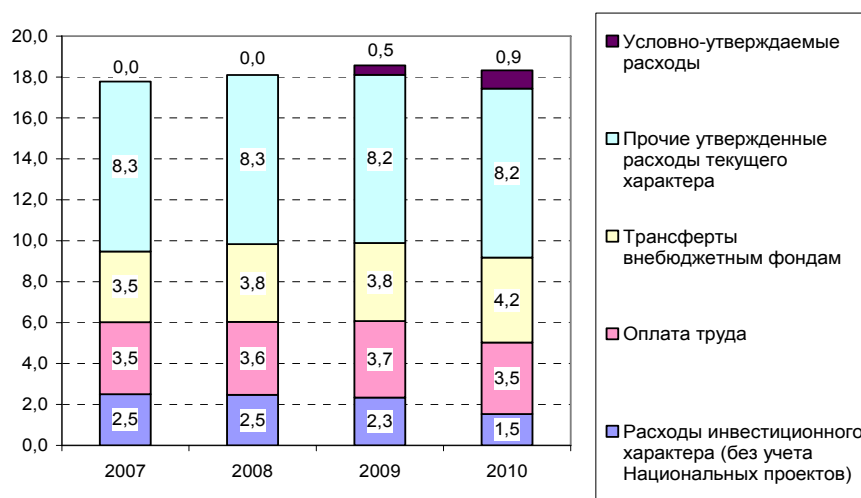


способствующих увеличению поступлений НДС на товары, производимые внутри страны, которые должны вернуть их к значениям 2004-2005 гг. (4,5-5,0% ВВП), в том числе создание единой автоматизированной системы учета операций, облагаемых НДС. Таким образом, перспективы увеличения сбора нефтегазовых доходов тесно связаны не столько с объективными тенденциями, сколько с успехом этой политики.

В качестве ответа на негативные тенденции и неопределенность с доходной частью бюджетные проектировки предполагают снижение относительного уровня расходов бюджета – в 2010 г. до 18,1% ВВП, а в последующие годы - их ограничение объемом нефтегазовых доходов и фиксированным относительно ВВП объемом нефтегазового трансферта, что, по нашим оценкам, приведет к их сокращению расходов, как минимум, до 16,0-16,5% ВВП, т.е. к возврату к уровням 2005-2006 гг.

В России опыт последних лет говорит о том, что перераспределение части нефтегазовых доходов через бюджет в целом благотворно сказалось на темпах экономического роста, способствуя формированию высоких темпов повышения внутреннего спроса. Экономическим эффектом ограничительной фискальной политики (снижения темпов роста расходов ниже темпов роста экономики) при достаточно благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре может стать сокращение темпов экономического роста на 0,2-0,3 п.п. ежегодно.

Расходы федерального бюджета (в % к ВВП)*



* По данным первоначального варианта трехлетнего бюджета, опубликованного в марте текущего года.

Источник: Минфин России.

Если решение проблемы сокращения доходов после 2010 г. не будет найдено, высокие темпы роста расходов, намеченные на 2008-2009 гг., останутся не более чем предвыборной акцией, не рассчитанной на долгосрочный эффект. По крайней мере, пока их структура свидетельствует именно об этом. По данным, опубликованным в первой версии трехлетнего бюджета, основными направлениями увеличения расходов в эти два года являются рост оплаты труда и трансфертов внебюджетным фондам одновременно с сокращением относительно ВВП расходов инвестиционного характера, что позволяет назвать финансирование социальных обязательств главной задачей использования нефтегазовых доходов. (Для сравнения: в Казахстане, где переход к нефтегазовому бюджету произошел раньше, чем в России, эта конструкция, напротив, используется для ограничения объема текущих расходов, а нефтяной трансферт - для финансирования бюджета развития.)

Наталья Акиндинова, Максим Петров