



КОММЕНТАРИИ

НЕ ПОДОРВУТ ЛИ НОВЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА УСТОЙЧИВОСТЬ БЮДЖЕТА?

В 2005 г. в качестве одной из целей социальной политики было запланировано увеличение зарплат бюджетников к 2008 г. в 1,5 раза в реальном выражении. Уже сейчас можно сказать, что к концу 2007 г. эта цель будет достигнута. Таким образом, первый с начала 1990-х гг. опыт реализации социальной политики, выходящей за рамки одного бюджетного года, следует признать успешным. При этом, вопреки нашим тогдашним опасениям, устойчивость бюджета не пострадала. Безусловно, этому способствовали исключительно благоприятная внешняя конъюнктура и быстрый рост экономики, которые обеспечили не только федеральный бюджет, но и бюджеты регионов достаточным (и даже избыточным) объемом доходов. Кроме того, стерилизация части нефтяных сверхдоходов в Стабфонде в этот период содействовала постепенному снижению инфляции, что также благоприятно сказалось на росте уровня жизни населения в реальном выражении.

За год до президентских выборов удачный опыт, по-видимому, решено повторить. Новый, теперь уже трехлетний, бюджет, прошедший «нулевое» чтение в Совете Федерации 19 февраля, предлагает к 2010 г. все то же – «удвоение» зарплат бюджетников, индексацию довольствия и пенсий (в общей сложности на 1,5 трлн. руб.). Разница здесь в том, что прогнозы, влияющие на доходную часть бюджета, строятся исходя из более оптимистичных предпосылок, чем три года назад, а цены на нефть как раз прекратили свой рост и многие факторы указывают на их дальнейшее снижение.

В условиях оптимистичного сценария Центра развития (см. таблицу), на фоне прогнозируемого к 2010 г. сокращения уровня доходов федерального бюджета (с 22-23 до 19% ВВП), проектировки трехлетнего бюджета предусматривают сохранение высоких темпов роста расходов (их увеличение в 1,5 раза в номинальном выражении к 2010 г. будет означать увеличение до 18-19% ВВП против 17,6% ВВП согласно плану на 2007 г.), что означает сокращение профицита к концу бюджетной «трехлетки» до уровня ниже 1% ВВП. Грозит ли это устойчивости бюджета при сохранении достаточно высоких (хотя и снижающихся) нефтяных цен? Очевидно, нет, учитывая накопленный объем ресурсов бюджета в Стабфонде. Однако понятно, что подходы к его формированию и использованию в этом случае будут пересмотрены.

В предыдущем Обозрении мы писали о том, что финансирование траектории расходов, которая была предусмотрена перспективным финансовым планом на 2007-2009 гг. (более умеренной по сравнению с обновленным вариантом), при неизменной цене отсечения в Стабфонд (27 долл./барр.) требовало чрезмерного (по сравнению с потенциальным спросом участников рынка гособлигаций) увеличения внутренних заимствований, а также использования средств Стабфонда для осуществления плановых платежей по внешнему долгу. По нашим оценкам, при умеренном росте внутренних заимствований балансирование бюджета согласно финплану требовало увеличения цены отсечения до 31 долл./барр.

С учетом новых социальных обязательств бюджета необходимость повышения цены отсечения становится еще более очевидной. В ином случае ежегодная потребность в заимствованиях в 2009-2010 гг. превысит 1 трлн. руб. По нашей оценке, при умеренном росте сальдо внутренних заимствований (на 200-300 млрд. руб. в год в 2008-2010 гг.) рост социальных обязательств потребует повышения цены отсечения до 43 долл./барр.

Пересмотр в сторону понижения прогнозных цен на нефть, закладываемых в проект трехлетнего бюджета, усиливает его напряженность. Помимо того, что каждый доллар цены на нефть обойдется Стабфонду в 2008-2010 гг. примерно в 50 млрд. руб., он также сократит на 35-38 млрд. руб. располагаемые доходы бюджета (за счет уменьшения экспортных пошлин на нефтепродукты, газ, налога на прибыль, а также того негативного эффекта, которое снижение нефтяных цен оказывает на динамику ВВП). Это означает, что при более низких прогнозных значениях нефтяных цен для исполнения принятых расходных обязательств потребуются еще более существенное увеличение цены отсечения вплоть до полного прекращения отчислений нефтяных доходов в Стабфонд.


Основные параметры федерального бюджета и бюджетной политики в 2007-2010 гг.

	Сценарий высоких цен на нефть (повышение цены отсечения)				Сценарий высоких цен на нефть (неизменная цена отсечения)			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
млрд. руб.								
Доходы	6918	7220	7706	8522	6919	7209	7646	8310
Доходы, подлежащие зачислению в Стабфонд	1661	1311	579	560	1660	1513	1386	1367
Остальные доходы	5257	5909	7127	7962	5259	5696	6260	6943
Расходы	5464	6093	7400	8140	5464	6093	7400	8140
процентные	157	184	200	210	157	184	250	300
непроцентные	5307	5909	7200	7930	5307	5909	7150	7840
Профицит (+), дефицит (-)	1455	1127	306	382	1456	1116	246	170
Профицит (+), дефицит (-) располагаемых доходов (без учета отчислений в Стабфонд)	-207	-184	-273	-178	-205	-397	-1140	-1197
Источники финансирования дефицита располагаемых доходов (без учета отчислений в Стабфонд) - всего	207	184	273	178	205	397	1140	1197
Внешние источники	-166	-153	-104	-43	-166	-153	-104	-43
Внутренние источники	373	337	377	221	371	550	1244	1240
<i>Справочно:</i> накопленный объем Стабфонда на конец года	4008	5319	5898	6458	4007	5520	6906	8273
% ВВП								
Доходы	22,3	20,8	19,7	18,9	22,3	20,8	19,6	18,4
Доходы, подлежащие зачислению в Стабфонд	5,3	3,8	1,5	1,2	5,3	4,4	3,5	3,0
Остальные доходы	16,9	17,1	18,2	17,6	16,9	16,4	16,0	15,4
Расходы	17,6	17,6	18,9	18,0	17,6	17,6	18,9	18,0
процентные	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7
непроцентные	17,1	17,1	18,4	17,5	17,1	17,1	18,3	17,3
Профицит (+), дефицит (-)	4,7	3,3	0,8	0,8	4,7	3,2	0,6	0,4
Профицит (+), дефицит (-) располагаемых доходов (без учета отчислений в Стабфонд)	-0,7	-0,5	-0,7	-0,4	-0,7	-1,1	-2,9	-2,6
Источники финансирования дефицита располагаемых доходов (без учета отчислений в Стабфонд)- всего	0,7	0,5	0,7	0,4	0,7	1,1	2,9	2,6
<i>Справочно:</i>								
Накопленный объем Стабфонда на конец года, % ВВП	12,9	15,3	15,1	14,3	12,9	15,9	17,7	18,3
Цена нефти Urals, долл./барр.	60	56	53	53	60	56	53	53
Цена отсечения в Стабфонд, долл./барр.	27	31	43	43	27	27	27	27
ВВП, млрд. руб.	31070	34652	39077	45202	31070	34652	39077	45202

Источники: Минфин России, Центр развития.

Альтернативой здесь является снижение проектируемых значений по расходам, тем более что новые поправки в Бюджетный кодекс предусматривают возможность зарезервировать и не распределять 5% от общей величины расходов в 2009-2010 гг. (что составляет чуть менее 1% ВВП). Учитывая специфику предвыборного года, трудно ожидать, что сокращения затронут уже озвученные «экстенсивные» статьи роста расходов, - ведь индексации отражаются на уровне жизни широких слоев населения, голоса



которых нужны на выборах. При этом пострадать могут направления, важные для модернизации экономики и социальной сферы. Явным намеком на это прозвучало предложение направить на финансирование текущих расходов 2010 г. средства, предусмотренные для финансирования национальных проектов. Учитывая, что реформирование всех четырех проблемных направлений является долгосрочной задачей, выходящей за рамки не только этого, но и следующего политического цикла, подобную «жертву» следует расценивать негативно.

Если рассматривать сценарий еще более резкого снижения цен на нефть (до 35 долл./барр. к 2010 г.), то в этом случае дополнительные социальные обязательства уже заметно будут угрожать устойчивости бюджета. В условиях сокращения доходов федерального бюджета к 2010 г. до 16,3% ВВП и при намеченной траектории непроцентных расходов дефицит бюджета превысит 2% ВВП даже при использовании 5%-ного «резерва». В этих условиях для смягчения последствий снижения нефтяных цен правительству придется прекратить наращивать Стабфонд (цена отсечения приравнивается к текущему уровню нефтяных цен) и начать расходовать ранее накопленные средства. Объем средств, привлекаемых из Стабфонда для финансирования расходов, в 2009-2010 гг., по нашим оценкам, составит 600-700 млрд. руб. ежегодно в дополнение к привлечению внутренних заимствований в размере 200-300 млрд. руб. Альтернативной политикой балансирования бюджета в сценарии низких цен является еще более существенное сокращение расходов в соответствии с динамикой поступлений. В этом случае объем непроцентных расходов федерального бюджета к 2010 г. относительно ВВП вернется к уровню 2006 г. (15,8%). Однако такой путь адаптации бюджета к низким ценам исключает возможность использования государственных расходов для поддержания внутреннего спроса в период падения цен на нефть, что приведет к снижению темпов роста экономики в 2009-2010 гг. на 0,2 п.п. ВВП в год.

Наталья Акиндинова