

Бюджет**4. Исполнение бюджетов в условиях нового бюджетного правила**

Прошло два месяца 2013 года, а Правительство России уже высказывает опасения о возможности исполнения федерального бюджета в 2013 году. Есть ли для этого основания или просто Минфин отбивается от запросов других ведомств, используя известный лозунг «Денег нет!»?

В соответствии с законом, дефицит федерального бюджета в 2013 г. (разность между доходами и расходами бюджета) должен составить 512,8 млрд. руб. Однако так ситуация выглядит только на первый взгляд. В соответствии с этим же законом доходы бюджета рассчитаны исходя из цены нефти 97 долл./барр. В то же время, в соответствии с новым бюджетным правилом, нефтегазовые доходы, полученные при цене на нефть выше базисной цены на 2013 г., составляющей 91 долл./барр., идут на увеличение Резервного фонда, то есть часть доходов федерального бюджета не может быть потрачена на расходы. С учетом необходимости резервировать средства на исполнение государственных гарантий и других планируемых расходов, реальный дефицит, который нужно профинансировать в 2013 г., составляет 1034 млрд. руб.

Из Закона о бюджете следует, что 606,5 млрд. руб. Минфин намерен привлечь за счет внутренних и внешних заимствований на финансовых рынках, а еще 428 млрд. руб. предполагается получить за счет приватизации. Последняя величина уже сегодня вызывает большие сомнения: по оценкам и чиновников, и экспертов, доходы от приватизации в текущем году не превысят 150 млрд. руб. Таким образом, мы считаем, что в федеральном бюджете при соблюдении бюджетного правила изначально заложен дефицит средств в объеме 250–300 млрд. руб.

По итогам исполнения федерального бюджета в 2013 г. при средней цене на нефть 110 долл./барр. дополнительные нефтегазовые доходы бюджета составят около 700 млрд. руб. (оценка дополнительных доходов бюджета зависит от перспектив укрепления рубля к доллару – снижение номинального обменного курса доллара к рублю на 0,5 рубля снижает объем дополнительных нефтегазовых доходов на 95 млрд. руб.). Таким образом, по итогам года можно ожидать бюджетный профицит в размере 180–200 млрд. руб. Однако, в соответствии с новым бюджетным правилом, весь объем дополнительных нефтегазовых доходов будет направлен на увеличение Резервного фонда. В результате Резервный фонд при указанной цене на нефть в 2013 г. может быть увеличен на 1070 млрд. руб. (с учетом ресурсов на увеличение Резервного фонда, заложенных в закон об исполнении федерального бюджета при цене 97 долл./барр.). При реализации такого сценария объем Резервного фонда к концу 2013 г. составил бы 5,8–5,9% ВВП. В то же время необходимость поиска ресурсов для закрытия «приватизационной дыры» в бюджете остается.

Главной причиной бюджетного дефицита в начале года является современная практика авансирования расходов, в том числе оборонных. В текущем году за два первых месяца года Минобороны получило 27% от годовых назначений. Но понятно, что этот фактор скоро прекратит своё действие, а впоследствии будет работать в обратную сторону.

Впрочем, отрицать наличие проблем с доходами бюджета, главным образом с поступлениями НДС, нельзя. В законе о бюджете были заложены поступления по «внутреннему» НДС на уровне 3,27% ВВП против 3,02% ВВП по итогам 2012 г. и 3,14% ВВП в 2011 г. Когда этот показатель утверждался в Госдуме, то основной аргумент Минфина состоял в том, что в 2012 г. были осуществлены существенные инвестиционные вычеты из НДС в связи с завершением крупных инвестиционных проектов. Однако в начале текущего года Минфин заявил, что эти вычеты продолжаются, что и обуславливает низкий уровень поступлений НДС в бюджет в начале года.

Таблица 4.1. Доходы и расходы федерального бюджета

	% ВВП	2011 год	2012 год
ДОХОДЫ		20,37	20,62
Нефтегазовые доходы		10,11	10,35
Ненефтегазовые доходы		10,26	10,27
НДС		3,14	3,02
акцизы		0,42	0,55
РАСХОДЫ		19,58	20,64
ДЕФИЦИТ (-), ПРОФИЦИТ (+)		0,79	-0,02
Нефтегазовый дефицит		-9,32	-10,37

Источник: Минфин России.

Таблица 4.2. Исполнение федерального бюджета в январе-феврале 2013 г.

	Январь-февраль 2012 г.	Январь-февраль 2013 г.
ДОХОДЫ	23,17	20,92
Нефтегазовые доходы	12,61	10,32
Ненефтегазовые доходы	10,56	10,60
НДС внутр.	2,99	2,64
Акцизы внутр.	0,62	0,79
Их сумма	3,61	3,44
РАСХОДЫ	26,22	23,66
ДЕФИЦИТ (-), ПРОФИЦИТ (+)	-3,05	-2,74
Нефтегазовый дефицит	-15,66	-13,06

Источник: Минфин России.

Низкие поступления НДС в январе-феврале текущего года «обеспечили» примерно четверть бюджетного дефицита: недополучено в сравнении с бюджетными проектировками около 60 млрд. руб. при дефиците в 260 млрд. руб. Если соотношение поступлений по НДС и ВВП сохранится на уровне января-февраля (2,64% ВВП) в течение всего года, то за год федеральный бюджет недополучит 400 млрд. руб. Таким образом, если не произойдет никаких существенных улучшений с собираемостью НДС и прорыва на приватизационном фронте, то для финансирования расходов федерального бюджета в 2013 г. может не хватить около 1% ВВП (600–700 млрд. руб.).

Вряд ли это можно назвать серьезной проблемой для федерального бюджета – вспомните о предназначенных для перечисления в Резервный фонд нефтегазовых доходах. Скорее, речь можно вести о низком качестве бюджетного планирования (в части НДС) и об отсутствии внятных принципов в правительственной экономической политике (в части поступлений от приватизации).

Если дефицит ресурсов федерального бюджета действительно образуется в текущем году в тех объемах, которые мы оценили выше, то он частично может быть покрыт за счет увеличения внешних и внутренних заимствований (если это позволит сделать конъюнктура финансовых рынков – нельзя забывать, что долговой рынок не резиновый). Ну и, разумеется, можно будет откорректировать новое бюджетное правило – старое так вообще отменили сразу после того, как оно было зафиксировано в Бюджетном кодексе.

Существенное отличие региональных бюджетов от федерального заключается в том, что в федеральном бюджете деньги есть, но их нельзя тратить, а в региональных бюджетах денег нет, а финансировать расходы, возложенные на регионы решениями федеральных властей нужно. По сравнению с проектировками Минфина налоговые и неналоговые доходы консолидированных региональных бюджетов в 2012 г. оказались ниже на 332 млрд. руб. в основном из-за низких поступлений налога на прибыль (по сравнению с оценками Минфина недополучено около 260 млрд. руб.). Соответственно и бюджетный дефицит оказался больше ожидаемого в 8 раз (278 млрд. руб. вместо 32 млрд. руб.).

Таблица 4.3. Доходы и расходы региональных бюджетов

	2011 г. Факт	2012 г. ОНБП	2012 г. Факт	2013 г. ОНБП	2014 г. ОНБП	2015 г. ОНБП
Доходы региональных бюджетов – всего	13,70	12,95	12,93	13,62	13,30	13,21
налоговые и неналоговые доходы	10,75	10,77	10,24	11,67	11,70	11,80
Налог на прибыль	3,46	3,59	3,18	4,05	4,02	4,14
Трансферты	2,95	2,18	2,69	1,95	1,60	1,41
Расходы	13,76	13,00	13,38	13,81	13,41	13,21
Дефицит	-0,06	-0,05	-0,45	-0,18	-0,12	0,00
Дефицит с учетом корректировки завышенного налога на прибыль	-0,06	-0,05	-0,45	-0,68	-0,62	-0,50

Источник: Минфин России, расчеты института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Завышенные оценки по налогу на прибыль присутствуют в Основных направлениях бюджетной политики (ОНБП) на 2013–2015 годы (см. табл. 4.3). По нашей оценке, ожидания Минфина завышены по крайней мере на 0,5% ВВП, соответственно регионам придется финансировать большой бюджетный дефицит или сокращать расходы.

Разумеется, проблемы дефицита распределяются не равномерно, а будут сконцентрированы в ограниченном числе регионов. В таблице 4.4 представлены десять регионов, которые по итогам 2012 г. имели наибольшие относительные показатели бюджетного дефицита.

Проблема нехватки ресурсов у регионов может решаться тремя способами. Во-первых, регионы могут пытаться занять недостающие средства на рынке. Загвоздка только в том, что подавляющая часть регионов никогда или давно не выходила на долговой рынок. Во-вторых, можно снизить расходы и исполнять бюджеты с нулевым дефицитом, что и предполагается делать, начиная с 2015 г. Но тогда не ясно, как быть с майскими указами Президента России, которые пообещали прирост расходов консолидированных региональных бюджетов на 1% ВВП (660 млрд. руб.) в 2013 г. В-третьих, могут быть повышены трансферты

Таблица 4.4. Соотношение дефицита и налоговых и неналоговых доходов регионов, в %

1	Псковская область	-20,03
2	Краснодарский край	-19,44
3	Амурская область	-18,46
4	Красноярский край	-17,13
5	Удмуртская Республика	-16,17
6	Орловская область	-15,97
7	Республика Мордовия	-15,76
8	Ульяновская область	-14,94
9	Кировская область	-14,59
10	Тверская область	-14,42
	Российская федерация	-4,25

Источник: Минфин России.

регионам из федерального бюджета, например, их можно оставить на уровне 2012 г., когда они были на 0,74% ВВП больше, чем в законе о бюджете на текущий год. Но, как было сказано выше, в 2013 г. и федеральному бюджету может не хватить ресурсов на финансирование своих расходных обязательств.

Похоже, что без структурных и законодательных изменений бюджетные проблемы не решаются. Нужно или существенно повысить эффективность бюджетных расходов или изменить бюджетное правило и использовать большую часть нефтегазовых доходов на финансирование текущих обязательств бюджета. И то и другое делать тяжело и очень не хочется. А что иначе?

Андрей Чернявский