

Комментарии о Государстве и Бизнесе


258
 4 февраля 2020

Все мнения, высказанные в данном обозрении, отражают точку зрения авторов и могут не совпадать с официальной позицией НИУ ВШЭ

Бюджет

Бюджетное стимулирование и перспективы изменения бюджетного правила

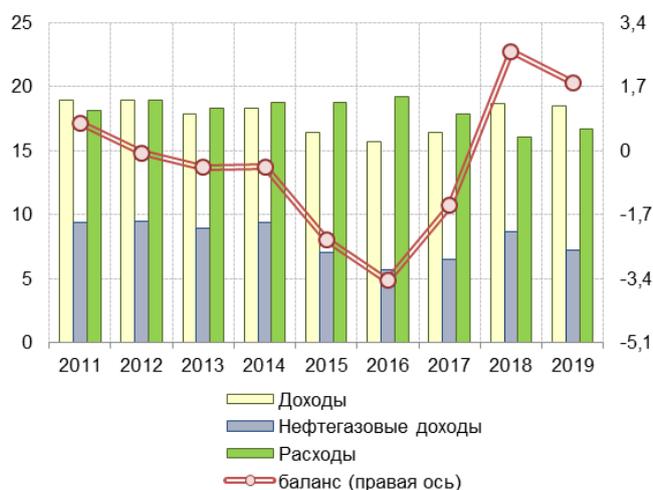
По предварительным данным Минфина, за 2019 г. доходы федерального бюджета составили 20,2 трлн руб., что на 3,7% больше соответствующего показателя прошлого года. При этом нефтегазовые доходы федерального бюджета снизились на 12%, что было обусловлено, прежде всего, включением отрицательного акциза на нефть для нефтепереработки в расчет нефтегазовых доходов. Дополнительными факторами сокращения нефтегазовых доходов послужили снижение средних цен на нефть на 9% и сокращение стоимостных объемов экспорта нефтепродуктов на 16% (за январь-ноябрь). Расходы федерального бюджета выросли на 9% в номинальном выражении и на 4,3% – в реальном.

Национальные проекты финансируются хуже других направлений бюджетных расходов, но общее исполнение федерального бюджета по расходам (в процентах от запланированного уровня) в целом примерно соответствует средним показателям за последнее десятилетие.

Медленный рост доходов федерального бюджета (на 3,7% по отношению к соответствующему периоду прошлого года) связан с падением нефтегазовых доходов на 12% при росте ненефтегазовых доходов на 17,5%.

Сокращение нефтегазовых доходов обусловило снижение их доли в ВВП с 46% от общего объема доходов федерального бюджета в 2018 г. до 39,3% (см. рис. 1).

Рис. 1. Доходы, расходы и баланс федерального бюджета за 2011–2019 гг., в % к ВВП



Источник: Минфин, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Существенное снижение нефтегазовых доходов по сравнению с 2018 г. связано, прежде всего, с учетом в их составе отрицательных акцизов на нефтяное сырье, поступающее на нефтепереработку (за январь-ноябрь 2019 г. эти акцизы составили минус 389,5 млрд руб.). Далее, средняя цена нефти марки Urals за 2019 г. составила 64,38 долл./барр., тогда как за 2018 г. – 69,84 долл./барр. (снижение на 9%). В определенной степени влияние падения нефтяных цен на нефтегазовые доходы компенсировалось ослаблением рубля (за 2018 г. средний обменный курс доллара к рублю составил 62,54 руб., за 2019 г. – 64,73 руб., ослабление на 3,5%). На существенное снижение нефтегазовых доходов федерального бюджета также повлияло снижение стоимостных объемов экспорта нефтепродуктов (на 16% за январь-ноябрь 2019 г.).

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета за 2019 г. (см. табл. 1) выросли по сравнению с 2018 г. на 17,5%. При этом поступления НДС от продаж на внутреннем рынке под влиянием увеличения ставки НДС выросли на 19%, поступления от акцизов выросли на 10% (в данном расчете не учитываются отрицательные акцизы на нефтяное сырье), а поступления от налога на прибыль увеличились на 19%. Поступления от НДС на импорт увеличились на 29%, от импортной пошлины – на 6%. На динамику этих поступлений позитивно повлияло ослабление рубля. При этом объем импорта в валютном выражении, по оценке ЦБ РФ, за 2019 г. вырос на 3% по сравнению с 2018 г.

Таблица 1. Доходы федерального бюджета за 2012–2019 гг., в % к ВВП

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Доходы, всего	18,7	18,0	18,4	16,4	14,9	16,3	18,9	18,5
Нефтегазовые доходы	9,6	9,1	9,5	7,3	5,7	6,5	8,9	7,4
Ненефтегазовые доходы	9,1	8,9	8,8	9,1	9,2	9,8	10,1	11,0
<i>НДС (внутренний)</i>	2,7	2,5	2,7	2,9	3,1	3,3	3,4	3,7
<i>Акцизы</i>	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7	1,0	0,9	0,9
<i>Налог на прибыль</i>	0,6	0,5	0,5	0,7	0,6	0,8	1,0	1,1
<i>НДС на ввозимые товары</i>	2,5	2,3	2,2	2,1	2,2	2,3	2,4	2,6
<i>Акцизы на ввозимые товары</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Ввозные пошлины</i>	1,1	1,0	0,8	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7
<i>Прочие</i>	1,7	1,9	1,8	2,1	0,7	1,7	1,7	2,0

Источник: Минфин, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Расходы федерального бюджета в 2019 г. составили 18,2 трлн руб. и в номинальном выражении выросли на 9,0%. По отношению к плану расходы составили 98,5% (что незначительно отличается от средних показателей за последние годы), а по отношению к сводной бюджетной росписи – 94,2%. Из крупных разделов функциональной классификации расходов самый низкий процент освоения средств наблюдался по разделу «Национальная экономика», где расходы составили 91,8% от бюджетной росписи; по разделу «Национальная оборона» средства были освоены на 92,7%. По предварительным данным Минфина РФ, в 2019 г. финансирование национальных проектов осуществлялось медленнее расходов федерального бюджета в целом. По отношению к сводной бюджетной росписи эти расходы исполнены на 91,4%. При этом практически в полном объеме были профинансированы проекты «Здравоохранение», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Наука», «Культура». Низкий процент освоения

средств в 2019 г. имел место по проектам «Экология» (66,3%), «Цифровая экономика» (73,3%), «Производительность труда и поддержка занятости» (87,1%), «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» (88%).

Тем не менее выделение дополнительного финансирования на реализацию национальных проектов (по итогам 2019 г. это 9% общих расходов) стало важным фактором увеличения роста расходов федерального бюджета: за 2019 г. в реальном выражении они выросли на 4,3% по сравнению с 2018 г. В то же время по сравнению с 2012 г. расходы федерального бюджета в 2019 г. в реальном выражении все еще остаются ниже на 11%.

Несмотря на недофинансирование, национальные проекты также оказали в 2019 г. определенное влияние на структуру расходов федерального бюджета (табл. 2). В частности, по сравнению с 2018 г. несколько выросла доля расходов на национальную экономику и здравоохранение, в результате чего, после временного снижения, отношение расходов на национальную экономику к ВВП вернулось примерно к уровням 2016–2017 гг., а на здравоохранение – к уровням 2013–2014 гг. Национальные проекты способствовали также тому, что расходы на социальную политику по отношению к ВВП в 2019 г. не снизились (можно отметить даже их небольшой рост), несмотря на начало осуществления пенсионной реформы (но при этом они остаются почти на 1 п.п. ниже уровня 2012–2013 гг.). Соотношение расходов на оборону и ВВП вернулось к уровням, характерным для 2011–2012 гг. В целом структура расходов федерального бюджета с 2012 по 2019 гг. поменялась незначительно.

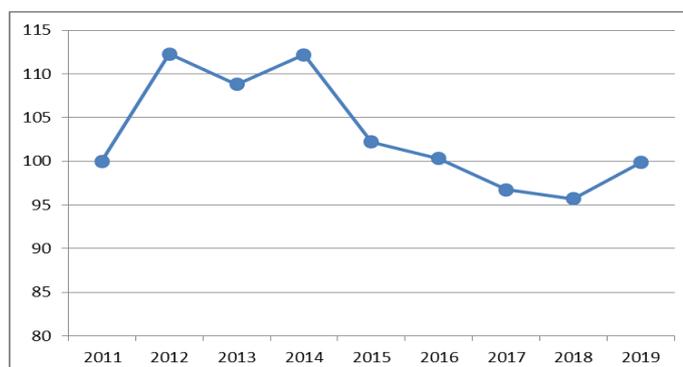
Таблица 2. Структура расходов федерального бюджета в 2012–2019 гг., в % к ВВП

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Расходы, всего	19,0	18,3	18,8	18,8	19,2	17,9	16,0	16,7
Общегосударственные вопросы	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3
Национальная оборона	2,7	2,9	3,1	3,8	4,4	3,1	2,7	2,7
Национальная безопасность	2,7	2,8	2,6	2,4	2,2	2,1	1,9	1,9
Национальная экономика	2,9	2,5	3,9	2,8	2,7	2,7	2,3	2,6
ЖКХ	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3
Охрана окружающей среды	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Образование	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
Культура, кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7
Социальная политика	5,7	5,3	4,4	5,1	5,4	5,4	4,4	4,5
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
СМИ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Обслуживание гос. долга	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7
Межбюджетные трансферты	0,9	0,9	1,0	0,8	0,8	0,9	1,0	0,9

Источник: Минфин РФ, Росстат, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Профицит федерального бюджета за 2019 г. составил 2 трлн руб. (1,8% ВВП). Значительная часть нефтегазовых доходов в соответствии с бюджетным правилом была направлена на валютный рынок. В целом за 2019 г. объем операций по приобретению валюты Минфином РФ за счет дополнительных нефтегазовых доходов составил 2936,4 млрд руб. (около 37% общего объема нефтегазовых доходов), что на 30% меньше, чем в 2018 г. Из-за ослабления рубля объемы приобретения валюты в 2019 г. сократились по сравнению с показателями 2018 г. более чем на 33%.

Рис. 2. Динамика общего объема расходов федерального бюджета в постоянных ценах за 2011–2019 гг. (2011 г. = 100)



Источник: Минфин, Росстат, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

С учетом операций Минфина на валютном рынке, базовые нефтегазовые и ненафтегазовые доходы составили в 2019 г. 17,3 трлн руб., что меньше объема расходов почти на 1 трлн руб. Основными источниками финансирования этого разрыва стали поступления с внутреннего рынка ценных бумаг (1,4 трлн руб.) и внешние заимствования (289 млрд руб.). Эти операции позволили Минфину РФ не только профинансировать расходы, но и увеличить остатки на казначейских счетах.

В заключение отметим, что в 2020 г. появились серьезные основания для ослабления действующего в настоящее время бюджетного правила. Минфин РФ назвал окончательный объем дополнительных расходов на реализацию мер, объявленных Президентом в Послании Федеральному собранию, – 4,128 трлн руб. до 2024 г. Более 90% средств выделит федеральный бюджет. Формально, это означает, что начиная с 2020 г. расходы федерального бюджета должны увеличиться примерно на 750 млрд руб. в год. Одним из самых безболезненных способов достижения такого результата является ослабление бюджетного правила (не увеличивать же налоги на фоне слабого экономического роста, да и внутренние заимствования уже находятся на достаточно высоком уровне). По нашим оценкам, дополнительные расходы могут быть профинансированы, если увеличить базовую цену нефти в 2020 г. и в последующие годы на 5 долл./барр. (с 42,4 до 47,4 долл./барр. в 2020 г.). Напомним, что предложения ослабить бюджетное правило (правда, для увеличения расходов на образование и здравоохранение) неоднократно звучали со стороны экспертного сообщества. При умеренно оптимистичном прогнозе мировых цен на нефть (сейчас прогнозная цена на 2020 г. составляет 57 долл./барр.) такое ослабление не окажет влияния на бюджетную и макроэкономическую стабильность российской экономики.

Андрей Чернявский

Команда «Центра развития»

Дарья Авдеева
Наталья Акиндинова
Елена Балашова
Николай Кондрашов
Людмила Коновалова
Алексей Кузнецов
Валерий Миронов
Светлана Мисихина
Анжела Назарова
Сергей Пухов
Наталья Самсонова
Сергей Смирнов
Степан Смирнов
Алёна Чепель
Андрей Чернявский

Ждем Ваших вопросов и замечаний!

ЦЕНТР РАЗВИТИЯ: тел./факс +7 (495)625-94-74, e-mail: info@dcenter.ru, <http://www.dcenter.ru>

НИУ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»: тел. +7 (495) 621-79-83, e-mail: hse@hse.ru, <http://www.hse.ru>

Вся информация, представленная в выпуске, базируется на данных официальных органов и расчетах Института «Центр развития» НИУ «Высшая школа экономики». При использовании, частичном или полном, материалов, изложенных в настоящем выпуске, необходимо указывать ссылку на Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2020 году