

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2015-2017 гг.

М. Ершов,

*д-р экон. наук, руководитель проекта,
гл. директор по финансовым исследованиям*

А. Танасова,

*канд. экон. наук,
зам. руководителя департамента финансового анализа*

В. Гатузов,

*д-р экономики (PhD) Сорбонны,
ст. аналитик департамента финансового анализа
(Институт энергетики и финансов)*

С 1 января 2015 г. вступил в силу Закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», окончательная редакция которого была подготовлена и принята в последние месяцы 2014 г. Документ одобрен и принят в условиях, когда к прежним негативным факторам в экономике (замедление темпов роста, высокий уровень инфляции) добавились внешние риски, связанные с введенными против России санкциями западных стран.

В условиях новых ограничений было возможно ожидать и дополнительных механизмов, которые бы нейтрализовали возникшие препятствия и создали бы условия для поддержания роста. Принятый документ, однако, этим ожиданиям, на наш взгляд, в значительной степени не соответствует.

Бюджет основывается на неоправданно оптимистичном прогнозе развития экономики в ближайшие годы (подготовлен МЭР в сентябре 2014.), недостаточно отражает произошедшие в 2014 г. события (ограничение доступа к внешним рынкам капитала, снижение нефтяных цен) и не учитывает перечисленные вызовы. Документ не предусматривает специальных дополнительных расходов по преодолению признаков рецессии, а также возможных мер антикризисного характера в случае неблагоприятного хода событий.

Доходы и расходы бюджета: среднесрочный прогноз. В ближайшие три года бюджет, как и в другие посткризисные годы (кроме 2014 г.), запланирован с дефицитом (графики 1, 2).

Однако, несмотря на более сложную экономическую ситуацию и новые риски, запланированные абсолютные и относительные объемы дефицита на ближайшие годы меньше ряда предыдущих лет (график 3).

Расходы бюджета сформированы в рамках бюджетного правила, предполагающего, что базовая цена на нефть (цена отсечения) составит 96 долл./баррель в 2015-2017 гг. Цена на нефть марки Urals в 2015-2017 гг. прогнозируется на уровне 100 долл./баррель при росте ВВП на 1,2; 2,3 и 3,0% соответственно.

Хотя темпы роста расходов бюджета в реальном выражении в 2015 г. прогнозируются положительными (5,3%), документ не предусматривает повышение расходов по ряду статей, которые могли бы служить факторами предотвращения или смягчения рецессии. Главными «бенефициарами» роста будут национальная оборона, социальная политика и общегосударственные расходы, тогда как по другим статьям, в том числе «национальная экономика», планируется снижение реальных расходов, что в условиях кризисных вызовов, вероятно, является неоправданным.

Кроме того, в 2016-2017 гг. впервые в бюджете запланировано снижение расходов в реальном выражении (номинальный прирост составит соответст-

венно 4,9 и 5,0%, что ниже уровня инфляции). Таким образом, принятая структура расходов бюджета не может способствовать качественным изменениям в экономике, предотвращению затяжной рецессии и росту отдельных отраслей.

График 1

Основные характеристики федерального бюджета на 2015 г. и плановый период 2016-2017 гг.

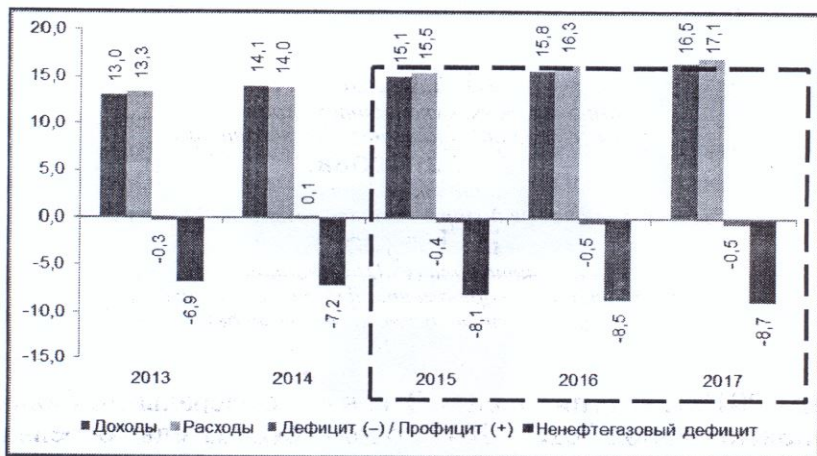
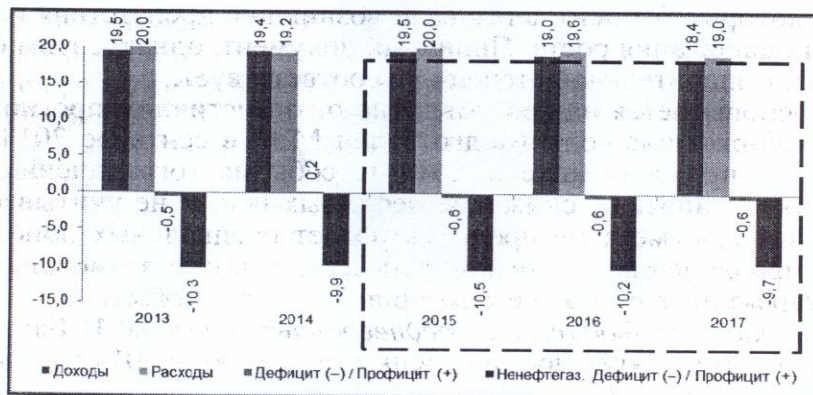


График 2

Параметры бюджета, трлн. руб.



Источник: ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», Минфин РФ.

Например: объем бюджетных ассигнований по государственной программе развития промышленности в 2015 г. запланирован на уровне ниже 2014 г. – 85%. Наиболее масштабное сокращение поддержки ожидается в таких ключевых секторах, как автомобильная и станкоинструментальная промышленность, транспортное машиностроение.

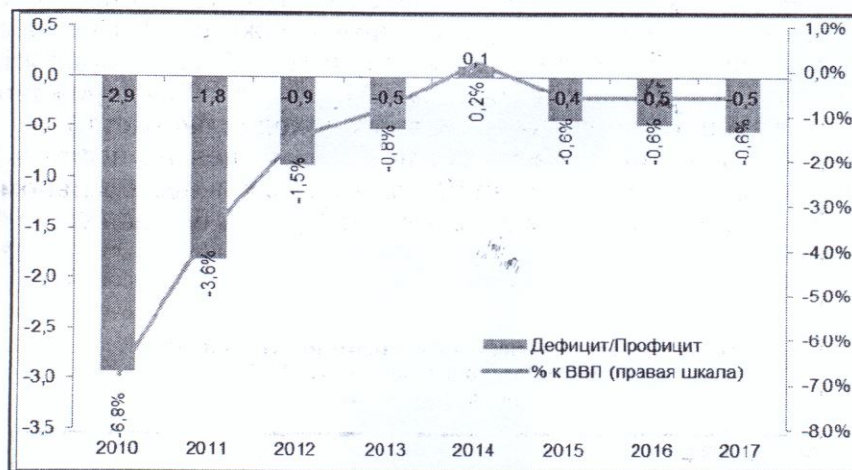
При поставленной задаче развития импортозамещающих производств бюджетная поддержка сельского хозяйства (где проблема наиболее актуальна) ниже, чем была, когда вопрос импортозамещения не стоял так остро. В 2015 г. расходы федерального бюджета на государственную программу по сельскому хозяйству запланированы в объеме 168 млрд. руб., тогда как в 2013 г. объем расходов составлял почти 220 млрд. руб.

Бюджет не предусматривает использования механизмов проектного финан-

сирования и обеспечения промышленности дешевыми инвестиционными ресурсами, по сути, вопреки позиции главы государства по указанным вопросам.

График 3

Динамика дефицита/профицита бюджета в 2010-2017 гг.
(трлн. руб., % ВВП)



Источник: ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», Минфин РФ.

Это вызывает озабоченность, в том числе потому, что реализация государственных программ развития промышленности и сельского хозяйства необходима с целью преодоления негативных тенденций в сфере производительности труда. Как известно, после кризиса 2008-2009 гг. сформировалась тенденция к замедлению роста производительности труда. Перспективы улучшения ситуации в данной сфере связаны прежде всего с развитием наукоемких отраслей, в частности таких, как авиационная промышленность, судостроение, станкоинструментальная, электронная и радиоэлектронная промышленность и т.п.

Наиболее важными факторами, влияющими на доходы бюджета в настоящее время, являются:

- цена на нефть;
- курс рубля;
- прочие факторы – в том числе законодательные изменения, воздействующие на формирование объема доходов бюджета.

В доходной части бюджета сохранится доминирующая роль ТЭК. Ожидается, что доля нефтегазовых доходов, которые включают поступления по НДС по добытому углеводородному сырью и экспортные пошлины, будет снижаться – с 51,9% в 2014 г. до 49,6% в 2017 г. Однако, учитывая поступления от ТЭК по другим налогам, его доля в общих доходах сохранится на уровне значительно выше 50%.

Доходы бюджета рассчитывались с учетом «налогового маневра», что будет означать увеличение налоговой нагрузки на нефтяные компании. Это приведет к трансферу издержек к потребителям, хотя в какой-то мере это может быть компенсировано запланированным сокращением ставок акциза на нефтепродукты (в 2,2 раза за 3 года).

По оценкам, эффект от «налогового маневра» для федерального бюджета составит в 2015 г. – 22,6 млрд. руб., в 2016 г. – 245 млрд., в 2017 г. – 332,6 млрд. руб.¹

Применение «налогового маневра» означает одновременно: сокращение вывозных таможенных пошлин на нефть (в 1,7 раза за 3 года) и

товары, выработанные из нее (в зависимости от вида нефтепродуктов – в 1,7-5 раз);

увеличение ставки НДС на нефть (в 1,7 раза) и газовый конденсат (в 6,5 раза);

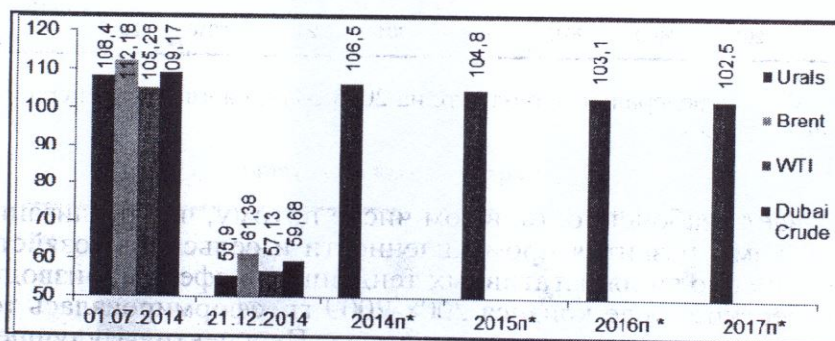
уточнение порядка расчета стимулирующих понижающих коэффициентов к ставке НДС на нефть и экспортной пошлины на нефть.

Нефтегазовые доходы и курс рубля. Обесценение рубля обеспечивает рост доходов бюджета в первую очередь вследствие роста номинальной рублевой оценки нефтегазовых доходов. В федеральном бюджете в 2015 г. за счет номинального ослабления рубля планируется получить 36% всего прироста государственных доходов (*справочно:* по оценкам Минфина РФ, удорожание доллара на 1 руб. дает 180 млрд. руб. дополнительных доходов бюджета.)

При этом фактический уровень среднегодовых цен на нефть в 2014-2017 гг., вероятно, окажется заметно ниже заложенных в федеральном бюджете (график 4), что может означать сжатие доходной части бюджета.

График 4

Мировые цены на нефть во втором полугодии 2014 г. и ориентиры бюджета на 2015-2017 гг. (долл./баррель)



Источник: Минфин РФ.

Прогноз в бюджете РФ.

Падение цен на нефть стало одним из ключевых факторов скачкообразного увеличения курса доллара к рублю – с 33,8 руб./долл. на 1 июля 2014 г. до 60,7 руб./долл. на 21 декабря 2014 г. Это делает устаревшим прогноз, заложенный в бюджете, в котором среднегодовой номинальный курс, как предполагается, в 2014 г. составит 35,7 руб./долл., в 2015 г. – 37,7, в 2016 г. – 38,7; в 2017 г. – 39,5 руб./долл.

Таким образом, уже в ближайшем будущем значительное расхождение между запланированным и фактическим курсами будет отражаться на доходах государственного бюджета. Аналогично это предполагает и пропорциональное изменение расходной части по статьям валютного долга и валютных платежей, что может привести к ухудшению финансовых показателей у соответствующих предприятий.

Рост (снижение) цены на нефть *прямо* ведет к росту (снижению) доходов бюджетных доходов. Кроме того, при изменении цены на нефть возникают *косвенные* эффекты на доходы государственного бюджета через:

- валютный курс, влияющий на внешнеторговые доходы государства;
- экономический рост;
- доходы населения;
- инфляцию.

По экспертным оценкам, с учетом *косвенных* эффектов, в том числе вследствие изменения валютного курса, рост (снижение) среднегодовой цены на

нефть примерно на 10 долл./баррель в целом ведет к увеличению (снижению) доходов федерального бюджета за год ориентировочно на 300-400 млрд. руб., т.е. к уменьшению (росту) дефицита государственного бюджета на 0,5% ВВП².

При этом в случае значительного падения цен на нефть нельзя также недоучитывать дополнительные эффекты принятых антикризисных мер и снижения нефтегазовых доходов, ведущих в свою очередь к росту дефицита. С учетом этих дополнительных эффектов, при соответствующей антикризисной политике, общий эффект вследствие снижения среднегодовой цены на нефть на 10 долл./баррель может означать рост дефицита государственного бюджета примерно на 0,8-1,3% ВВП. Так, в 2009 г. при цене на нефть 60 долл./баррель дефицит составил 6% ВВП; в 2010 г. при цене на нефть 78 долл./баррель дефицит находился на уровне около 4%; в 2013 г. при цене на нефть 108 долл./баррель – около 0.

Шоковый сценарий, подготовленный регуляторами, предполагает падение средней цены на нефть до 60 долл./баррель. В таком случае, если потребуются антикризисные меры, это может привести к заметному росту бюджетного дефицита (см. таблицу). С учетом высокой корреляции темпов прироста ВВП и прироста нефтяных цен (график 5), их падение может означать переход экономики от стагнации к ощутимой рецессии.

Цена на нефть «Юралс» и дефицит государственного бюджета при принятии антикризисных мер

Цена на нефть, долл./баррель	Дефицит государственного бюджета, % ВВП
60	4-6
80	2-4
90	1-3

Источник: экспертные оценки ДФА ИЭФ.

График 5

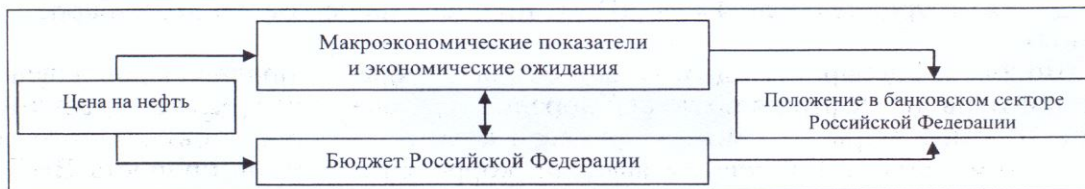
Темпы прироста ВВП и цены нефти Urals (в %)



Источник: Росстат.

Заметные устойчивые изменения нефтяных цен, в отличие от небольших конъюнктурных колебаний, и бюджетных доходов также могут оказывать существенное воздействие на банковскую систему – объем кредитов, депозитов и иные показатели (см. схему). Динамика нефтяных цен прежде всего ощутимо влияет на макроэкономические показатели – такие как доходы населения и

предприятий, уровень занятости, инвестиции и т.д., которые определяют ситуацию в банковском секторе, в том числе ожидания и поведение клиентов российских банков. Так, еще в августе-сентябре 2014 г. наряду с падением цен на нефть и иными негативными тенденциями отмечалось снижение номинальных темпов роста заработной платы до 6-7% в годовом измерении против 9-10% в предыдущие месяцы. Это означает уменьшение реальной заработной платы более чем на 1% (при инфляции в сентябре на уровне 8%)³. По оценкам, инфляция по итогам 2014 г. достигла 11,4%. В случае сохранения указанных тенденций в 2015 г. следует ожидать падения реальной зарплаты, в том числе бюджетников, что способно заметно отразиться и на клиентской базе банков.



Еще в сентябре 2014 г. нами подчеркивалась важность мер по предотвращению рецессии: «Нельзя игнорировать риск того, что тенденция к продолжению негативных явлений в реальном секторе может сопровождаться дальнейшим углублением нестабильности в банковской сфере (дефицитом финансовых ресурсов, снижением капитализации, оттоком капитала и т.д.). В таких условиях предотвращение возможной рецессии, а также формирование потенциала для будущего развития возможны в первую очередь путем стимулирования различных форм государственной поддержки (в том числе посредством шагов по расширению государственного спроса, мер по докапитализации банковского сектора, мероприятий, регулирующих процентные ставки)»⁴.

О государственных заимствованиях. В настоящее время дефицит бюджета планируется покрывать преимущественно из внутренних источников финансирования (график 6).

График 6



Источник: ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

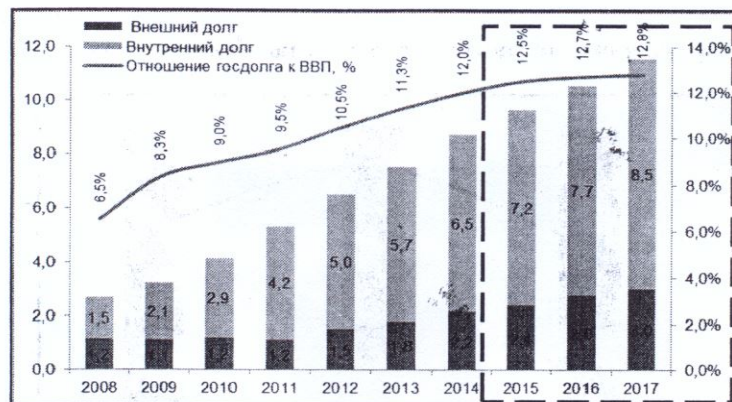
Основными мерами финансирования дефицита федерального бюджета будут государственные заимствования и приватизация федерального имущества.

В 2015 г., как ожидается, доходы от приватизации государственного имущества составят около 37% дефицита, в 2016 г. – 21%.

Объем государственного долга будет расти в среднем почти на 10% в год и к 2017 г. достигнет 12,8% ВВП (график 7).

График 7

Структура государственного долга, трлн. руб.



Источник: ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

В прогнозируемый период государственные заимствования будут замещаться дополнительными нефтегазовыми доходами. Это связано с ожидаемыми сложностями с привлечением капитала – отход от «бюджетного правила» запланирован впервые с момента его введения. Дополнительные нефтегазовые доходы, которые должны быть направлены в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, будут использоваться на замещение государственных заимствований. Суммарно за 2015-2017 гг. объем дополнительных нефтегазовых доходов составит 1 трлн. руб. (в 2015 г. – 344,3 млрд. руб.).

Уточним: объемы средств в 2015-2017 гг. в Резервном фонде и ФНБ будут изменяться только за счет доходов от управления и курсовой переоценки. В случае недопоступления ненефтегазовых доходов, реализации рисков по привлечению заемных, внешних и внутренних, источников финансирования бюджетного дефицита и т.д. объем Резервного фонда может сократиться с 3 трлн. на конец 2014 г. до 2,6 трлн. руб. (уровень начала 2013 г.).

В 2015-2017 гг. согласно документу планируется размещение на внешних рынках государственных облигаций на сумму 7 млрд. долл. ежегодно (график 8). Оценка объема привлечения в ближайшие годы сопоставимого с тем, какой был до введения санкций, выглядит излишне оптимистичной, по крайней мере, на 2015 г. – в 2013 г. на внешних рынках было размещено государственных облигаций на общую сумму 7 млрд. долл.

В то же время на внутреннем рынке также имеются проблемы. В 2014 г. в связи с высокой стоимостью размещения аукционы ОФЗ неоднократно отменялись. При этом в результате размещения и погашения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке за 2015-2017 гг. итоговый результат будет отрицательным, что означает привлечение с рынка суммарно 1,2 трлн. руб. (график 9).

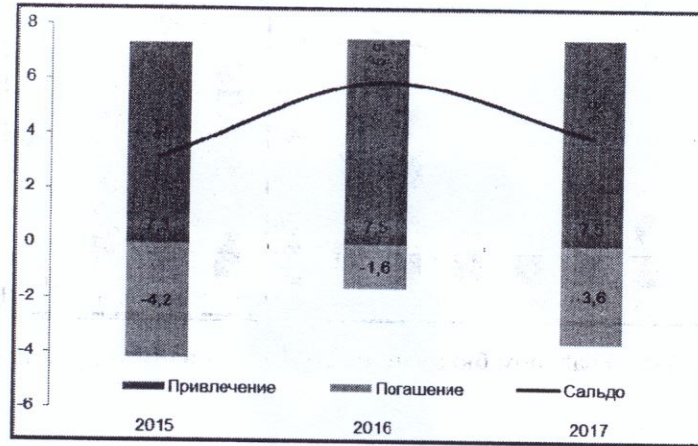
Это может несколько ухудшить условия на финансовом рынке для частного сектора, для которого внутренний рынок при ограниченном доступе на внешние рынки является основным источником капитала. Кроме того, рост государственного долга приведет к повышению расходов на его обслуживание.

В текущей ситуации размещение государственных ценных бумаг на внутреннем рынке будет означать оттягивание на себя средств финансового рынка. Это может негативно отразиться на ситуации с ликвидностью и по сути будет способствовать вытеснению с финансового рынка средств частного сектора го-

сударственным. Такое развитие ситуации ограничит возможности кредитования банками реального сектора, что может затормозить развитие экономики в целом. При большем значении дефицита бюджета указанный эффект усилится, что обострит ситуацию на финансовом рынке.

График 8

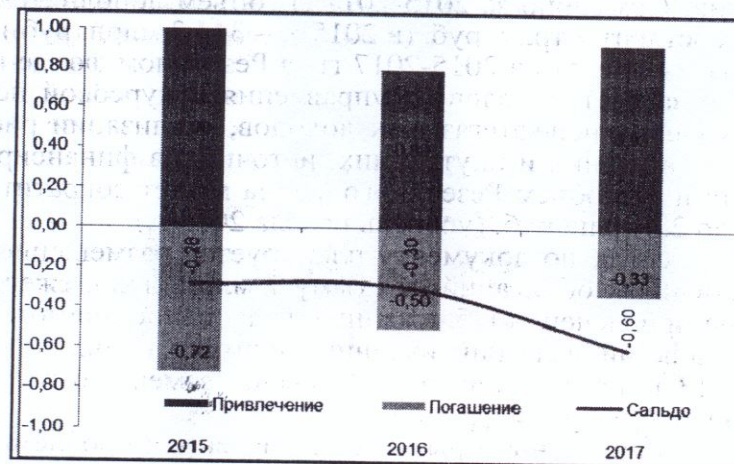
Внешний долг: привлечение и погашение, млрд. долл.



Источник: ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

График 9

Внутренний долг: привлечение и погашение, трлн. руб.



Источник: ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Избежать такого развития событий можно было бы при организации размещения государственных облигаций с участием ЦБ РФ в качестве покупателя. Покупка государственных бумаг ЦБ РФ способствовала бы сохранению ликвидности на рынке, направлению средств на реализацию приоритетных для экономики проектов. В промышленно развитых странах аналогичные проблемы решаются посредством эмиссионных механизмов центральных банков – например, в США и Японии.

На внутреннем рынке объемы размещения частного сектора сокращаются,

едем причин – в том числе высокая стоимость заимствований. Вероятно, ее дальнейшему росту в немалой степени будет способствовать недавнее повышение ключевой ставки Банком России с 9,5 до 17%. Заметим, еще до ее повышения доходность ОФЗ находилась на уровне более 8-9%, а для частных эмитентов первого эшелона доходность достигала двузначных показателей.

Дополнительное давление на внутренний рынок капитала будет также оказывать необходимость выплаты внешнего долга российскими компаниями. По оценкам ЦБ РФ (декабрь 2014 г.), банкам и компаниям предстоит выплатить в 2015 г. около 120 млрд. долл. Это эквивалентно примерно 40% денежной базы убыля. Средства на выплату внешних долгов, вероятно, в разной форме будут изыматься с внутреннего рынка. Все это уменьшит и без того низкий уровень монетизации российской экономики (47%, М2/ВВП), который в настоящее время значительно ниже, чем в ведущих странах – 100% и выше.

В целом бюджет является инерционным и не учитывает всю остроту текущей ситуации. Его реализация не будет способствовать качественному улучшению экономической модели, снижению зависимости российской экономики от внешних шоков, предотвращению возможных кризисных процессов.

В нынешних условиях следует учитывать неблагоприятный сценарий развития событий, когда падение нефтяных цен может привести к затяжной рецессии и необходимости проведения ощутимых антикризисных мер, в том числе по поддержке банковской системы РФ. При этом, в частности, может потребоваться комплекс дополнительных шагов по содействию занятости населения, которые могли бы быть направлены на формирование более рациональной структуры занятости, развитие системы переподготовки кадров с учетом реальных потребностей экономики, повышение территориальной и профессиональной мобильности населения. Нельзя игнорировать, что с учетом неблагоприятных тенденций уже в ближайшем будущем компании могут перейти к более жесткой политике по оптимизации своих трудовых издержек.

Финансирование этих мер посредством привлечения государством средств на внутреннем рынке еще больше усложнит ситуацию на финансовом рынке и обострит проблему обеспеченности финансовыми ресурсами. В этой связи использование регуляторами более широкого набора механизмов, предполагающего в том числе участие ЦБ, позволило бы сформировать адекватную ресурсную базу, нейтрализовать негативные эффекты и способствовало бы насыщению рынка ликвидностью, что в конечном итоге поддержало бы экономический рост и способствовало бы решению социальных задач.

¹ См. материалы научного совета Комитета по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству Государственной думы. 2014. Октябрь.

² Экспертные оценки свидетельствуют, что рост (снижение) среднегодовой цены на нефть примерно на 10 долл./барр. прямо ведет к росту (снижению) нефтегазовых доходов федерального бюджета за год ориентировочно на 700-800 млрд. руб. и к падению (увеличению) дефицита государственного бюджета примерно на 1% ВВП. Кроме того, возникают косвенные эффекты. Основным является следующий: увеличение или падение цен на нефть на 10 долл. ведет к падению или укреплению курса доллара к рублю примерно на 2 руб., что приводит к росту или снижению нефтегазовых доходов почти на 400 млрд. руб. На эту величину должен быть уменьшен прямой эффект (700-800 млрд. руб.) при вычислении суммарного эффекта (300-400 млрд. руб.). См. Финансовый журнал. 2014. № 1. С. 5-16.

³ Данные Росстата.

⁴ Ершов М., Татузов В., Танасова А. Экономика РФ, бегущая по волнам: нелегкий август четырнадцатого; о «длинных волнах» и «второй волне» кризисных процессов // Аналитический банковский журнал. 2014. Сентябрь. С. 38.