

Бюджет цвета нефти: цены на нефть и государственный бюджет России

В статье анализируется общая устойчивость бюджетной системы России в контексте ее зависимости от нефтегазовых доходов и внешней конъюнктуры на сырьевых рынках. Между тем уровень устойчивости бюджетной системы и характер проводимой бюджетной политики во многом определяют степень сырьевой зависимости российской экономики и позволяют получить ответ на вопрос: собирается ли государство «слезать» с «нефтяной иглы» в ближайшей перспективе?

Бюджетная политика и экономическая активность

Важной характеристикой бюджетной политики России является степень долгосрочной сбалансированности бюджета при различных уровнях нефтяных цен. Результатом экономического кризиса последних лет стало сокращение доходов федерального бюджета, в то время как расходные обязательства значительно увеличились (в перспективе ближайших лет ожидается дефицит бюджета). В докризисный период бюджетная политика имела явный проциклический характер и не выполняла функций сглаживания экономических колебаний. В этот период активно наращивались государственные расходы в ущерб макроэкономической стабильности. Перед кризисом этот процесс на фоне роста экономики способствовал ее перегреву, а с наступлением кризисных явлений российская экономика показала глубокое падение.

Проциклическая бюджетная политика приводит к возникновению серьезных рисков для российской экономики, что выражается в ее резком росте и торможении. Между тем подобная нестабильность отрицательно влияет на долгосрочные перспективы роста, прежде всего с точки зрения инвестиционной привлекательности российской экономики. В последние годы наблюдается негативная динамика оттока капитала из страны. В 2011 году этот показатель превысил 85 млрд долларов. Для сравнения — по итогам 2010 года чистый вывоз капитала из страны составил 38,3 млрд долларов, а в 2009 году, в разгар кризиса, — 52 млрд долларов.



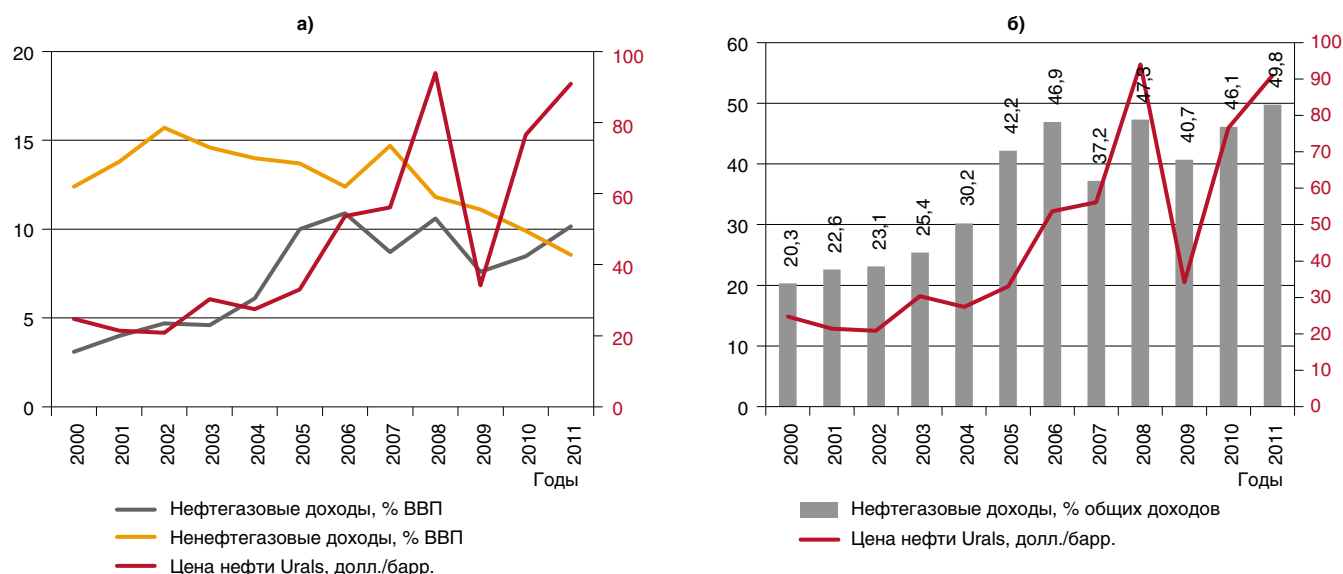


Рис. 1. Сравнительная динамика цен на нефть: а) нефтегазовых доходов, ненефтегазовых доходов и б) ненефтегазовых доходов
Источник: Расчеты ИЭС по данным Федерального казначейства России

Курс на устойчивость бюджетной политики?

Под бюджетной устойчивостью в широком смысле понимается проведение эффективной бюджетной политики по обеспечению стабильного финансирования бюджетных обязательств, способствующей поддержанию устойчивого экономического развития в стране в условиях нестабильной внешней конъюнктуры.

В предкризисные годы государство предприняло некоторые попытки усиления бюджетной устойчивости и минимизации влияния на нее внешней конъюнктуры. В первую очередь, это формирование Стабилизационного фонда. Как известно, создание специальных суверенных фондов, позволяющих аккумулировать сверхдоходы и использовать их в качестве страховки в периоды неблагоприятной ценовой конъюнктуры, широко распространено в странах, зависящих от экспорта природных ресурсов*. Фонды создаются не только для достижения устойчивости бюджета, но и с целью стимулирования макроэкономического равновесия (предотвращение чрезмерного расширения денежной массы и, как следствие, роста инфляционного давления и значительное укрепление национальной валюты).

Особенность нефтегазовых доходов**, выраженная, прежде всего, в их нестабильной и мало предсказуемой динамике, требует специального режима управления ими, который был бы ориентирован на достижение долгосрочной макроэкономической стабильности в стране. Поэтому возникает необходимость формировать государственный бюджет как с учетом, так и без учета нефтегазовых доходов. В предкризисные годы было предложено использовать концепцию «несырьевого бюджета» с расчетом «ненефтегазового баланса». При этом была установлена величина нефтегазового и ненефтегазового дефицита федерального бюджета (дефицит свыше 1% ВВП может возникнуть, только если объем нефтегазовых доходов ниже 3,7% ВВП).

Этому способствовало нарастание значимости нефтегазовых доходов, которое происходило на фоне сокращения роли других секторов экономики (рис. 1). Так, нефтегазовые доходы (% ВВП) на фоне стабильного роста цен в докризисный период в целом росли, а ненефтегазовая часть доходов сокращалась. Стремительно возрастала и доля нефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета: в 2011 году она достигла

* Согласно информации Института исследования фондов благосостояния (The Sovereign Wealth Fund Institute), в мире на сегодняшний день насчитывается более 50 таких крупных фондов, при этом 30 из них формируется за счет поступлений от нефти и газа.

** В число нефтегазовых налогов входят: НДС по нефти, газу, газовому конденсату; вывозные таможенные пошлины на нефть, нефтепродукты и газ.

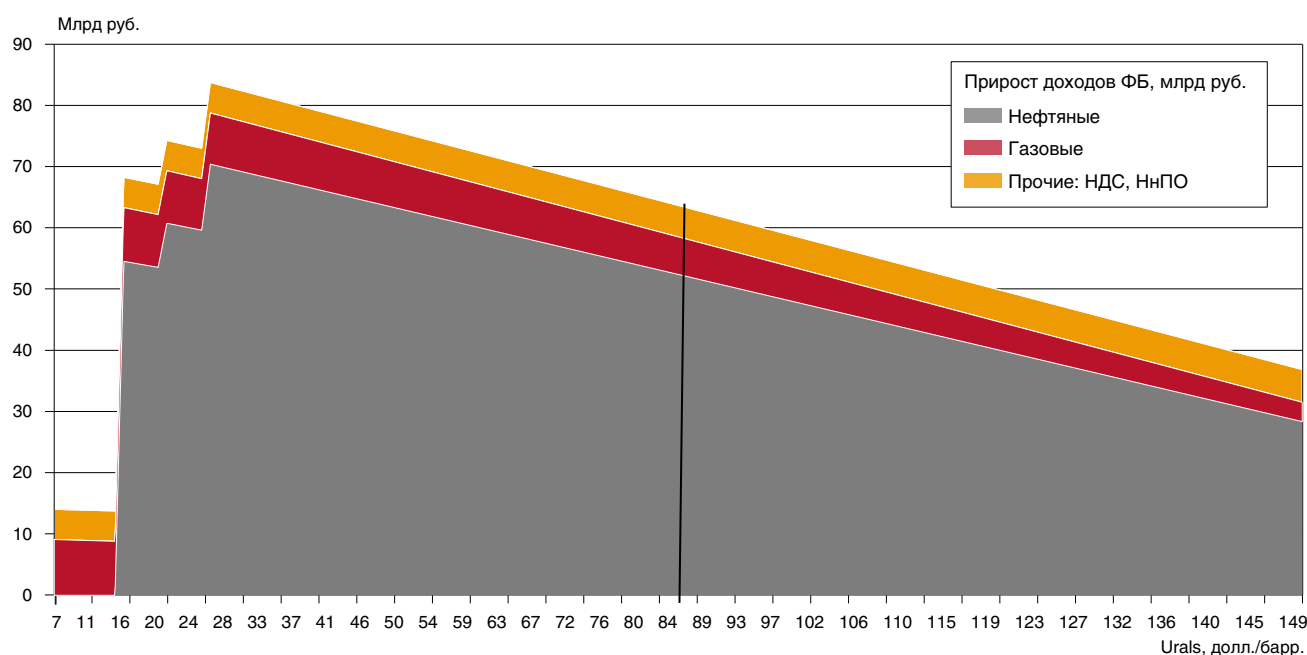


Рис. 2. Чувствительность доходов федерального бюджета к цене нефти сорта Urals в 2010 году (изменение доходов, млрд руб.) в результате изменения цены нефти на 1 долл./барр.

Источник: Расчеты ИЭС

половины всех доходов федерального бюджета.

Также был введен размер нефтегазового трансферта, направляемого на финансирование расходов бюджета. Отметим, что нефтегазовый трансферт, который представляет собой часть средств федерального бюджета, формируется после выделения нефтегазовых доходов, используемых для финансирования нефтегазового дефицита федерального бюджета за счет его нефтегазовых доходов и средств Резервного фонда, в процентах к прогнозируемому на соответствующий год объ-

ему ВВП. С 2007 года в бюджетном кодексе были закреплены нормативные значения нефтегазового трансферта.

Однако из-за влияния экономического кризиса не все принятые меры произвели должный эффект. Так, в частности, ввиду необходимости компенсировать падение нефтегазовых доходов из-за снижения ключевых экономических показателей, государство было вынуждено отказаться от системы трансфертов, были нарушены условия допустимого уровня нефтегазового дефицита федерального бюджета.

Зависимость бюджета от нефти растет

По расчетам Института энергетической стратегии, чувствительность годовых доходов федерального бюджета к ценам на нефть (2011) составляет порядка 53 млрд рублей при изменении цены нефти на 1 долл./барр. Более чем на 80% чувствительность определяется нефтяными доходами. И это понятно: основа нефтегазовых доходов федерального бюджета РФ — сборы от экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и НДС на нефть, ставки которых напрямую привязаны к мировым ценам на нефть.

При этом отметим, что чувствительность доходов федерального бюджета в денежном выражении значительно изменяется в зависимости от уровня цен на нефть, что происходит по причине обрат-

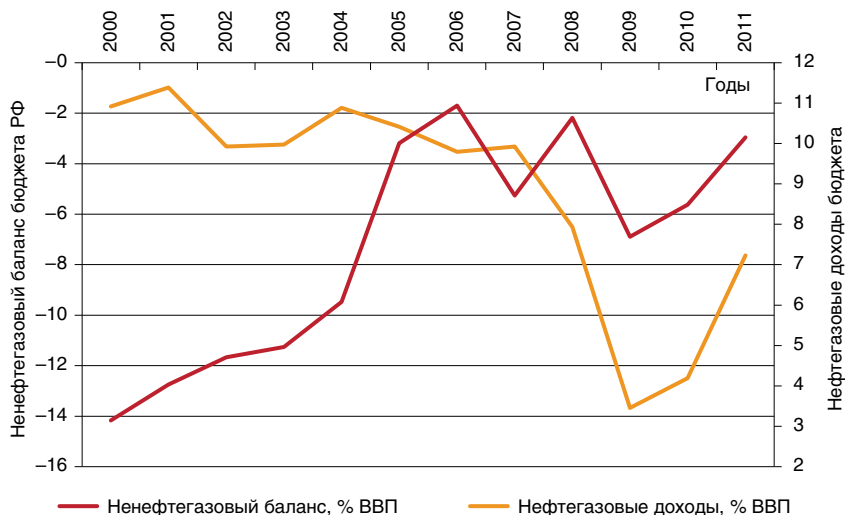


Рис. 3. Сравнительная динамика нефтегазового баланса и нефтегазовых доходов бюджета России

Источник: Расчеты ИЭС по данным Федерального казначейства России

ной зависимости курса рубля и цен на нефть (рис. 2). Другими словами, чем ниже цена на нефть, тем больше (в рублевом исчислении) чувствительность доходов федерального бюджета. Так, средняя цена на нефть Urals в 2010 году установилась на уровне 78 долларов за баррель. При таком уровне цен средняя годовая чувствительность доходов федерального бюджета составила порядка 64 млрд рублей при изменении цены нефти на 1 долл./барр. В среднем при изменении цены нефти на 10 долл./барр. чувствительность меняется на 3,7 млрд рублей.

Одним из индикаторов зависимости федерального бюджета от конъюнктуры на сырьевых рынках является показатель нефтегазового баланса. Он рассчитывается как разность нефтегазовых доходов и общих расходов бюджета. Другими словами, нефтегазовый баланс бюджета определяет способность государства покрывать расходы, не используя поступлений от нефтегазового сектора. Этот показатель является важным количественным индикатором, характеризующим степень устойчивости бюджетной политики и направление ее развития.

При относительно неизменном во времени нефтегазовом балансе можно говорить о том, что бюджет является устойчивым и расходы бюджета слабо подвержены влиянию изменения ценовой конъюнктуры на энергетических рынках. Напротив, его высокая волатильность и корреляция с ценами на энергоресурсы (или нефтегазовыми доходами) характеризуют степень зависимости бюджета от динамики рентных доходов, а также показывают, что задача достижения устойчивости бюджета решается не в полной мере.

Между тем ретроспективная динамика нефтегазового баланса с 2002 года говорит о росте объемов нефтегазового дефицита. Особенно резким его рост был в кризисные годы (2008–2009) за счет активного наращивания бюджетных расходов в рамках антициклической бюджетной политики (рис. 3). Ухудшению нефтегазового баланса бюджета во многом способствовала благоприятная ценовая конъюнктура на сырьевых рынках: в докризисные годы нефтегазовые доходы значительно превышали показатель нефтегазового дефицита. Так, в предкризисном периоде (особенно с 2004 года по 2007-й) наблюдалась тенденция наращивания нефтегазового дефицита на фоне роста

нефтегазовых доходов. Это говорит о проведении проциклической бюджетной политики. По мере поступления больших нефтегазовых доходов на покрытие бюджетных расходов использовалось все большая их часть, автоматически увеличивая нефтегазовый дефицит.

Другими словами, в эти годы проводилась бюджетная политика, во многом способствовавшая наращиванию зависимости федерального бюджета от нефтегазовых доходов; отсутствовали на должном уровне необходимые ограничения на использование нефтегазовых доходов. В результате ослабления бюджетной политики в предкризисный период возросли риски влияния внешних ценовых шоков сырьевых рынков на бюджет страны. В итоге резкое падение цен на нефть в 2008 году привело к еще большей зависимости бюджета от нефтегазового сектора. По итогам 2011 года уровень нефтегазового дефицита достиг 7,6% от ВВП (это более чем в два раза выше докризисного уровня 2007 года), значительно осложнив задачу достижения нефтегазового баланса в будущем.

Ожидаемый дефицит федерального бюджета в 2012 году составляет около 1,5%. По сути, это не столь большая цифра, и дефицит может быть покрыт за счет Резервного фонда. Более серьезные угрозы создает именно крайне неудовлетворительный показатель нефтегазового баланса, дефицит которого находится на критических уровнях и говорит о неустойчивости бюджетной системы и возможных серьезных рисках в более долгосрочной перспективе. Кризис 2008 года показал, что возможности Резервного фонда и его использование в качестве страховки от внешней конъюнктуры невелики: за два кризисных года (2008–2009) было израсходовано 80% средств этого фонда.

Неутешительные перспективы

Между тем значимых предпосылок для улучшения ситуации пока нет. Напомним, что до кризиса 2008 года законодательно существовало ограничение по дефициту нефтегазового баланса на уровне 3,7% ВВП, и все нефтегазовые доходы шли сначала в Стабфонд, а затем в образованные на его базе Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. При этом в бюджет направлялась относительно малая часть этих доходов посредством специ-

ального нефтегазового трансферта. Однако с наступлением кризисного периода с 2010 года в связи с дефицитом бюджета было принято решение о приостановлении норм о раздельном планировании нефтегазовых и ненефтегазовых доходов вплоть до 2014 года. Сейчас нефтегазовые доходы бюджета поступают в Резервный фонд и ФНБ по остаточному принципу, после покрытия дефицита бюджета. Более того, в конце 2011 года такой подход к планированию бюджета был продлен до 2015 года. Это увеличивает вероятность проведения проциклической бюджетной политики в будущем и повышения роли нефтегазовых доходов в бюджетной системе страны. Как следствие, будут расти риски влияния изменяющейся ценовой конъюнктуры на мировых сырьевых рынках на устойчивость бюджетной системы страны в целом.

Текущий прогноз ИЭС по ценам на нефть в 2012 году, основанный на нейросетевом анализе нефтяного рынка, свидетельствует о большой вероятности понижительной динамики в будущем. Ожидается, что среднегодовой уровень цен на нефть марки Brent составит 90–95 долл./барр. против среднего уровня 2011 года — 111,3 долл./барр. При этом уровне цен в 2012 году чувствительность доходов федерального бюджета составит 56,3 млрд рублей при изменении цены нефти на 1 долл./барр.

Ожидаемый в текущем году уровень цен для бюджета близок к пороговому значению. Согласно последним заявлениям Минфина, при цене на нефть 93 долл./

барр. в 2012 году бюджет России может быть сбалансирован, однако Резервный фонд наполняться уже не будет.

При снижении цены ниже этого уровня, чего нельзя исключить уже в 2012 году, неизбежно станет вопрос о сокращении государственных расходов и росте общей налоговой нагрузки на экономику (как за счет роста ставок действующих налогов, так и за счет увеличения налоговой базы и введения новых налогов и сборов). Учитывая нарастание общественно-политической напряженности, можно ожидать сохранения в ближайшие три года высокого уровня социальных расходов бюджета и даже их роста, а также замораживания болезненных налоговых реформ. Это создает дополнительный риск переноса сроков по решению назревших вопросов оптимизации налогообложения в нефтяной отрасли и увеличивает роль роста налоговой нагрузки на газодобычу.

Согласно Основным направлениям бюджетной политики на 2012–2014 годы, доля нефтегазовых доходов в перспективе заложена на уровне 43–47%, что сопоставимо с докризисными показателями и говорит о критической зависимости бюджета от изменчивой ценовой конъюнктуры на нефтяном рынке. Государство не планирует «слезать» с «нефтяной иглы» еще как минимум три года. А в свете нарастания неопределенностей относительно ценовой конъюнктуры нефтяного рынка появляются серьезные угрозы для финансовой стабильности государства и экономического роста в целом.

А. Д. Степанов



СТЕПАНОВ Алексей Дмитриевич —

эксперт-аналитик Института энергетической стратегии. Родился в 1988 г. в г. Чебоксары.

Выпускник РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, докторант Королевского технологического института (Стокгольм).

Эксперт в области экономики и менеджмента топливно-энергетического комплекса. Автор более 20 научно-аналитических публикаций по развитию российского и мирового нефтегазового комплекса. Принимал участие в работах, посвященных анализу состояния и прогнозу развития отраслей ТЭК России и мировых энергетических рынков.

Научные интересы: зависимость российской экономики от ТЭК, взаимосвязь мировой энергетики и экономики, нетрадиционные ископаемые виды топлива.