

Глава 4.

Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Основной выбор, перед которым стоит российская экономика – продолжать транслировать рентные доходы в рост внутреннего спроса, подготавливая почву для нового кризиса, или создавать контрциклические, стабилизирующие механизмы кредитно-денежной и бюджетной политики.
- Основной целью в области кредитно-денежной и бюджетной политики является повышение стабильности и предсказуемости макроэкономической ситуации, позволяющее мобилизовать инвестиции для развития и дальнейшей структурной перестройки экономики.
- В области денежной политики предстоит выбрать между таргетированием инфляции и контролем обменного курса. Выбор в пользу низкой инфляции выглядит предпочтительным: краткосрочные негативные эффекты при снижении инфляции перевешивают значительное улучшение условий для роста внутренних инвестиций в 2013–2020 гг. За 2 года инфляция должна быть снижена до 5% в год.
- В целях поддержания макроэкономической стабильности предлагается ввести бюджетное правило, регулирующее порядок использования бюджетных доходов от экспорта сырья, ограничивающее рост расходов и государственного долга и регламентирующее действия правительства

в случае отклонения цены нефти от базовой, определяемой как скользящее десятилетнее среднее.

- Просчитан вариант отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты. Он приводит к значительному росту внутренних цен на нефтепродукты, который окажется меньшим в случае обеспечения высокой конкуренции — прихода на российский рынок иностранных компаний.

I. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В МАКРОЭКОНОМИКЕ И БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ НА ПРОТЯЖЕНИИ 2000-Х ГГ. И ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС

Первая половина 2000-х гг. стала периодом впечатляющего улучшения макроэкономических показателей российской экономики. Инфляция снизилась с уровня 36,5% до 10–12% в год, стабилизировался валютный курс, бюджет стал устойчиво профицитным. Все это создало благоприятные условия для роста экономики и дальнейшего улучшения макроэкономической ситуации, чему способствовал стремительный рост цен на основные товары российского экспорта.

В результате объем нефтегазового экспорта в текущих ценах в 2008 г. (310 млрд долл.) был в 10 раз большим, чем в 1999 г. (31 млрд долл.). Резервы Банка России выросли с 12,5 млрд долл. на конец 1999 г. до 483 млрд долл. на конец 2010 г. Доходы федерального бюджета выросли за этот период в реальном выражении в 3,4 раза, доходы бюджетной системы в целом в 2,5 раза. Дополнительные бюджетные доходы позволили снизить уровень государственного долга с более 100% ВВП на конец 1999 г. до 8% ВВП к концу 2009 г. На сегодня Россия имеет самый низкий уровень государственного долга среди стран «Большой двадцатки». Параллельно накапливались средства в Стабилизационном, а затем Резервном фонде и Фонде национального благосостояния, так что, начиная с 2007 г., активы ЦБ и Минфина превышали величину государственного долга.

Однако эти позитивные изменения в значительной мере обусловленные резким ростом доходов от экспорта сырья, име-

ли и обратную сторону. Значительный приток финансовых ресурсов сказался на качестве экономического роста: темпы роста доходов значительно опережали темпы роста промышленности и ВВП в целом. Формировавшийся за счет роста экспортных доходов и инвестиционных ресурсов приток средств из-за рубежа направлялся в первую очередь на потребление и в меньшей степени — на развитие. В целом темпы роста спроса значительно превосходили возможности экономики по их покрытию (внутренний спрос увеличивался в 2005–2007 гг. в среднем на 26% в год).

В роли передаточных звеньев от внешних факторов к внутреннему спросу выступали бюджетная и денежно-кредитная политика. Реальный рост расходов федерального бюджета в целом за период оказался почти четырехкратным, расходы расширенного бюджета выросли в реальном выражении в 2,7 раза. При этом расходы бюджетной системы росли в 2005–2006 гг. на 23–25%, а в 2007 г. — на 34%. Среднегодовой рост банковского кредитования организаций и физических лиц составлял в 2005–2007 гг. 49%. Результатом такой динамики стал «перегрев» экономики. Прямым следствием «перегрева» являлась инфляция. Ее размеры ни разу не уложились в объявленные Банком России целевые ориентиры. Растущее расхождение между спросом и предложением на внутреннем рынке покрывалось увеличивающимися объемами импорта. В результате последовательно рос разрыв между ускоряющимся импортом и стабильно умеренным ростом физического объема экспорта: в 2007 г. этот разрыв превысил 20 п.п. (физический объем импорта вырос на 26,6%, экспорта — на 6,3%). Таким образом, рост был несбалансированным с точки зрения отношений с внешним рынком, что маскировалось улучшением условий торговли. Другой потенциальной угрозой стало быстрое наращивание внешнего долга негосударственного сектора: всего за 3 года (2005–2007 гг.) его величина выросла почти вчетверо (со 108 до 419 млрд долл.).

Таким образом, благоприятные внешние условия стимулировали текущий рост экономики и обеспечивали рост уровня жизни, однако создавали угрозы для долгосрочной макроэкономической стабильности. Эти риски реализовались в ходе международного финансового кризиса. В результате более чем трехкратного снижения цен на нефть в августе–декабре 2008 г. резко сократились доходы бюджета. Одновременно прекратился приток ино-

странного капитала и резко усилился отток российского (первый снизился во втором полугодии 2008 г. почти на 100 млрд долл., второй увеличился более чем на 60 млрд долл.). Резервы Банка России сократились с 596 млрд долл. в августе 2008 г. до 384 млрд долл. в апреле 2009 г. Отток капитала предопределил крушение фондового рынка, а сжатие спроса — резкое сокращение ВВП.

Подорванной оказалась и бюджетная стабильность. В ходе кризиса доходы федерального бюджета сократились, а расходные обязательства (в первую очередь в части трансфертов в пенсионную систему) значительно увеличились. В результате на смену профициту, достигавшему в предкризисный период 8% ВВП, пришел дефицит на уровне 4% ВВП.

Кризис продемонстрировал со всей определенностью, что российская экономика является ресурсной: доходы от экспорта ресурсов (рентные, конъюнктурные доходы) являются определяющим фактором устойчивости бюджета и финансовой системы в целом. Именно это обстоятельство должно прежде всего учитываться при выборе того или иного варианта денежно-кредитной и бюджетной политики.

Значительные доходы от торговли энергоресурсами в периоде высоких цен формируют неверные сигналы как для агентов рынка, так и в сфере государственных финансов, их широкое использование для стимулирования внутреннего спроса выступает в качестве проциклической политики, усиливающей диспропорции, в особенности в условиях нереструктурированности многих секторов экономики, институциональных ограничений и низкой инвестиционной привлекательности большинства отраслей, обуславливающей недостаток «длинных» денег и низкий уровень диверсификации.

По сути, основной выбор, перед которым стоит российская экономика, — продолжать транслировать рентные доходы в рост внутреннего спроса, подготавливая почву для нового кризиса, или создавать контрциклические, стабилизирующие механизмы кредитно-денежной и бюджетной политики, смягчающие влияние конъюнктурных колебаний на внешних рынках, параллельно двигаясь в направлении снижения институциональных барьеров и улучшая инвестиционный климат.

II. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА. ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ И РАЗВИЛКИ

В последние годы бюджетная политика все в большей степени следовала моделям, характерным для стран с нересурсной экономикой. Между тем фактор ресурсной зависимости накладывает жесткие бюджетные ограничения: значительная роль нефтегазового сектора приводит к тому, что поступления в бюджет оказываются подвержены непредсказуемым колебаниям. В условиях ожидаемого исчерпания Резервного фонда это грозит резкими изменениями объема внешних и/или внутренних заимствований, взлетами и падениями процентных ставок и соответственно ускорением и торможением роста экономики.

Бюджетная политика в России до кризиса носила выраженный проциклический характер: она не сглаживала, а дополнительно усиливала «перегрев» экономики. Усилия по стабилизации ситуации в условиях кризиса привели к еще большей разбалансированности бюджетной политики. После кризиса 2008–2009 гг. произошел отход от бюджетных правил, принятых в 2002–2004 гг. Бюджетные доходы, получаемые за счет высоких текущих цен на нефть, направляются не в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, а на финансирование текущих расходов федерального бюджета. В целом расходы федерального бюджета выросли с 13,2% ВВП (без учета ЕСН) в 2004 г. до 22,7% ВВП в 2010 г.

В структуре расходов расширенного правительства в последние годы существенно возросла роль текущих затрат на финансирование пенсионной системы, а также расходов на национальную оборону, безопасность и правоохранительную деятельность. Были приняты политические решения о финансировании масштабных инфраструктурных проектов в рамках подготовки к Олимпиаде 2014 г. в г. Сочи, проведению саммита АТЭС во Владивостоке, чемпионата мира по футболу в 2018 г. Значительные ресурсы выделяются в виде субсидий и взносов в уставные капиталы государственных корпораций и компаний с госучастием.

В соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» реальным приоритетом расходов как для федерального бюджета, так и для бюджетной системы в целом являются расходы на национальную оборону и национальную безопасность. Объем расхо-

дов бюджетной системы по этим разделам увеличивается с 5,5% ВВП в 2011 г. до 6,7% ВВП к 2014 г. Уровень расходов на социальную политику, две трети которых являются обязательствами по выплате трудовых пенсий, в 2011 г. составит около 12% ВВП и в случае инерционного развития пенсионной системы будет постепенно нарастать.

Вместе с тем хронически недофинансированными остаются сферы человеческого капитала и инфраструктуры, что ограничивает возможности модернизации экономики и роста ее инвестиционной привлекательности. Это в свою очередь создает условия для сохранения и усиления существующих дисбалансов — сырьевой ориентации экспорта и чрезмерном потреблении в ущерб накоплению.

Таким образом, перед бюджетной политикой в среднесрочной перспективе стоят следующие вызовы, формирующие ограничения для маневра:

1. **Высокие риски сохранения дефицита федерального бюджета даже при высоких ценах на нефть и его финансирование за счет привлечения государственных займов в условиях недиверсифицированной экономики.**
Сохранение дефицита и его финансирование за счет государственных займов опасно с точки зрения рисков финансовой нестабильности и имеет явные негативные последствия для экономики, так как:
 - негативно влияет на инвестиционную привлекательность страны, ведет к удорожанию кредита (в виду рисков макроэкономической дестабилизации и угрозы дефолта);
 - большой внутренний долг ведет к вытеснению частных инвестиций и замене их государственными;
 - в условиях недостаточной диверсифицированности источников доходов создает риски, не сопоставимые с долговыми рисками развитых стран, имеющих принципиально иной уровень устойчивости;
 - еще более усиливает зависимость бюджета от внешних факторов, теперь не только в отношении прямых доходов, но и в отношении возможностей и стоимости привлечения средств на обслуживание долга.
2. **Невозможность существенного сокращения имеющихся социальных обязательств, а также перспектива роста расходов в связи**

с неблагоприятным демографическим трендом в условиях несбалансированности Пенсионного фонда.

Помимо невозможности неисполнения принятых социальных обязательств, российская бюджетная система столкнется с необходимостью дополнительных расходов, связанных с несбалансированностью пенсионной системы и нарастанием негативных демографических тенденций в текущем десятилетии (см. главу 6 «Реформа пенсионной системы»). Инерционность процессов в этой области не позволяет рассчитывать на серьезное снижение расходов бюджета в рассматриваемом периоде.

3. **Ограниченные возможности наращивания доходов и их вероятное сокращение в среднесрочной перспективе.**

В российской экономике с учетом ее структуры, институциональных особенностей и требований международной конкурентоспособности (в том числе в рамках интеграционных объединений на территории СНГ) ограничены возможности по повышению доходной части бюджета (см. главу 5 «Налоговая политика»). Кроме того, в долгосрочной перспективе можно ожидать устойчивой тенденции сокращения доходов бюджетной системы в процентах ВВП. Это объясняется прогнозируемым снижением удельного веса нефтяного сектора (для которого характерна очень высокая налоговая нагрузка) в экономике в условиях стабилизации добычи нефти. Таким образом, задача балансировки бюджетной системы должна решаться в первую очередь за счет оптимизации и повышения эффективности расходов бюджета при заданных ограничениях на объем доходов и заимствований.

4. **Ограниченные возможности для структурного маневра в целях модернизации экономики.**

Задача модернизации российской экономики остается приоритетной задачей социально-экономического развития. Однако в текущей структуре расходов очень невелики резервы для осуществления структурного маневра, связанного с решением задач модернизации и поддержания (наращивания) конкурентных преимуществ России за счет инвестиций в человеческий капитал. Между тем на сегодня недофинансированность расходов по сравнению со средним уровнем стран ОЭСР составляет: в образовании — 1,5–2,0 п. п. ВВП, в здравоохране-

нии – 3–4 п. п. ВВП, в сфере охраны окружающей среды – 0,5–1,0 п. п. ВВП.

В контексте этих вызовов и ограничений ключевые задачи в области бюджетной политики состоят в превращении бюджетного механизма в инструмент макроэкономической стабилизации и в максимальном использовании всех резервов, имеющихся в расходной части бюджета, для финансирования приоритетных расходов на развитие инфраструктуры и человеческого капитала. Для решения этих задач и обеспечения благоприятных макроэкономических условий для экономического роста бюджетная политика должна опираться на следующие базовые принципы:

- консервативный подход к бюджетному планированию;
- обеспечение долгосрочной стабильности федерального бюджета при уровне цен на нефть, соответствующих среднему многолетнему значению, а при более высоких ценах – возврат к политике накопления резервных бюджетных фондов;
- принятие рамочных (на первом этапе) правил, ограничивающих рост общего объема бюджетных расходов, а также регламентирующих использование дополнительных бюджетных доходов, связанных с высокими ценами на энергоресурсы;
- постепенное снижение роли федерального бюджета как основного источника финансирования дефицита Пенсионного фонда;
- стабилизацию бюджетной нагрузки за счет сокращения избыточных и неэффективных расходов бюджета и использование полученной экономии для дополнительного финансирования приоритетных статей расходов;
- проведение экономически обоснованной долговой политики, обеспечивающей необходимый объем свободно обращающихся ликвидных ценных бумаг в интересах политики денежных властей, формирование безрисковой кривой процентных ставок, выполнение законодательных требований по уровню риска портфелей Пенсионного фонда и других институциональных инвесторов;
- минимизацию валютных рисков для бюджета.

III. ОСНОВНЫЕ СЦЕНАРИИ И ПОСЛЕДСТВИЯ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ (БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА)

Основная развилка бюджетной политики находится между продолжением эксплуатации благоприятных внешнеэкономических условий в отсутствие серьезных экономико-политических реформ и созданием макроэкономических и институциональных условий для формирования новой модели роста. В последнем случае предполагается не механическое балансирование бюджета и сокращение расходов до уровня структурных доходов, но проведение блока реформ – пенсионной, военной, налоговой, реформы бюджетного сектора, образования, здравоохранения, науки, системы социальной поддержки населения, управления госсобственностью, естественных монополий и т. д., описанных в следующих разделах данной Стратегии. В рамках этой развилки можно выделить три сценария.

В условиях первого сценария, инерционного, предполагающего отказ от реформ бюджетного сектора и связанных с ним институтов и сегментов рынка, рост бюджетных обязательств приводит к возникновению устойчивого дефицита бюджетной системы. Он достигает 7–8% ВВП даже при достаточно комфортном уровне цен на нефть (не ниже 90 долл. за баррель в ценах 2010 г.).

Сбалансированность бюджета в таком сценарии достигается при ценах на нефть устойчиво не ниже 155–160 долл. за баррель в ценах 2010 г. Финансирование указанного дефицита (возникающего в условиях консервативной оценки вероятного уровня цен на нефть) за счет государственных заимствований означает рост объема государственного долга России к 2020 г. до 70–80% ВВП. Это представляется недопустимым в условиях ресурсной экономики, где существует риск снижения цен на нефть и резкой переоценки уровня рисков вложений в российские активы инвесторами в этом случае.

Второй сценарий, компромиссный, обеспечивает сочетание дополнительных бюджетных расходов по приоритетным направлениям (на развитие инфраструктуры и человеческого капитала) с постепенным повышением сбалансированности бюджетной системы. При этом действуют бюджетные правила, регулирующие использование бюджетных доходов в рамках конъюнктурного «цикла» сырьевых цен. Объем государственного долга в этом сценарии к 2020 г. не превосходит 25% ВВП, что позволяет профинансировать приоритетные направления расходной части бюджета

и обеспечить финансовый сектор экономики и денежные власти безрисковыми активами с базовой процентной ставкой.

Третий сценарий, жесткий, исходит из приоритетности задачи достижения макроэкономической сбалансированности. Это предполагает принятие более жестких бюджетных правил и, соответственно, меньшее увеличение расходов по приоритетным направлениям. В этом случае размеры государственного долга оказываются существенно меньшими, чем во втором сценарии.

Выбор между вторым и третьим сценариями представляет собой важную развилку, требующую политического решения.

IV. СИСТЕМА ПРЕДЛАГАЕМЫХ МЕР (БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА)

В рамках рекомендуемых сценариев предлагаются следующие меры в области бюджетной политики.

Новые бюджетные правила

Принятие новых бюджетных правил, определяющих порядок использования доходов бюджета, связанных с колебаниями цен на энергоресурсы, и устанавливающих ограничения на величину расходов

Размер нефтегазового трансферта должен задаваться не как постоянно меняющаяся доля к ВВП страны, а определяться пороговым значением цены на нефть, установленным на основании объективной наблюдаемой исторической информации. Кроме того, необходимо учитывать и косвенный эффект от изменения цен на нефть на не-нефтегазовые доходы (через изменение темпов роста экономики, обменный курс, инфляцию и т. д.).

Одновременно с этим целесообразно финансирование не-нефтегазового дефицита федерального бюджета путем выпуска государственных ценных бумаг, размещаемых на внутреннем рынке.

Создание Резервного фонда, выделение не-нефтегазовых доходов и нефтегазового трансферта было первым шагом на пути противодействия внутренним циклическим и внешним конъюнктурным колебаниям. Как показал опыт 2008–2009 гг., в условиях ухудшения внешней конъюнктуры Резервный фонд вы-

полняет свою роль по сглаживанию колебаний рентных доходов. Однако при наложении на конъюнктурный цикл цен на энергоносители внутреннего бизнес-цикла возможности Резервного фонда оказываются недостаточными, и правительство вынуждено идти на масштабные рыночные заимствования. Формирование развитого рынка государственных ценных бумаг (в первую очередь — внутренних) позволяет не только сглаживать колебания циклических бюджетных доходов, но и дает Центральному банку возможности для реализации на практике политики управления процентными ставками через операции на открытом рынке.

Прежние бюджетные правила касались только нефтегазовых доходов. Однако необходимо учитывать не только конъюнктурные доходы, связанные с колебаниями цен на нефть и газ, но и циклические доходы, связанные с фазой делового цикла. При этом в настоящих российских условиях деловой цикл в значительной мере формируется изменением цен на углеводороды. В связи с этим основой новых бюджетных правил предлагается сделать базовую цену на нефть.

В дальнейшем, по мере диверсификации российской экономики и доходной части бюджета, необходим переход к учету в бюджетных правилах не только базовой цены на нефть, но и параметров делового цикла. То есть переход к выделению структурных доходов бюджета — ожидаемых при базовой цене на нефть и средних за деловой цикл темпах роста ВВП.

Федеральный бюджет должен быть сбалансированным при базовой цене на нефть. При этом необходимо учитывать зависимость бюджетных доходов от цен на нефть по всем каналам — как прямым, так и косвенным (через цены на газ, через влияние на темпы роста экономики, доходы населения, обменный курс и т. д.). Кроме того, необходимо более жестко регламентировать действия правительства в случае отклонения доходов от запланированных (в большую либо в меньшую сторону).

Таким образом, предлагаемые бюджетные правила определяются набором следующих показателей:

- 1) базовая цена нефти;
- 2) максимальная допустимая величина финансирования бюджетного дефицита за счет чистых заимствований;
- 3) предельный размер государственного долга.

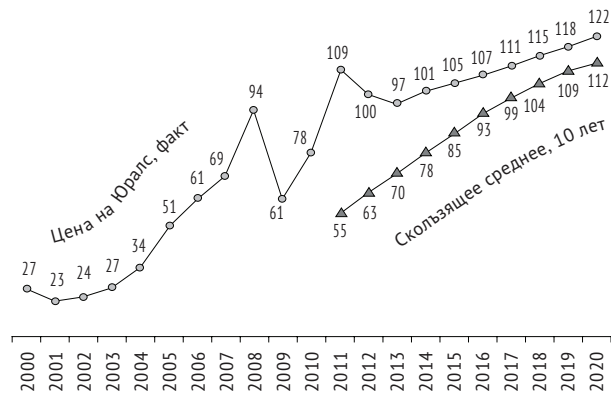


Рис. 1.

В качестве базовой предлагается использовать расчетную цену на нефть марки «Юралс», полученную как скользящее десятилетнее среднее. Для расчета среднего используется цена за последние 10 лет, взятая в реальных ценах (скорректированная на инфляцию доллара США). Затем полученная средняя пересчитывается в текущие цены исходя из накопленной долларовой инфляции.

На рис. 1 представлена прогнозная динамика фактической и базовой цены на нефть на основании прогноза МЭР.

В ситуации, когда динамика цен на нефть в течение достаточного длительного периода остается стабильно высокой (как в данном примере), расчетная базовая цена на нефть приближается к фактической. Таким образом, фактический баланс федерального бюджета приближается к нулевому.

Предложенный вариант базовой цены, при условии реализации заложенной в прогнозе МЭР динамики цен на нефть, подходит к значению более 90 долл. за баррель к 2016 г. Представляется, что именно 2016 г. должен стать годом выхода на стационарный вариант использования данных бюджетных правил.

Тем не менее, предлагаемые бюджетные правила должны быть введены в действие уже в 2012 г. На срок до 2015 г. должен действовать переходный период, когда базовая цена устанавливается в особом порядке. Начиная с 2016 г. вводится стандартный порядок установления базовой цены.

Чтобы избежать достаточно сложного перехода к базовой цене, связанного с резким и болезненным сокращением расхо-

дов, предлагается установить базовую цену на нефть для федерального бюджета уже в 2012 г. на уровне 105 долл. за баррель, в 2013 г.— 103 долл. за баррель, в 2014 г.— 97 долл. за баррель, в 2015 г.— 95 долл. за баррель.

Предельный объем расходов в течение переходного периода должен определяться по общему правилу (расчетные доходы бюджета при базовой цене + предельный объем чистого долгового финансирования в случае компромиссного сценария).

Максимальную величину чистого долгового финансирования предлагается принять равной 1,0–2,0% ВВП в год (в зависимости от сценария бюджетной политики), а предельные размеры государственного долга – 25% ВВП.

Такой уровень государственного долга представляется безопасным с точки зрения долговой нагрузки на бюджет и экономику и уровня странового риска России при краткосрочных (до 1–2 лет) снижениях цен на нефть. Для минимизации валютных рисков предпочтительным представляется выпуск долговых обязательств исключительно в российской национальной валюте, хотя форма выпуска может быть различной: внутренние облигации федерального займа или рублевые евробонды.

Кроме того, следует более жестко регламентировать действия правительства в случае отклонения доходов от запланированных (в большую либо меньшую сторону).

Нормативная величина Резервного фонда устанавливается на уровне 6% ВВП, что позволяет финансировать в течение трех лет снижение цен на нефть на 20%. При превышении объема фонда данной величины последующие поступающие в фонд средства направляются на пополнение Фонда национального благосостояния.

Основу бюджетного планирования будут составлять расчетные оценки бюджетных доходов при базовой цене нефти, задающие предельный объем расходов на очередной год и плановый период. При этом необходимо учитывать зависимость бюджетных доходов от цен на нефть по всем каналам – прямым и косвенным.

Для регламентации действий правительства при отклонении доходов от запланированных необходимо также определять на стадии бюджетного планирования расчетное изменение доходов при повышении (понижении) цен на нефть и газ на 1%.

В случае, если фактическая цена на нефть отличается от базовой, находится расчетное превышение (недобор) доходов, пропорциональное отклонению фактической цены от базовой.

Нормативная разность направляется в Резервный фонд (при относительно высокой цене на нефть) либо компенсируется из Резервного фонда (при относительно низкой цене на нефть).

При этом в случае повышения фактической цены на нефть и, соответственно, уровня доходов, в первую очередь предлагается направлять средства на пополнение Резервного фонда до достижения нормативной величины (6% ВВП), затем — на снижение чистых заимствований (по усмотрению правительства) и пополнение ФНБ.

В случае недостаточности средств для достижения нормативного объема Резервного фонда разрешается его плановое пополнение за счет средств ФНБ.

В компромиссном сценарии предельная величина расходов определяется как сумма расчетных доходов при базовой цене на нефть и предельного финансирования. Для данного варианта предельный объем чистого долгового финансирования устанавливается на уровне 1% ВВП. Таким образом, при совпадении фактической и базовой цены на нефть федеральный бюджет будет иметь дефицит не более 1% ВВП, что позволяет сохранять приемлемый уровень государственного долга по отношению к ВВП.

В жестком варианте предполагается, что федеральный бюджет должен быть сбалансированным при базовой цене на нефть. При этом правительство имеет определенную свободу в финансировании дефицита. Так, ему предоставляется право проводить заимствования в пределах допустимого объема с одновременным зачислением средств в Резервный фонд либо, напротив, проводить чистое погашение долга. В данном варианте можно предусмотреть увеличение объема предельного чистого долгового финансирования до 2% ВВП.

Изменение структуры расходов бюджета

Изменение структуры бюджетных расходов в целях финансирования модернизации российской экономики и повышения уровня инвестиций в человеческий капитал

Целью предлагаемых мер является оптимизация структуры бюджетных расходов, позволяющая профинансировать дополнительные расходы, связанные с решением задач модернизации российской экономики и увеличения инвестиций в челове-

ский капитал, оставаясь при этом в рамках ограничений, установленных описанными выше бюджетными правилами.

Для осуществления структурного маневра, который позволит разрешить наиболее острые проблемы развития инфраструктуры и человеческого капитала (см. главы 8–11; 13; 15 и 17), одновременно повысив эффективность использования бюджетных ресурсов, в период до 2020 г. предлагается увеличить финансирование этих направлений на 4% ВВП.

В то же время, уже в период до 2014 г., существуют возможности для сокращения неэффективных и избыточных расходов бюджетной системы не менее чем на 2% ВВП.

Таким образом, предлагаемую группами формулу структурного маневра в расходной части бюджета можно назвать «+4–2».

Для достижения максимального эффекта ключевые меры по реструктуризации расходной части бюджета необходимо осуществить в 2012–2014 гг., поскольку этот период с политической точки зрения является наиболее благоприятным для реформирования бюджетного сектора.

График мер, направленных на реструктуризацию расходной части бюджета расширенного правительства, разработан с учетом принятия бюджетных правил на уровне федерального бюджета и позволяет провести реструктуризацию на первом этапе в период 2012–2014 гг. без привлечения дополнительных ресурсов. К 2014 г. объем дополнительных расходов по приоритетным направлениям составит 2% ВВП (в том числе образование — 0,15% ВВП, здравоохранение — 1% ВВП, дорожное хозяйство — 0,75% ВВП, связь и ИКТ — 0,1% ВВП).

Повышение этих расходов будет обеспечено за счет экономии расходов к 2014 г. в общем объеме 2% ВВП по следующим направлениям: национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность — 0,9% ВВП, общегосударственные расходы — 0,3% ВВП, национальная экономика и ЖКХ — 0,8% ВВП.

Продолжение начатых преобразований на следующем этапе потребует роста расходов по приоритетным направлениям еще на 2% ВВП. К 2020 г. суммарный прирост достигнет 4% ВВП (в том числе образование — 1,3% ВВП, здравоохранение — 1% ВВП, дорожное хозяйство — 1,6% ВВП, связь и ИКТ — 0,1% ВВП). В этот период для финансирования дополнительных расходов предполагается привлечение в бюджетную систему дополнительных поступлений.

Их источниками могут быть:

1. Увеличение налоговой нагрузки на пользователей автомобильных дорог (в виде постепенного повышения акцизов на бензин и увеличения платы за парковку или за пробег автомобиля (см. главу 15). Этот вариант способствует формированию устойчивой базы для финансирования развития дорожной сети и поддержанию транспортной доступности в долгосрочном периоде.
2. Дальнейшее повышение акцизов на табачную продукцию, крепкий алкоголь и иные товары, наносящие вред здоровью (см. главу 13).
3. Увеличение масштабов приватизации с 0,5 до 0,7–1% ВВП в год, включая субфедеральный уровень.

Кроме того, сохраняется дополнительный потенциал для экономии средств по разделам «общегосударственные вопросы», «национальная экономика», «ЖКХ» и др. в случае успеха институциональных преобразований (см. главы 2; 18; 21), направленных на сокращение регулирующих функций государства, повышение эффективности государственных инвестиций и государственных закупок, укрепления рыночных институтов.

Максимум структурного дефицита (разница между расходами и расчетным объемом доходов при базовой цене) достигнет в 2016 г. 1,9% ВВП, а к 2020 г. снизится до 0,8% ВВП. Данный дефицит финансируется за счет чистых заимствований федерального бюджета. К 2020 г. объем государственного долга практически достигнет предельной величины в 25% ВВП (22,6% ВВП), что означает необходимость балансировки федерального бюджета с 2021 г. на уровне структурных доходов.

Общий дефицит федерального бюджета достигнет максимума (1,3% ВВП) в 2013 г. и сократится к 2020 г. до 0,4% ВВП, при этом от 1/3 до половины данного дефицита будет покрыта за счет доходов от приватизации государственного имущества. Поскольку прогнозные цены на нефть выше базовых и фактический дефицит меньше структурного, часть доходов федерального бюджета направляется в Резервный фонд, который, тем не менее, не достигнет в 2020 г. нормативной величины в 6% ВВП (5,6% ВВП). Соответственно, возможность направить часть дополни-

тельных доходов в Фонд национального благосостояния появится уже после 2020 г.

Бюджет расширенного правительства на протяжении большей части рассматриваемого периода является сбалансированным с учетом оценки поступлений от приватизации.

V. ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА. РАЗВИЛКИ И ВЫЗОВЫ

В сфере денежно-кредитной политики основным вызовом является крайне высокая степень зависимости внутреннего спроса от внешних условий. Их влияние распространяется в экономике по многим каналам: напрямую через потребительский спрос, инвестиционный спрос, государственный спрос, наконец — через потребительский спрос, стимулируемый расширением бюджетных расходов. Колебания в уровне цен и доходов от торговли углеводородами приводит к колебаниям в притоке валютных средств в экономику и, соответственно, к колебаниям валютного курса и размеров денежного предложения. Для снижения уровня зависимости экономики от этих колебаний необходимо создать новый номинальный «якорь», альтернативный обменному курсу, и сформировать доверие рыночных агентов к этому «якорю».

Ресурсно-зависимой экономике объективно трудно поддерживать одновременно низкую инфляцию и ограничения на обменный курс. Соответственно, одна из развилки состоит в том, принимаем ли мы в качестве приоритета снижение инфляции (т. е. стабильность цен в национальной валюте) или стабильность обменного курса (т. е. фактически цен в иностранной валюте). Представляется, что выбор должен быть сделан в пользу первого варианта.

В пользу выбора именно подавления инфляции в качестве основной цели можно привести следующие основные аргументы:

- инфляция предопределяет выбор в пользу текущего потребления и низкую склонность к сбережениям (они обесцениваются), в результате образуется дефицит «длинных» денег в экономике, необходимых для крупных и долгосрочных инвестиций, и наоборот, возникает необходимость замещения

их краткосрочными заимствованиями, повышающими риски в условиях ресурсной экономики;

- инфляция снижает эффективность денежно-кредитной политики, лишая в условиях ресурсной экономики Центральный банк возможности регулировать спрос, снижает доверие к национальной валюте;
- инфляция предопределяет высокие риски при инвестиционном планировании (при высоких темпах инфляции велика вероятность ошибки при оценке как доходности проекта, так и реальной стоимости заемных средств), соответственно, снижает объем инвестиций и возможные темпы роста экономики;
- инфляция затрудняет преодоление бедности и усиливает расслоение населения по доходам (инфляция в большей степени негативно влияет на доходы малообеспеченных слоев населения), что ведет к росту социальной напряженности.

В этом случае в области денежно-кредитной политики в среднесрочной перспективе (до 2015 г.) основной задачей Центрального банка будет решение проблемы высокой инфляции и снижение зависимости денежно-кредитной политики от внешних условий. Соответственно, можно выделить следующие основные вызовы в области денежно-кредитной политики:

1. Устойчивое снижение инфляции ниже уровня 5% в год. Выполнение данного требования является необходимым (но недостаточным) условием для перехода к политике инфляционного таргетирования.
2. Минимизация влияния Центрального банка РФ на курсообразование на валютном рынке.
3. Ослабление негативного влияния на возможности снижения инфляции со стороны регулируемых цен и тарифов, а также возможной либерализации цен на энергоресурсы на внутреннем рынке.
4. Переход к использованию процентных ставок как основного инструмента денежно-кредитной политики.
5. Дестимулирование долларизации сбережений и долговых обязательств российских экономических агентов на территории РФ, повышение доверия российских экономических агентов к национальной валюте.

VI. ОСНОВНЫЕ СЦЕНАРИИ И ПОСЛЕДСТВИЯ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ (ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА)

Основная развилка денежно-кредитной политики находится между реализацией политики по возможности быстрого сокращения инфляции, сопровождаемого краткосрочными негативными эффектами, но и значительным улучшением условий роста внутренних инвестиций в период 2013–2020 гг., и сохранением более высоких темпов роста ВВП в краткосрочной перспективе при хронической нехватке внутренних инвестиций в периоде 2013–2020 гг.

Соответственно, инерционный сценарий денежно-кредитной политики хорошо сочетается с инерционным сценарием бюджетной политики, когда сохранение относительно высокой инфляции сдерживает рост бюджетных расходов в реальном выражении. Политика денежных властей в этом сценарии включает в себя управляемое плавание рубля с целью замедления темпов укрепления реального курса и обеспечения притока иностранного капитала в страну для финансирования частных инвестиций и вложений в государственные облигации. Без притока иностранного капитала, исключительно за счет внутренних источников, финансирование предполагаемого дефицита федерального бюджета будет полностью вытеснять все частные инвестиции.

Предпочтительный сценарий: денежные власти предпринимают активные действия (см. набор мер ниже) в быстром темпе: за 1,5–2 года — снижение инфляции ниже 5% в годовом исчислении. В последующем инфляция удерживается в диапазоне «средняя инфляция в ЕС +1,5–2 п. п.». Такой сценарий, безусловно, сопряжен с кратковременным ухудшением условий кредитования банками нефинансового сектора и, соответственно, замедлением темпов роста реального ВВП и инвестиций в основной капитал. Однако он позволяет уже к 2014–2015 гг. сформировать более благоприятные условия для экономического роста, чем в условиях следования инерционному сценарию.

Уже в 2013–2014 гг. в России может быть достигнута инфляция на уровне около 4,5% в год, а процентные ставки по кредитам опустятся до 5,5–6,0% в годовом исчислении. При этом ставки по депозитам останутся на уровне около 5%, т. е. положительными в реальном выражении.

Для сравнения, в инерционном сценарии данный уровень инфляции может быть достигнут только за пределами 2015 г.

Таблица 1

	2011	2012	2013	2014	2015
Инерционный сценарий					
ИПЦ (% в среднегодовом исчислении)	7,0	6,0	5,5	5,0	5,0
Темп роста М2 (% за год)	18,1	18,7	16,9	13,4	13,0
Курс рубля к доллару США (руб./долл.)	28,6	28,7	30,1	32,2	32,2
Процентная ставка по кредитам НФС (% годовых)	8,5	7,5	7,0	6,8	6,5
Процентная ставка по депозитам (% годовых)	5,1	5,0	4,7	4,3	4,1
Предпочтительный сценарий					
ИПЦ (% в среднегодовом исчислении)	7,0	5,5	5,0	4,5	4,0
Темп роста М2 (% за год)	16,0	13,5	9,8	9,5	10,3
Курс рубля к доллару США (руб./долл.)	28,6	28,2	28,4	29,3	30,0
Процентная ставка по кредитам НФС (% годовых)	9,0	8,2	6,5	5,5	4,9
Процентная ставка по депозитам (% годовых)	5,1	5,7	5,4	4,7	4,1

При этом ставки по кредитам сохраняются в диапазоне 6,5–8,5%, а по депозитам — упадут ниже уровня инфляции (4–4,5%). Высокие кредитные ставки и дестимулирующий эффект отрицательной доходности депозитов будут поддерживать хронический недостаток внутренних инвестиций.

VII. СИСТЕМА ПРЕДЛАГАЕМЫХ МЕР (ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА)

В отношении денежно-кредитной политики и снижения инфляции в рамках предпочтительного сценария предлагаются следующие меры.

1. Применение в политике ЦБ элементов модифицированного (гибридного) таргетирования инфляции (в 2012–2014 гг.):
 - обеспечение гибкости номинального курса рубля к бивалютной корзине (последовательное сокращение объема целе-

вых (плановых) интервенций при внутрисуточных колебаниях курса рубля);

- до полного перехода к режиму инфляционного таргетирования — сохранение в качестве операционной цели номинального курса рубля к бивалютной корзине; проведение валютных интервенций не только для сглаживания дневных и внутрисуточных колебаний, но и вблизи границ достаточно широкого коридора;
 - расширение рефинансирования коммерческих банков за счет операций с ценными бумагами;
 - повышение информативности и прозрачности решений совета директоров Банка России по вопросам денежно-кредитной политики.
2. Ограничение денежного предложения до момента снижения инфляции до уровня не выше 5% в годовом исчислении:
 - поддержание ставки рефинансирования ЦБ не менее чем на 1 п. п. выше текущей инфляции в годовом выражении;
 - повышение процентных ставок по депозитным операциям Банка России и операциям прямого РЕПО;
 - ограничение на предложение денег банками (ограничение розничного кредитования, дифференциация резервных требований по видам обязательств).
 3. Институциональные меры, способствующие политике снижения инфляции:
 - демополизация экономики, снятие барьеров для конкуренции, борьба с картельными соглашениями и т. д.;
 - проведение реформы естественных монополий, пересмотр предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов — ограничение их уровнем целевой инфляции на очередной календарный год.
 4. Переход ЦБ к режиму модифицированного (гибридного) таргетирования инфляции (с 2015 г.):
 - установление целевого значения инфляции на уровне, не превышающем на 1,5–2 п. п. прогнозный (целевой) уровень инфляции ЕЦБ, что позволит учитывать влияние внешних ценовых факторов (колебания мирового индекса цен на продовольствие, мировых цен на энергоресурсы и т. д.);
 - использование процентных ставок как основного инструмента денежно-кредитной политики, обеспечение предложения денег банковскому сектору посредством операций (зalog,

покупка/продажа) на рынке рублевых финансовых инструментов;

- максимально свободное, с учетом влияния конъюнктуры мировых сырьевых рынков и движения краткосрочного капитала, плавание курса рубля по отношению к корзине валют;
- дискреционная политика в отношении интервенций на валютном рынке с учетом изменения фундаментальных факторов (состояние платежного баланса, уровень валютных рисков, динамика реального эффективного курса рубля); отказ от установления правил применения целевых (плановых) интервенций, осуществления покупки/продажи валюты преимущественно в интересах Министерства финансов РФ (пополнение или расходование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния);
- дискреционное установление Правительством РФ предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год с учетом целевого значения инфляции Банка России.

Комплекс мер по снижению инфляции

Применение данного комплекса мер позволит (помимо снижения инфляции до конца 2013 г. до уровня не выше 5% в годовом исчислении):

- создать предпосылки для выполнения рублем части функций резервной валюты (валюта иностранных эмиссионных ценных бумаг, резервная валюта для центральных банков стран — крупных торговых партнеров РФ и стран из географически близких регионов, валюта расчетов по ряду торговых операций);
- обеспечить дестимулирование долларизации сбережений и долговых обязательств российских экономических агентов на территории РФ;
- повысить уровень монетизации экономики России (до 80–100% ВВП к 2020 г., в зависимости от развития российского финансового рынка, хода формирования в Москве международного финансового центра и выполнения рублем функций резервной валюты).

Необходимо осознавать, что реализация такой антиинфляционной политики затруднена наличием следующих ограничений:

- необходимостью монетизировать сальдо торгового баланса (ЦБ РФ не сможет полностью уйти с валютного рынка, чтобы не допустить слишком резких колебаний курса, особенно в условиях возобновления притока валюты по счету движения капитала);
- ограниченными масштабами влияния курса на внутренние цены (перенос изменения курса в цены при снижении курса рубля больше, чем в обратной ситуации);
- снижением доступности банковских кредитов для предприятий;
- вероятностью притока внешнего спекулятивного капитала из-за повышения процентных ставок и ожиданий укрепления номинального и реального курсов рубля;
- необходимостью исправления перекосов в относительных ценах (энергоресурсы, регулируемые цены и тарифы), что подразумевает более высокую инфляцию.

Наиболее серьезными выглядят два негативных сопутствующих эффекта:

- увеличение процентных ставок в краткосрочном периоде, что приведет к сокращению кредитования банками нефинансового сектора и, как следствие, замедлению темпов роста инвестиций и ВВП;
- расширение амплитуды колебаний курса рубля, что в условиях долларизированной экономики увеличивает неопределенность будущих доходов инвесторов и может провоцировать спекулятивный спрос на валюту.

Таким образом, в случае реализации политики ускоренного сокращения инфляции мы получаем краткосрочные негативные эффекты, но добиваемся значительного улучшения условий роста внутренних инвестиций в период 2013–2020 гг.

Инерционный сценарий предопределяет более высокие темпы роста в краткосрочной перспективе и хроническую нехватку внутренних инвестиций в 2013–2020 гг. Пример антиинфляционной политики Р. Рейгана и ФРС (П. Волкер) в начале 1980-х гг.

Таблица 2

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ставка по федеральным фондам (% годовых)	16,4	12,3	9,1	10,2	8,1	6,8	6,7	7,6
ИПЦ (% в год)	10,3	6,1	3,2	4,3	3,6	1,9	3,7	4,0
Прирост ВВП (% в год)	2,5	-1,9	4,5	7,2	4,1	3,5	3,2	4,1
Дефицит бюджета (% ВВП)	1,9	3,9	5,9	4,7	5,0	4,9	3,1	3,0

показывает, что продолжительность периода замедления роста при активной и последовательной антиинфляционной политике не превышает 1–1,5 лет.

Сценарий отмены экспортных пошлин

Отдельным сценарием как для бюджетной, так и для денежно-кредитной политики является вариант с отменой экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и выравнивание цен на энерго-ресурсы (кроме газа) на внутреннем и мировом рынках (с учетом транспортных издержек и уровня налогообложения). Однако в силу крайне высоких сопутствующих макроэкономических рисков и сложности их предварительного просчета и оценки данный сценарий не рассматривается нами как один из основных. Реализация данного сценария требует серьезной политической воли и готовности Правительства и Президента РФ принять на себя политические и экономические риски, связанные с возможными негативными экономическими и социальными эффектами на первых этапах его реализации (см. вставку ниже).

В качестве макроэкономических условий для разработки бюджетных сценариев нами был взят инновационный сценарий Минэкономразвития России (от 8 февраля 2011 г.), скорректированный с учетом прогноза на 2012–2014 гг., представленный совместно с проектом федерального бюджета на 2012–2014 гг.

Таблица 3

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ВВП (% к предыдущему году)	104,1	103,7	104,0	104,6	104,9	104,4	103,3	103,5	103,5	105,2
Цены на нефть Urals (мировые) (долл./барр.)	109,0	100,0	97,0	101,0	105,0	107,0	111,0	115,0	118,0	122,0
Инфляция (ИПЦ) в среднем за год (% к предыдущему году)	7,0	6,0	5,5	5,0	5,0	5,0	4,5	4,7	4,0	3,3
Реальная заработная плата	103,6	104,8	105,9	106,0	105,7	105,2	103,9	104,1	104,5	106,2

Сценарий отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты

В рамках стратегической развилки развития российской экономики может быть рассмотрен следующий пакет преобразований:

- выравнивание внутренних и мировых цен на энергоносители путем поэтапной отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты;
- институциональные преобразования и создание системы ценовых стимулов к качественной модернизации экономики, рациональному использованию ресурсов и снижению негативного влияния на окружающую среду.

При оценке последствий отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты необходимо принимать во внимание, что за счет пониженных внутренних цен на нефть напрямую субсидируются только две отрасли отечественной экономики. Это в большей степени нефтепереработка и в меньшей — химическая и нефтехимическая промышленность.

Безналоговые цены на бензин и другие нефтепродукты в России находятся примерно на уровне 60% от безналоговых цен на российский бензин в Европе. Однако после включения налогов, затрат на распространение внутри страны и маржи в торгов-

ле конечные цены на бензин для промышленных потребителей, по нашим оценкам, находятся на уровне 80% от европейских, а для населения — на уровне 95% от европейских.

Это свидетельствует, что в России складывается чрезмерная маржа в секторе оптовой и розничной торговли. Соответственно, через пониженные цены на нефть на внутреннем рынке в большей степени субсидируются нефтепереработка (4,0 п. п. ВВП) и химия и нефтехимия (0,3 п. п. ВВП). По нашим оценкам, через пониженные конечные цены на нефтепродукты в большей степени субсидируются оптовые (промышленные) потребители — на 1,9 п. п. ВВП, население — на 0,1 п. п. ВВП. То есть из 4 п. п. ВВП субсидий в нефтепереработку конечным потребителям достается 2 п. п. ВВП, еще 2 п. п. ВВП остается в самой нефтепереработке.

В отечественной нефтедобыче и нефтепереработке доминируют вертикально интегрированные нефтяные компании (ВИНК), на долю которых приходится 90% добычи нефти и 85% производства нефтепродуктов. ВИНКи прибегают к схемам трансфертного ценообразования, то есть имеют возможность перераспределять прибыль между своими подсекторами: добычей нефти, производством нефтепродуктов, оптовой и розничной торговлей. В результате добавленная стоимость каждого этапа на пути от скважины до конечного потребителя существенно искажается для наблюдения и не может быть достоверно установлена на основании отчетности ВИНКов. Так как, за исключением химии и нефтехимии, вся добытая нефть в России потребляется самими ВИНКами, вопрос о внутренней безналоговой или налоговой цене на нефть не является приоритетным по сравнению с внутренними потребительскими ценами на нефтепродукты для промышленных предприятий и населения.

Преобразования, нацеленные на выравнивание внутренних и мировых цен на энергоносители путем отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты, могут быть структурированы в следующие этапы.

На первом этапе проводится отмена экспортных пошлин на нефть (3,8 п. п. ВВП) и нефтепродукты (1,4 п. п. ВВП). При этом в нефтедобыче возникают дополнительные доходы с внешнего рынка непосредственно за счет отмены пошлины — 3,8 п. п. ВВП (это равно потерям бюджета), с внутреннего рынка за счет роста внутренних цен на нефть — 4,3 п. п. ВВП. В нефтепере-

работке, с одной стороны, возникают дополнительные доходы с внешнего рынка за счет отмены пошлины (потери бюджета — 1,4 п. п. ВВП) и с внутреннего рынка за счет роста цен. С другой стороны, возникают потери за счет роста цены входящей нефти.

На втором этапе проводится изъятие из нефтедобычи дополнительных доходов через НДС, без изменения стимулов к добыче нефти. На внешнем рынке повышение НДС компенсирует экспортную пошлину, обеспечивая бюджетную нейтральность (+3,8 п. п. ВВП в бюджет), а на внутреннем рынке повышение НДС изымает у нефтедобычи ресурсную ренту, которая ранее через пониженные цены напрямую шла потребителям нефти (+4,3 п. п. ВВП).

В рамках третьего блока дополнительные бюджетные доходы (ресурсная рента) могут быть направлены:

- а) на компенсацию выпадающих доходов от экспортной пошлины на нефтепродукты (1,4 п. п. ВВП, см. блок 1);
- б) на компенсацию потерь потребителям энергоресурсов и населению вследствие повышения цен — путем снижения налогов, трансфертами, через снижение акцизов;
- в) на покрытие текущих расходов бюджетов (государственные функции, развитие социальной сферы);
- г) на инвестиции в экономику страны (стимулирование инноваций, инвестиции в инфраструктуру, инвестиции в фундаментальную науку и социальную сферу);
- д) на создание финансовых резервов (Резервный фонд).

Рассматриваются три сценария возможного влияния описанных преобразований на российскую экономику.

Сценарий 1. Отмена экспортных пошлин, закрытый внутренний рынок нефтепродуктов при отсутствии модернизации нефтепереработки и низкой конкуренции, снижение акцизов на нефтепродукты для компенсации роста цен

Предпосылки.

1. Внутренний российский рынок в кратко- и среднесрочном периоде в определенной степени закрыт от иностранных производителей энергоресурсов, то есть на внутреннем рынке ВИНКи повышают цены до уровня монопольных.

2. Низкая скорость институциональных преобразований в отрасли.
3. Отсутствие модернизации допуска иностранных производителей нефтепродуктов на отечественный рынок.

В результате реализации данного сценария внутренняя российская безналоговая цена на бензин растет на 32%, при этом за счет снижения акцизов (компенсация роста цен) розничная цена растет в меньшей степени: +20,4% для населения, +26,4% для промышленных предприятий.

Среди реальных инструментов макроэкономической политики в данном сценарии следует отметить отмену экспортной пошлины на нефть (-3,8 п.п. ВВП) и нефтепродукты (-1,4 п.п. ВВП), повышение НДС на нефть (+8,1 п.п. ВВП) и снижение акцизов на нефтепродукты на внутреннем рынке для сдерживания роста конечных цен для населения и промышленных потребителей. В остальном существующая ситуация, основными характеристиками которой являются отсутствие существенной конкуренции на внутреннем рынке, неэффективность отечественных НПЗ и наличие огромной (по европейским меркам) маржи в оптовой и розничной торговле, в целом будет сохраняться.

Сценарий 2. Отмена экспортных пошлин, постепенное открытие внутреннего рынка нефтепродуктов, усиление конкуренции на рынке нефтепродуктов и постепенная модернизация нефтепереработки

В рамках второго сценария сделаны такие же стратегические предпосылки, что и в сценарии 1, за исключением качественных институциональных преобразований в отрасли, обеспечивающих:

- 1) большую конкуренцию между ВИНКами в секторе оптовой и розничной торговли внутри страны;
- 2) частичную конкуренцию отечественных ВИНКов с иностранными поставщиками нефтепродуктов (снижение до нуля импортной пошлины на нефтепродукты), которые, тем не менее, испытывают ограничения в поставках нефтепродуктов на внутренний российский рынок;

- 3) частичную модернизацию и повышение глубины переработки на российских НПЗ.

В результате реализации данного сценария внутренняя российская безналоговая цена на бензин растет на 32%, при этом за счет снижения акцизов и институциональных преобразований и модернизации происходит относительно меньший рост розничной цены на бензин: +11,6% для населения, +20,0% для промышленных предприятий.

С точки зрения реальных инструментов макроэкономической политики этот сценарий можно было бы охарактеризовать как «ручное управление», в силу того, что предполагается некоторое изменение положения по сравнению со сценарием 1 за счет административного регулирования деятельности монопольного и неэффективного сектора.

Таким образом, в этом сценарии нужно провести отмену экспортной пошлины на нефть (-3,8 п.п. ВВП) и нефтепродукты (-1,4 п.п. ВВП), повышение НДС на нефть (+8,1 п.п. ВВП) и снижение акцизов на нефтепродукты на внутреннем рынке для сдерживания роста конечных цен для населения и промышленных потребителей. Предпринять дополнительные существенные усилия по административному регулированию рынка нефтепродуктов. В этом сценарии на российском рынке остается часть неэффективных НПЗ, которые существуют за счет переложения своих проблем неэффективности в цену потребителей.

Сценарий 3. Отмена экспортных пошлин, открытие внутреннего рынка нефтепродуктов, конкурентная среда на рынке нефтепродуктов, модернизация нефтепереработки

В рамках третьего сценария предполагается практически совершенная конкуренция на внутреннем рынке нефтепродуктов между иностранными поставщиками и отечественными ВИНКами, осуществление комплекса институциональных преобразований в отрасли, позволяющих обеспечить высокий уровень конкуренции, качественное повышение глубины выработки на отечественных НПЗ, устранение неэффективных (немодернизируемых) участников рынка.

Механизм формирования внутренней безналоговой и внутренней конечной цены существенно различается по сравнению

с первыми двумя сценариями. Цены на нефтепродукты формируются рыночными механизмами, отечественные ВИНКи в наименьшей степени могут использовать свою рыночную власть на внутреннем рынке.

В силу того, что на отечественный рынок приходят иностранные компании, которые работают как с промышленными предприятиями, так и в рознице на уровне минимальной маржи, отечественные ВИНКи вынуждены устанавливать в опте и рознице такие же цены, как и у иностранных компаний, запредельная торговая надбавка на внутреннем рынке существенно снижается.

В результате реализации данного сценария рост безналоговой цены на нефтепродукты составляет +54% (цена в Европе за вычетом транспортных издержек), причем розничная цена нефтепродуктов для потребителей за счет конкуренции с импортными поставщиками поднимается всего на 8,4%, а для промышленных потребителей на 25,8% (за счет снижения акцизов и роста конкуренции в торговле).

С точки зрения реальных инструментов макроэкономической политики данный сценарий, на наш взгляд, наиболее понятен и прозрачен. Для запуска процессов модернизации отечественной нефтепереработки, повышения глубины переработки, уровня конкуренции внутри страны и, как следствие, снижения цены на нефтепродукты для конечных потребителей необходимо в первую очередь открыть рынок для иностранных производителей бензина. После отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты вводится нулевая импортная пошлина на нефтепродукты.

Наряду с мерами административного регулирования по недопущению нарушения антимонопольного законодательства, рыночные принципы конкуренции и свободной торговли будут способствовать вытеснению с внутреннего рынка отечественных компаний, не способных или не готовых к модернизации и, в конечном итоге, установлению маржи в торговле бензином внутри страны в соответствии с лучшими примерами мировой практики. Как и в первых двух сценариях, в этом сценарии нужно отменить экспортную пошлину на нефть и нефтепродукты, поднять соответственно НДС, убрать акцизы и импортные пошлины на нефтепродукты.

В сфере институциональных преобразований необходимо отметить развитие равноправной конкуренции как между ВИНКами, так и с иностранными игроками, развитие региональных бирж нефтепродуктов, повышение открытости и про-

зрачности работы отрасли, информационное обеспечение всех заинтересованных участников рынка достоверной и своевременной информацией.

Оценка совокупного эффекта на экономику, бюджет и социальную сферу по отдельным годам при различной скорости проведения реформы

В рамках оценки совокупного многопериодного эффекта на экономику мы отталкиваемся от третьего представленного сценария, как, на наш взгляд, наиболее соответствующего заявленной цели рационализации потребления энергоресурсов. Если не проводить качественных институциональных изменений в отрасли, то, по сути, рост цен на нефть и нефтепродукты в конечном итоге через неэффективность и неспособность к модернизации отечественной нефтепереработки переложится на потребителей. Такие неэффективные предприятия должны, с точки зрения общественного благосостояния, уйти с внутреннего рынка, а их продукция должна быть замещена увеличением выпуска на модернизированных российских НПЗ и иностранными компаниями на конкурентных основах.

Исходя из модельных расчетов, повышение внутренних цен на нефть темпами ниже 10% в год (рост цены нефтепродуктов для промышленных потребителей ниже 2,2% в год) не приводит к сокращению выпуска ни в одном секторе экономики. Таким образом, пороговое значение безболезненного проведения реформ составляет около 12 лет. Однако в этом варианте (исходя из чисто экономических, не политических, соображений) достаточно велики потери общественного благосостояния за 12 лет от продолжения субсидирования неэффективности нашей экономики.

В плане общественного благосостояния нам представляется оптимальным проведение реформы за 6 лет. При этом совокупное падение ВВП оценивается ежегодно на уровне 0,2% в первые годы, в которые происходит компенсация роста цен на нефтепродукты за счет акцизов (ВВП падает в основном за счет падения выпуска в нефтепереработке, химии и нефтехимии), и 1% в последующие годы. В это время компенсация тенденции роста цен ее снижением за счет акцизов уже невозможна. Совокупное падение выпуска происходит в первую очередь за счет продолжения сокращения выпуска в нефтепереработке, химии и нефтехимии дополнительно — в транспорте и связи. При сокращении данного

срока до четырех лет совокупное падение ВВП оценивается ежегодно на уровне 1% в первые годы и 3% в последующие.

В обоих сценариях расчеты основываются на постепенной и равномерной отмене экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты. При этом первую половину реформы, 2 или 3 года, конечные цены на нефтепродукты удастся удерживать на прежнем уровне за счет снижения акцизов.

За счет плавного снижения экспортной пошлины и ее переложения в НДС достигается практически отсутствие негативного эффекта на экономику (относительное снижение ВВП за 6 лет на 3%). Во всех отраслях, включая нефтепереработку, проходят качественные институциональные изменения, модернизация, переход на рациональное использование энергоресурсов. Совокупный бюджетный эффект от проведения реформы, то есть за счет прекращения субсидирования отечественной нефтепереработки, нефтехимии и в меньшей степени отечественных промышленных потребителей, оценивается в 1,96 п. п. ВВП.

Как уже было отмечено, эти дополнительные доходы могут быть направлены на компенсацию негативных последствий роста цен для населения и секторов экономики. В сценарии ЗБ за счет более быстрого снижения экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в экономике наблюдается падение выпуска за счет ускоренного выбытия предприятий, которые не успевают приспособиться к быстроменяющейся макроэкономической конъюнктуре. Совокупное падение выпуска к 2015 г. оценивается на уровне 8% ВВП, что эквивалентно потере 3,2 п. п. ВВП бюджетных налогов (от ВВП 2011 г.) за счет налоговых сборов. Совокупный бюджетный эффект, тем не менее, оценивается положительно — в 0,28 п. п. ВВП.

На наш взгляд, наиболее оправданной политически, экономически и социально является реализация сценария с минимизацией отрицательного влияния на экономический рост, но не растянутого по времени проведения реформы.

Оценка различных вариантов снижения ЕСН показывает (максимальное падение бюджетных доходов — 0,94 п. п. ВВП), что данные преобразования могут быть полностью и с запасом покрыты за счет снижения экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты. Таким образом, компенсация снижения ЕСН может быть проведена за счет роста бюджетных доходов с нефтедобычи, которые они получают за счет роста внутренних цен.

Структурная перестройка налоговой системы на основе отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты

Модернизация и структурная перестройка российской экономики в средне- и долгосрочном периоде тесно связаны с отменой экспортных пошлин, наличие которых означает субсидирование отечественных потребителей сырья и энергоносителей за счет ренты от использования природных ресурсов, принадлежащих государству. Консервация заниженных внутренних цен на углеводороды за новейшую историю России не привела к качественной модернизации и повышению конкурентоспособности отечественной экономики. Российская нефтепереработка в мировых ценах уже более 20 лет создает отрицательную добавленную стоимость.

С целью стимулирования модернизации российской нефтеперерабатывающей отрасли и повышения глубины переработки нефти целесообразен переход к единой ставке экспортной пошлины на светлые и темные нефтепродукты, а также сближение данной ставки со ставкой экспортной пошлины на нефть. В целом следует ориентироваться на снижение и отмену экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты.

С учетом необходимости сохранения положительной рентабельности нефтепереработки, в течение некоторого времени целесообразно поэтапно реформировать экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты. На первом этапе экспортную пошлину на нефть снизить до уровня, обеспечивающего приемлемую экономическую эффективность нефтепереработки и отменить экспортную пошлину на нефтепродукты; на втором этапе (по завершении в основном модернизации российской нефтеперерабатывающей промышленности) отменить экспортную пошлину на нефть.

При этом ставка НДС при добыче нефти должна быть повышена для компенсации отмены экспортной пошлины на нефть. Кроме того, увеличение ставок должно учитывать величину дохода, полученного организациями в нефтяной и газовой отраслях от роста внутренних цен при снижении на эту величину налогов на потребителей продукции нефтегазового сектора (акцизов на нефтепродукты). При осуществлении указанных реформ могут быть существенно снижены ставки страховых взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование (на 4–6 п. п.), налога на прибыль (в части, зачисляемой в федеральный бюджет).

Реформа налогообложения сырьевых отраслей может сопровождаться усилением экологической направленности налоговой системы. В среднесрочной перспективе может быть введен налог на углерод. Данный налог целесообразно начислять на тонну производимого топлива, применяя расчетные коэффициенты выбросов CO₂. Эти коэффициенты зависят от типа и класса топлива. Плательщиками налога будут организации, добывающие и реализующие ископаемое топливо. Таким образом, введение налога на углерод позволит бороться, во-первых, с парниковым эффектом и, во-вторых, с выбросами вредных веществ, которые коррелируют с выбросами CO₂.

В случае введения налога на углерод отмена экспортных пошлин на нефть может быть компенсирована частично за счет увеличения НДС и частично за счет налога на углерод. При установлении налога в размере 20 долл. (560 руб.) на тонну CO₂ поступления в бюджет составят примерно 1,2 трлн руб. Увеличение НДС на 1240 руб. за тонну реализованной нефти позволит собрать дополнительно 0,6 трлн руб. Это позволит провести фискально нейтральное сокращение экспортных пошлин на нефть до уровня 2 тыс. руб. за тонну нефти.

VIII. КЛЮЧЕВЫЕ МЕРЫ БЮДЖЕТНОЙ И ДЕНЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

I. Бюджетная политика

1. Принятие нового бюджетного правила, состоящего из таких компонент, как:
 - а) расчет структурных доходов при изменяющейся базовой цене на нефть;
 - б) финансирование структурного дефицита за счет государственного долга при установлении предельной величины чистых заимствований и предельного размера государственного долга;
 - в) конъюнктурные (сверх расчетных при базовой цене на нефть) доходы направляются в Резервный фонд РФ (до накопления его целевого объема), снижение чистых заимствований (по усмотрению Правительства РФ) и пополнение Фонда национального благосостояния;

- г) в случае недостаточности средств для достижения нормативного объема Резервного фонда разрешается его плановое пополнение за счет средств ФНБ.
2. Обеспечение устойчивости федерального бюджета РФ.
 - 2.1. Источники финансирования дефицита бюджета:
 - а) осуществление государственных заимствований РФ преимущественно в национальной валюте, чтобы не принимать на бюджет валютный риск;
 - б) реализация программы приватизации государственного имущества на федеральном и региональном уровнях в соответствии с материалами профильной экспертной группы.
 - 2.2. Доходная часть бюджета: реализация мер налоговой политики в соответствии с материалами профильной экспертной группы.
 - 2.3. Расходы бюджета:
 - а) общегосударственные вопросы (кроме обслуживания госдолга): сокращение численности государственных служащих менее чем на 1/3 (с распределением не более 50% экономии на заработную плату оставшихся), индексация заработной платы государственных служащих ниже темпов инфляции, ревизия и повышение эффективности прочих направлений общегосударственных вопросов при неувеличении их номинальных объемов;
 - б) национальная оборона: недопущение роста расходов по данной статье в озвученных, но не включенных в бюджет объемах (до 2,5–3% ВВП ежегодно), сокращение численности ВС РФ и перевод их на контрактную основу, отказ от всеобщего воинского призыва, дальнейший перевод части служащих ВС РФ на гражданскую службу;
 - в) национальная безопасность: недопущение роста расходов по данному направлению в связи с реформой МВД, сокращение числа ведомств, занимающихся вопросами обеспечения безопасности, ликвидация дублирующих подразделений и ведомств, перевод части сотрудников МВД и других ведомств и служб на гражданскую службу;
 - г) национальная экономика и жилищно-коммунальное хозяйство: отказ от большинства прямых субсидий экономике, пересмотр ФЦП, сокращение прямых бюджетных субсидий и расходов на ЖКХ, увеличение расходов на инфраструктурные проекты (в первую очередь — на дорожное строительство

- в соответствии с предложениями профильной экспертной группы — до 2% ВВП);
- д) охрана окружающей среды: увеличение бюджетных расходов на 0,1% ВВП (до 0,2% ВВП);
 - е) образование, культура, кинематография и СМИ: повышение расходов на образование в соответствии с предложениями профильной экспертной группы, реструктуризация прямых бюджетных расходов на культуру, кинематографию и СМИ;
 - ж) здравоохранение и спорт: повышение расходов на здравоохранение в соответствии с предложениями профильной экспертной группы;
 - з) социальная политика, в том числе расходы Пенсионного фонда РФ и других внебюджетных фондов: при реализации реформ, предложенных профильными экспертными группами («Реформа пенсионной системы» и «Сокращение неравенства и преодоление бедности»);
 - и) межбюджетные трансферты: изменение структуры, консолидация межбюджетных трансфертов в соответствии с предложениями профильной экспертной группы, пересмотр правил выравнивания доходов региональных бюджетов, рост трансфертов регионам в связи с увеличением расходов на образование и здравоохранение.

II. Денежно-кредитная политика

1. Переход ЦБ РФ к режиму модифицированного (гибридного) таргетирования инфляции.
2. Обеспечение гибкости номинального курса рубля к бивалютной корзине (последовательное сокращение объема целевых (плановых) интервенций при внутридневных колебаниях курса рубля), проведение валютных интервенций вблизи границ достаточно широкого коридора.
3. Поддержание высокой ставки рефинансирования ЦБ РФ — не менее чем на один п. п. выше текущей инфляции в годовом выражении, повышение процентных ставок по депозитным операциям Банка России и операциям прямого РЕПО.
4. Ограничение на предложение денег банками (ограничение розничного кредитования, дифференциация резервных требований по видам обязательств).

5. Институциональные меры:
 - а) демонополизация экономики, снятие барьеров для конкуренции, борьба с картельными соглашениями и т. д.;
 - б) проведение реформы естественных монополий, пересмотр предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов (ограничение предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год).
6. Установление целевого значения инфляции на уровне, не превышающем прогнозный (целевой) уровень инфляции Европейского центрального банка более чем на 1,5–2 п. п., что позволит учитывать влияние внешних ценовых факторов (колебания мирового индекса цен на продовольствие, мировых цен на энергоресурсы и т. д.).
7. Использование процентных ставок как основного инструмента денежно-кредитной политики, обеспечение предложения денег банковскому сектору посредством операций (заклад, покупка/продажа) на рынке рублевых финансовых инструментов.
8. Максимально свободное, с учетом влияния конъюнктуры мировых сырьевых рынков и движения краткосрочного капитала, плавание курса рубля по отношению к корзине валют. Дискреционная политика в отношении интервенций на валютном рынке с учетом изменения фундаментальных факторов (состояние платежного баланса, уровень валютных рисков, динамика реального эффективного курса рубля). Отказ от установления правил применения целевых (плановых) интервенций, осуществления покупки/продажи валюты преимущественно в интересах Министерства финансов РФ (пополнение или расходование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния).
9. Дискреционное установление Правительством Российской Федерации предельных уровней повышения регулируемых цен и тарифов уровнем целевой инфляции на очередной календарный год с учетом целевого значения инфляции Банка России.
10. Повышение информативности и прозрачности решений совета директоров Банка России по вопросам денежно-кредитной политики.

Таблица 4. Параметры бюджета расширенного правительства, % ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Доходы, в том числе	39,5	38,1	37,7	37,2	37,0	37,0	36,8	36,6	36,4	36,5
НДС	6,2	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
Налог на прибыль	6,3	6,3	6,5	6,3	6,3	6,1	6,2	6,3	6,1	6
НДФЛ	3,9	4,0	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	4	3,9	4,0
Страховые взносы	6,4	5,7	5,8	5,9	5,9	6	6	6,1	6,1	6,2
НДПИ/НДД	3,3	3,3	3	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
Акцизы	1,2	1,4	1,5	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Налоги на имущество	0,9	1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Таможенные пошлины	8,3	7,7	7,3	7,0	6,7	6,5	6,3	5,9	5,9	5,9
Прочие доходы	3,0	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0
Расходы, в том числе	37,7	38,0	38,1	37,9	37,6	37,3	37,2	37,1	36,5	35,9
Общегосударственные вопросы	2,8	2,65	2,5	2,5	2,2	2	1,8	1,7	1,6	1,5
Национальная оборона	2,9	2,8	2,6	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Национальная безопасность	2,7	2,6	2,5	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Национальная экономика, в т.ч.	5,7	5,8	5,9	6,0	5,9	5,7	5,6	5,2	4,9	4,6
дорожное хозяйство	1,3	1,5	1,8	2,1	2,3	2,5	2,7	2,9	2,9	2,9
сельское хозяйство и рыболовство	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
связь и информатика	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
нац. экономика, кроме дорожного х-ва, с/х-ва, связи и информатики	3,8	3,6	3,4	3,2	2,9	2,5	2,2	1,6	1,3	1,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,3	2,2	2,1	2,1	1,9	1,7	1,5	1,3	1,1	0,9
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Образование	4,0	4,1	4,1	4,2	4,3	4,5	4,8	5,3	5,3	5,3
Культура, кинематография	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
СМИ	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Здравоохранение	3,2	3,7	4,0	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Физкультура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Социальная политика, в т.ч.	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
суммарные расходы на трудовые пенсии (без соц. пенсий и компенсаций из бюджета)	8,1	7,9	7,6	7,6	7,7	7,7	7,7	7,6	7,5	7,5
социальная политика, кроме расходов на трудовые пенсии	3,9	4,1	4,4	4,5	4,3	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5
Обслуживание госдолга	0,9	1	1,2	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,4
Дефицит/профицит	1,8	0,1	-0,4	-0,7	-0,6	-0,3	-0,4	-0,5	-0,1	0,6
Поступления от приватизации	0,2	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3

Раздел II. Макроэкономика. Базовые условия роста

Таблица 5. Параметры федерального бюджета, % ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Доходы , в том числе	21,1	20,1	19,5	18,9	18,4	18,2	17,9	17,4	17,4	17,4
НДС	6,2	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
внутренний	3,3	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
на импорт	2,9	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7
Налог на прибыль	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
НДПИ/НДД	3,3	3,3	3,0	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
на нефть	3,1	3,1	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	2,1	2,1
на газ	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Акцизы	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Вывозные пошлины	6,8	6,3	5,9	5,6	5,2	5,0	4,8	4,4	4,4	4,4
нефть	4,2	3,8	3,5	3,3	3,1	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4
нефтепродукты	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,0	1,0	1,0
газ	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0
Ввозные пошлины	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Прочие доходы	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Расходы	20,6	21,5	21,2	20,1	19,7	19,4	19,1	18,7	18,4	17,8
Дефицит/профицит	0,5	-1,4	-1,7	-1,2	-1,3	-1,2	-1,2	-1,3	-1,0	-0,4
Поступления от приватизации	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Государственный долг РФ	11,2	12,4	13,8	14,7	15,8	17,6	19,1	20,5	21,9	22,6
Доходы при базовой цене (оценка)	–	21,8	21,5	20,6	19,4	17,5	17,5	17,1	16,9	17,0
Структурный дефицит	–	0,0	0,0	0,0	0,3	1,9	1,6	1,6	1,5	0,8
Резервный фонд	2,8	2,7	2,6	2,5	2,4	3,3	4,0	4,5	5,1	5,6
Фонд национального благосостояния	5,2	4,8	4,4	4,0	3,0	2,8	2,7	2,9	2,8	2,7