

УДК 336.142

Лойтер Елена Александровна**Риски на различных стадиях бюджетного процесса в
Российской Федерации****Аннотация**

В статье на основе анализа бюджетного процесса, в частности, связанного с формированием и выполнением государственного бюджета Российской Федерации, выявляется влияние устойчивости налоговых поступлений и возможности прогнозирования уровня ВВП. На примере исполнения расходной части бюджета в период экономического кризиса исследуется проблема влияния резких изменений в конъюнктуре реального сектора экономики на бюджетный процесс.

Ключевые слова

Государственный бюджет, национальные счета, бюджетный процесс, налоговые поступления, государственное регулирование, снижения рисков.

Риски, связанные с неопределенностью процесса, могут возникать на каждом этапе формирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета.

Согласно действующему законодательству Российской Федерации¹, бюджетный процесс — это регламентируемая законодательством Российской

Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

На этапе формирования бюджета риски могут быть связаны с возмож-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: bk-rf.ru

ностями прогнозирования налоговых поступлений и доходов государственных компаний. Примером проявления неопределенности при формировании доходной части бюджета является снижение доходов в результате кризисных явлений в экономике.

Следует отметить, что превышение доходов над расходами существенно выше запланированного не имеет существенного значения с позиции снижения рисков бюджетного процесса, так как излишек средств может быть использован в дальнейшем на приоритетные программы развития экономики и социальной сферы, быть источником национального богатства.

Наиболее значимым с точки зрения государственного регулирования являются существенные и не прогнозируемые снижения конъюнктуры спроса и ликвидности экономических агентов, влияние которых вызывает резкие сокращения поступлений в бюджет и в дальнейшем его дефицит.

С целью анализа возможностей современной системы государственного регулирования бюджетного процесса определим воздействие кризисных явлений экономики на процесс формирования доходной части бюджета.

Наиболее характерным периодом изучения является 2009 год, когда

российская экономика от состояния рецессии, проявившейся в первой половине года, перешла в состояние стабилизации. Так, по данным Министерства финансов РФ, спад в реальном секторе экономики в конце 2008 г. оказал негативное влияние на состояние формирования доходной части федерального бюджета. Так, в 2009 г. объем доходов государственного бюджета сократился на 4,4 % ВВП относительно соответствующего периода 2008 г. по причине значительного снижения доходов федерального бюджета (согласно данным макроэкономической статистики — на 3,7 % ВВП).

Экономика России в существенной степени зависит от мирового рынка. Так, значительное сокращение объемов поступлений в бюджетную систему страны произошло под влиянием отрицательных последствий мирового финансового кризиса, при этом ослабление национальной экономики произошло из-за структурных проблем, связанных с повышенной неустойчивостью экспортных поступлений от шоков мирового рынка энергоресурсов. Средняя цена на нефть марки Urals на мировых рынках в 2009 г. равнялась порядка 61 долл. за баррель, что на 35,3% ниже среднего уровня 2008 г. Эффект от падения цен был дополнен уменьшением

физических объемов добычи и экспорта углеводородов (в основном, газа).

В частности, это стало причиной сокращения поступления налога на добычу полезных ископаемых и других значимых статей дохода государственного бюджета. Так, согласно сведениям Минфина, данные поступления в бюджет в 2009 г. сократились на 13 %.

Сокращение доходов, прежде всего нефтегазового сектора, а также общий спад предпринимательской активности в других отраслях российской экономики, повлекли за собой снижение поступлений по налогу на прибыль. За 2009 г. поступления по налогу на при-

быль в бюджет составили 3,2 % ВВП вместо 6 % ВВП в предыдущем году (рис. 1). На фоне существенного сокращения поступлений по основным налогам в бюджетную систему страны объем поступлений по НДС в 2009 г., напротив, демонстрирует рост на 0,2 п. п. ВВП. При этом в абсолютном выражении объем поступлений НДС в 2009 г. снизился.

Возможным направлением снижения рисков является постоянный мониторинг и прогнозирование изменений цены на нефть, однако на практике данный подход достаточно трудно реализовать, современные исследования

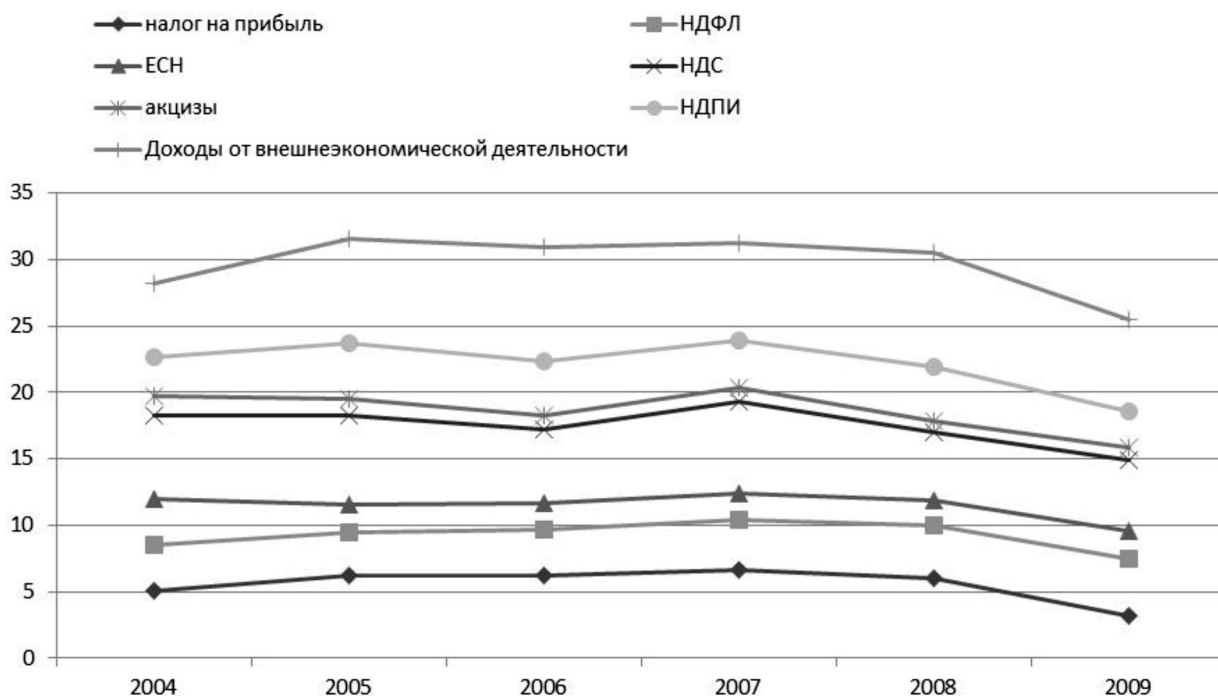


Рис. 1. Динамика уровня налоговой нагрузки и поступлений основных налогов в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в 2004–2009 гг. (в % ВВП)

Источник: Министерство финансов РФ

в этой области существенным образом ограничены международным характером факторов стран-производителей и потребителей.

Согласно приведенным в сопоставимых ценах данным, уровень ВВП является прогнозируемой величиной в долгосрочном периоде, так как суммирует деятельность всех участников реального сектора, соответственно снижение экономических результатов одних отраслей может быть компенсировано другими.

Для оценки возможностей прогнозирования ВВП на основе квартальных данных, как видно из рисунка 2, динамику изменения ВВП можно описать

трендом экспоненциальной зависимости.

Следовательно, с целью диверсификации рисков возможно определить различные значения по снижению риска при наступлении различного уровня дефицита бюджета.

В 2008–2009 годах правительством Российской Федерации был разработан комплекс мер по поддержке конкретных отраслей экономики и социальной сферы. В достаточно сжатые сроки (практически с ноября 2008 г.) был реализован широкий набор антикризисных мер.

Выделение финансирования на различные приоритетные направления

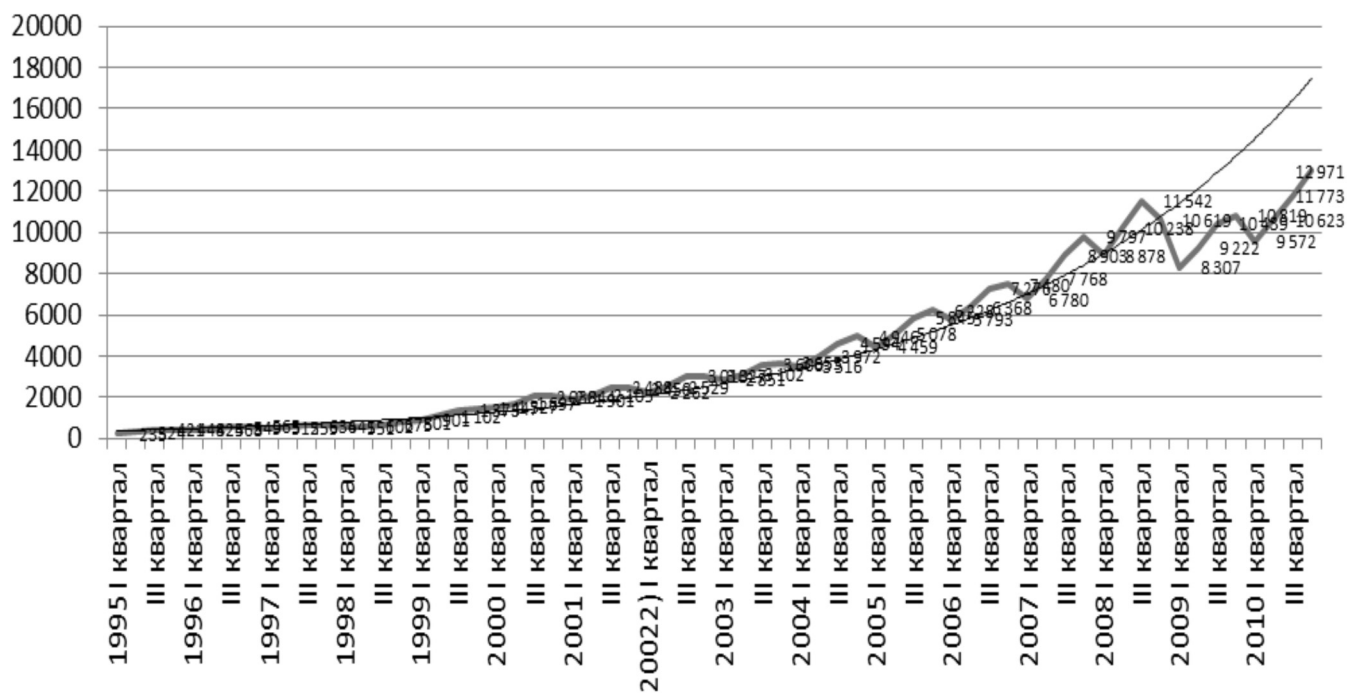


Рис. 2. Анализ тренда изменения уровня ВВП 1995–2010 гг.

Источник: Росстат

программы стало причиной внесения изменений в закон о федеральном бюджете, в результате которых были существенно снижены утвержденные бюджетные ассигнования (на 943,3 млрд. руб.). Следует отметить, что на мероприятия по стабилизации финансового рынка, поддержке системообразующих и градообразующих предприятий, а также отдельных, наиболее уязвимых к неблагоприятной экономической ситуации, отраслей реального сектора и социальной защите населения, было выделено 1,61 трлн руб., включая высвобожденные средства. При этом пакет мер государственной поддержки реального сектора экономики распространялся на ограниченное число наиболее важных, стратегических предприятий и не оказал массового позитивного эффекта.

Следует отметить, что, несмотря на беспрецедентный характер принятых мер, действие их существенно запоздало и из-за бессистемной направленности имело весьма ограниченную эффективность. В ряде случаев отсутствовала необходимая правовая база, что существенно увеличивало срок принятия мер. Все это стало причиной увеличения расходов бюджета на 6,7 % ВВП по сравнению с предыдущим годом, которое произошло в большей степени за счет

роста объема расходов федерального бюджета (6,4 % ВВП). В условиях нарастания различий между поступлением и расходованием бюджетных средств по итогам 2009 г. впервые с 2000 года был зафиксирован дефицит бюджета в размере 6,2 % ВВП.

Таким образом, наиболее значимым источником экономического риска являются институциональные условия формирования налоговой нагрузки и ставки налогообложения.

На основе анализа влияния изменения порядка сбора и ставки налога на примере государственного бюджета 2009 года было выявлено, что наибольшее влияние на снижение последствий кризиса имело следующее:

- 1) утвержденный в 2009 году новый порядок зачисления доходов от налога на добычу природных ископаемых (НДПИ), в соответствии с которым доходы от углеводородного сырья, нефти и газового конденсата в полном объеме подлежат зачислению в федеральный бюджет;
- 2) ранее зачисление данного налога в федеральный бюджет производилось по нормативу 95 %, в связи с тем, что поступления от НДПИ в бюджеты субъектов Федерации за последние годы не превышали 1,5–2 % в структуре доходов региональных бюджетов.

При этом указанные изменения порядка отчислений НДС не повлекли значительного сокращения доходов бюджетов субъектов РФ. При этом повышение с 2010 г. ставок отдельных региональных налогов (транспортный налог, государственные пошлины, акцизы) сможет компенсировать возможное выпадение части региональных ресурсов вследствие изменения порядка распределения НДС.

С целью поддержания платежеспособности субъектов реального сектора экономики в 2009 г. ставка налога на прибыль организаций была снижена с 24 до 20 %. Кроме того, увеличена региональная часть налога до 18 % (ранее составляла 17,5 %). Также с 2009 г. вступили в силу поправки и дополнения в главу 25 Налогового кодекса в части администрирования налога на прибыль организаций и улучшения положения налогоплательщика:

- упрощен порядок уплаты налога на прибыль посредством перехода с квартально-авансовой схемы на ежемесячную уплату налога по фактической прибыли;
- увеличена с 10 до 30 % амортизационная премия;
- предоставлена возможность амортизации основных средств, выявленных в результате инвентаризации.

Следует отметить, что на сокращение поступлений налога на добавленную стоимость оказали влияние принятые меры по совершенствованию порядка уплаты данного вида сбора. Так, была отменена обязанность уплачивать НДС в денежной форме при неденежных способах расчетов, НДС на технологическое оборудование, было предоставлено право производить вычет НДС с авансовых платежей.

В условиях кризисной ситуации объем поступлений акцизов за 2009 г. сохранился на уровне 0,9 % ВВП. В данном периоде были увеличены акцизы на прямогонный бензин до 3900 руб. за 1 т (в 2008 году — 2657 руб. за 1 т). Ставки акцизов на алкогольные товары были проиндексированы в среднем на уровень инфляции, рост ставок на сигареты составил от 8 %. На 9 % повысились ставки на легковые автомобили с двигателем мощностью свыше 90 л. с. и мотоциклы с двигателем мощностью свыше 150 л. с. Таким образом, изменение ставки налога является фактором неопределенности бюджетного процесса.

Макроэкономическая ситуация является основным фактором, влияющим на управление расходами бюджета. Согласно действующему законодательству, управление расходами может

быть достаточно гибким инструментом государственного регулирования экономики. В 2009 г. Правительством РФ в основу положен принцип противодействия кризисным явлениям бюджетной политики. В частности, были выделены дополнительные средства на социальную поддержку населения и обеспечение поддержки населения. Так, в данный период расходы по статье «Социальная политика» увеличились до 11,7 % ВВП против около 8,7 % в 2008 г., значительный рост расходов также наблюдался по

статье «Национальная экономика» — до 7,1 % ВВП в 2009 г. против 5,5 % в 2008 г. Кроме того, существенные объемы государственных средств были выделены на финансирование статей «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» — 3,1 % и 3,2 % ВВП соответственно, что на 0,6 % выше значений 2008 г. по каждому из направлений.

В части выполнения расходной части бюджета основным риском бюджетного процесса на уровне распре-

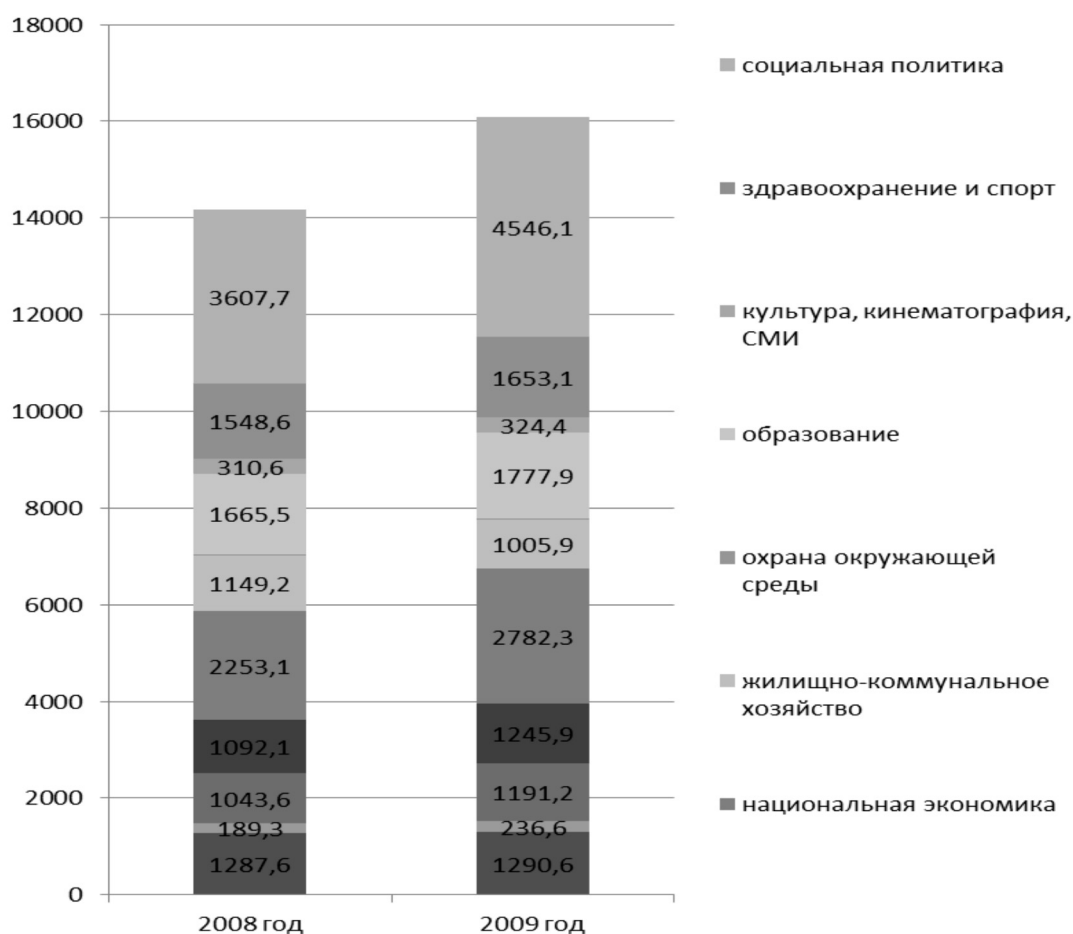


Рис. 3. Исполнение расходных обязательств государственного бюджета в 2008–2009 гг.

Источник: Казначейство РФ.

деления является неритмичный и неравномерный характер его исполнения. Мерами снижения данного вида риска является использование трансфертных фондов для повышения ритмичности финансирования отдельных составляющих расходной части бюджета.

Следует отметить, что выплаты на социальную поддержку населения являются расходной частью бюджета, влияние которых необходимо снижать в долгосрочном периоде за счет повышения значимости внебюджетных фондов и финансовых структур (например, страховых компаний и негосударственных пенсионных фондов).

В целом риски бюджетного процесса в Российской Федерации в большей степени связаны с зависимостью от экспортных и налоговых поступлений. Поэтому достоверно прогнозировать формирование возможно только в аспекте налоговых поступлений при условии несущественного изменения ставок налогообложения и подхода к отчислению отдельных видов налогов. Методы снижения риска бюджетного процесса с фазы формирования доходной части необходимо разделить на тактические и стратегические. В первом случае необходимо, на основе пороговых значений снижения поступлений, создание резервных фондов, во втором

случае — диверсификация внешнеторговой деятельности.

На этапе бюджетного процесса, связанного с формированием расходной части бюджета, основными методами снижения риска являются повышение ритмичности освоения расходной части бюджета, а также снижение зависимости размера социальных выплат от неблагоприятных явлений в экономике.

Список литературных источников

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: bk-rf.ru
2. Кризисная экономика современной России: тенденции и перспективы / Науч. ред. Е. Т. Гайдар. — М.: Проспект, 2010. — 654 с.
3. Официальный сайт Министерства Финансов РФ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.minfin.ru
4. Официальный сайт Казначейства РФ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.roskazna.ru
5. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.gks.ru

Информация об авторе

Лойтер Елена Александровна; Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова; кафедра финансов и цен; ассистент; e-mail: evil_genius85@mail.ru

Loyter Elena Aleksandrovna

Risks in different stages of budget process in Russian Federation

Abstract

The article based on the analysis of the budget process, in particular related to the formation and execution of the state budget of the Russian Federation to recognize the effects of stability of tax revenues and the possibility of predicting the level of GDP. On the example of execution of budget expenditures during the economic crisis, we investigate the problem of the influence of sharp changes in the conjuncture of the real sector of the economy on the budget process.

Keywords

State budget, national accounts, the budget process, tax revenues, government regulation, risk mitigation.

Bibliography

1. Budget Code of the Russian Federation of 31 July 1998 N 145-FZ [Electronic resource]. – Access mode: bk-rf.ru
2. Crisis economy of modern Russia: Trends and Prospects / Ed. by E. T. Gaidar. – Moscow: Prospect, 2010. – 654 p.
3. Official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation [Electronic resource]. – Access mode: www.minfin.ru
4. Official website of the Treasury of the Russian Federation [Electronic resource]. – Access mode: www.roskazna.ru
5. Official site of Federal Statistic Committee [Electronic resource]. – Access mode: www.gks.ru

Author's data

Loyter Elena Aleksandrovna; Plekhanov Russian University of Economics; Chair of the finance and the prices; the assistant; e-mail: evil_genius85@mail.ru