

ТЕКСТ Алексей Белогорьев, руководитель управления по топливно-энергетическому комплексу, Институт энергетической стратегии; Алексей Степанов, эксперт-аналитик, Институт энергетической стратегии; Иван Хомутов, эксперт-аналитик, Институт энергетической стратегии



ТОЛЬКО НЕФТЬ ДЕРЖИТ БЮДЖЕТ СТРАНЫ

Федеральный бюджет страны в 2011 г. наполовину пополнялся за счет нефтегазовых доходов. Учитывая сложную социально-экономическую ситуацию в России в ближайшие годы, оптимизация налогообложения в нефтяной отрасли может быть отложена. При этом увеличится вероятность роста налоговой нагрузки на газодобычу. Таков вывод экспертов Института энергетической стратегии.

ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ: TVOYAKOMPANIYA@TNK-BP.COM

ВЫСОКИЕ ОЖИДАНИЯ

> Действующий проект федерального бюджета (ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период 2013 г. и 2014 г.») рассчитан исходя из устойчивого сохранения высоких цен на нефть: в 2012 г. — 100 долл. за баррель, в 2013 г. — 97 долл., в 2014 г. — 101 долл. При этом ВВП должен прирастать на 3,7% (58,683 трлн руб.) в 2012 г., на 4% в 2013 г. и на 4,6% в 2014 г.

Дефицит бюджета России в 2012 г., согласно проекту, составит 1,5% ВВП (876,6 млрд руб.), в 2013 г. — 1,6% ВВП (1024,7 млрд), в 2014 г. — 0,7% ВВП (491,1 млрд). Планируется, что он будет покрыт преимущественно за счет государственных займов и средств, поступающих от приватизации федеральной собственности. Однако дефицит может оказаться выше в случае падения цен ниже 100 долл. за баррель.

При таком уровне цен «чувствительность» бюджета (то есть его реакция на изменение нефтяных цен) в 2012 г. составит около 56 млрд руб. при изменении среднегодовой цены на нефть на 1 долл. На фоне существенного роста расходов бюджетная политика становится все более рискованной и все в большей степени зависимой от конъюнктуры нефтяного рынка. В отличие от правительства российские нефтяные компании закладывают в свои бюджеты более скромные цены. Так, «Башнефть» и ТНК-ВР сверстали бизнес-планы на 2012 г. исходя из цены на нефть 90 долл. за баррель. Прогнозы «ЛУКОЙЛа» оптимистичнее: компания исходит из стоимости нефти 96 долл. за баррель. Самые смелые прогнозы у госкомпаний: «Роснефть» и «Газпром нефть» в основу своих бюджетов заложили оценки Минэкономразвития — 100 долл. за баррель.

Начало текущего года демонстрирует сохранение высоких цен на нефть во многом на фоне геополитических факторов (например, конфликт вокруг Ирана). Однако вопреки оптимистичным оценкам ряда аналитиков оснований для длительной ценовой устойчивости на рынке нет: геополитические риски уже активно отыгрываются, а фундаментальные факторы спроса на нефть на фоне рецессии в Европе и замедления экономического роста в мире в целом, а также финансовые

В 2011 г. ДОЛЯ НЕФТЕГАЗОВЫХ ДОХОДОВ ДОСТИГЛА ПОЛОВИНЫ ВСЕХ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИИ

В 2012 ГОДУ МОГУТ ОСТАТЬСЯ БЕЗ РЕШЕНИЯ ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ

факторы толкают цены вниз. Международное энергетическое агентство месяца за месяц снижает прогнозы по росту мирового спроса на нефть в 2012 г. (согласно февральскому отчету, рост не превысит 0,8 млн баррелей в день — до уровня 89,9 млн, что на 0,3 млн барр. ниже январского прогноза). Снижает прогнозы и ОПЕК. На этом фоне в целом позитивны тенденции в предложении нефти, особенно со стороны той же ОПЕК. Влияние на товарный нефтяной рынок финансовых рынков остается разнонаправленным, но потенциал для масштабного притока капитала, как это было в 2009 г. — первой половине 2011 г., почти исчерпан.

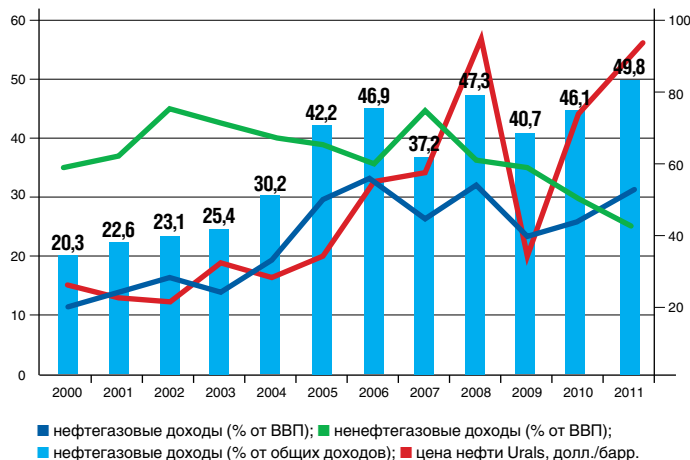
В этой связи сценарий существенного снижения цен на нефть остается в повестке дня 2012—2013 гг. и требует анализа рисков для устойчивости государственного бюджета России.

ПОИСК БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ

> В предкризисные (до 2008-го) годы в России использовалась концепция «несырьевого бюджета» с расчетом нефтегазового баланса. Этому способствовало нарастание значимости нефтегазовых доходов, которое происходило на фоне сокращения роли других секторов экономики (рис. 1). В 2011 г. доля нефтегазовых доходов достигла половины всех доходов федерального бюджета.

В результате ослабления бюджетной политики в предкризисный период (рис. 2) возросли риски влияния внешних

Рис. 1. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ДИНАМИКА ЦЕН НА НЕФТЬ И НЕФТЕГАЗОВЫХ ДОХОДОВ



ИСТОЧНИК: ИНСТИТУТ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ

ценовых шоков сырьевых рынков на бюджет страны. В итоге резкое падение цен на нефть в 2008 г. привело к еще большей зависимости бюджета от нефтегазового сектора. По итогам 2011 г. уровень нефтегазового дефицита оказался на уровне $-7,6\%$ от ВВП (это более чем в 2 раза выше докризисного уровня 2007 г.), значительно осложнив задачу достижения сбалансированного нефтегазового баланса в будущем.

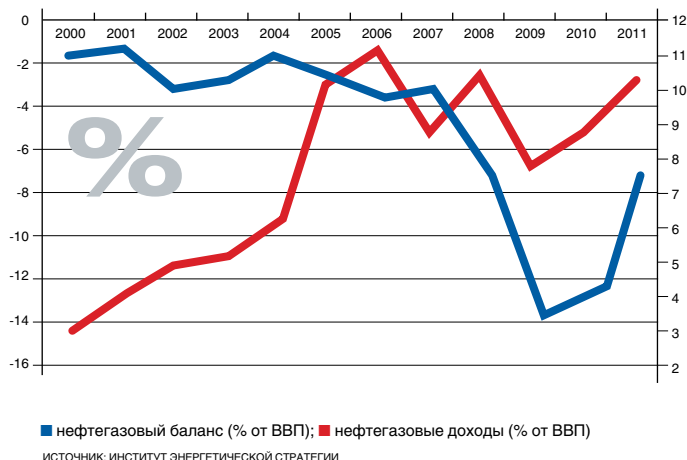
До кризиса 2008 г. существовало ограничение по дефициту нефтегазового баланса на уровне $3,7\%$ ВВП. До кризиса все нефтегазовые доходы шли сначала в Стабфонд, а затем в образованные на его базе Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (ФНБ), а в бюджет направлялась относительно малая часть этих доходов. Однако с наступлением кризисного периода с 2010 г. в связи с дефицитом бюджета было принято решение о приостановлении норм о раздельном планировании нефтегазовых и нефтегазовых доходов вплоть до 2014 г. Пока нефтегазовые доходы бюджета поступают в Резервный фонд и ФНБ по остаточному принципу, после покрытия дефицита бюджета. Более того, в конце 2011 г. этот подход к планированию бюджета был продлен до 2015 г. Эта ситуация увеличивает предпосылки проведения проциклической бюджетной политики в будущем, повышение роли нефтегазовых доходов и, как следствие, увеличение рисков влияния изменяющейся ценовой конъюнктуры на сырьевых рынках на устойчивость бюджетной системы.

ЧУВСТВИТЕЛЬНОСТЬ БЮДЖЕТА

> Расчеты, проведенные Институтом энергетической стратегии, позволяют оценить динамику чувствительности доходов федерального бюджета от изменчивой динамики цен на нефть. Чувствительность доходов Федерального бюджета РФ к цене на нефть показывает, насколько изменятся доходы бюджета (в % ВВП, руб. и др.) при изменении цены на нефть на 1 долл./барр. Эта зависимость показана на рис. 3.

Более чем на 80% чувствительность определяется нефтяными доходами. И это понятно: основа нефтегазовых доходов

Рис. 2. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ДИНАМИКА НЕФТЕГАЗОВЫХ БАЛАНСА И ДОХОДОВ БЮДЖЕТА



■ нефтегазовый баланс (% от ВВП); ■ нефтегазовые доходы (% от ВВП)

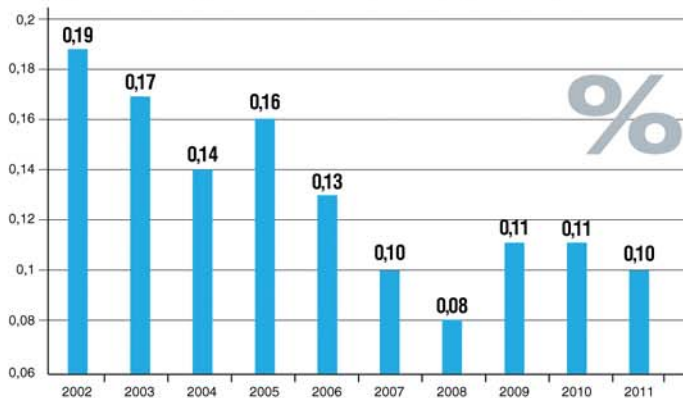
ИСТОЧНИК: ИНСТИТУТ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ

Федерального бюджета РФ — сборы от экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и НДС на нефть, ставки которых напрямую привязаны к мировым ценам на нефть.

В зависимости от уровня цен чувствительность, выраженная в рублях, варьируется. Между показателями присутствует отрицательная зависимость (вследствие корреляции между курсом рубля и ценой нефти (рис. 4). Для оценки динамики чувствительности бюджета в течение последних десяти лет была взята цена нефти сорта Urals на уровне 109 долл./барр. (это цена на российскую нефть в 2011 г.). Если в 2002 г. изменение цены нефти на 1 доллар при среднегодовой цене на нефть в 109 долл./барр. приводило к изменению доходов федерального бюджета на $0,19\%$ от ВВП, то к 2008 г. эта цифра сократилась до $0,08\%$ от ВВП. В результате кризиса чувствительность возросла и на 2011 г. составила $0,10\%$ от ВВП. В денежном исчислении на 2011 г. чувствительность федерального бюджета составила порядка 53 млрд руб. при изменении цены нефти на 1 долл.

В докризисные годы чувствительность в абсолютном выражении росла. Но в относительных величинах (% ВВП), падала, поскольку ВВП рос намного быстрее чувствительности. Происходило это потому, что ставки НДС на нефть и экспортные пошлины на нефть менялись весьма медленно (например, медленно индексировалась базовая ставка НДС на нефть). В 2009 г. чувствительность в % ВВП увеличилась, потому что ВВП рухнул более чем на 8% .

Рис. 3. ДИНАМИКА ЧУВСТВИТЕЛЬНОСТИ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА К ЦЕНЕ НЕФТИ URALS (%ВВП)



ИСТОЧНИК: ИНСТИТУТ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ

Чувствительность доходов федерального бюджета в денежном выражении (млрд руб.) значительно изменяется в зависимости от уровня цен на нефть, что происходит по причине наличия обратной зависимости курса рубля и цен на нефть. Другими словами, чем ниже цена на нефть, тем больше (в рублевом исчислении) чувствительность доходов федерального бюджета. Так, средняя цена на нефть Urals в 2010 г. установилась на уровне 78 долл. за баррель. При таком уровне цен средняя годовая чувствительность доходов федерального бюджета составила порядка 64 млрд руб. при изменении цены нефти на 1 долл. за барр. В среднем при изменении цены нефти на 10 долл./барр. чувствительность меняется на 3,7 млрд руб.

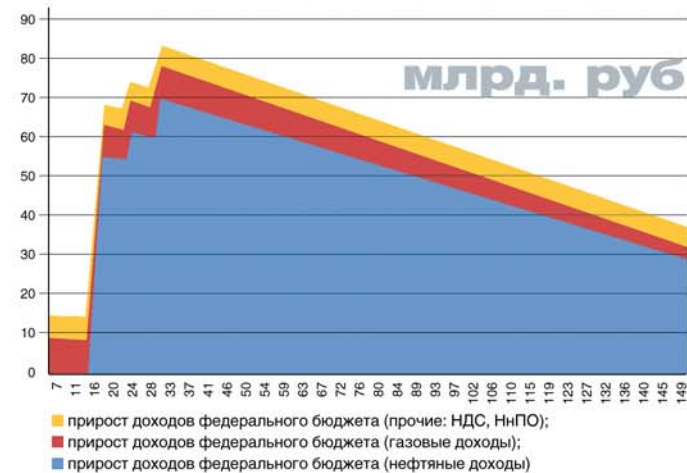
ПЕРСПЕКТИВЫ

> Текущий прогноз Института энергетической стратегии по ценам на нефть в 2012 г., основанный на нейросетевом анализе нефтяного рынка, свидетельствует о большей вероятности понижающей динамики. Ожидается, что среднегодовой уровень цен на нефть марки Brent составит 90–95 долл./барр. против среднего уровня 2011 г. 111,3 долл./барр. При этом уровне цен в 2012 г. ожидается чувствительность доходов федерального бюджета около 56,3 млрд руб. при изменении цены нефти на 1 долл. за барр.

Ожидаемый в текущем году уровень цен для бюджета близок к пороговому. Согласно последним заявлениям Минфина, при цене на нефть 93 долл. за барр. в 2012 г. бюджет России может быть сбалансирован, однако Резервный фонд наполняться не будет.

При падении цены ниже этого уровня, чего нельзя исключить уже в 2012 г., неизбежно встанет 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 решения назревших вопросов

Рис. 4. ЧУВСТВИТЕЛЬНОСТЬ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА К ЦЕНЕ НЕФТИ URALS (млрд. руб./1 долл./барр., 2010)



ИСТОЧНИК: ИНСТИТУТ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ

оптимизации налогообложения в нефтяной отрасли и увеличивает вероятность роста налоговой нагрузки на газодобычу.

В целом сохраняются серьезные риски для долгосрочного развития нефтяной отрасли. По расчетам Института энергетической стратегии, проведенным при подготовке проекта Генеральной схемы развития нефтяной отрасли РФ на период до 2020 г., существующая система налогообложения делает нерентабельной разработку более чем 3,6 млрд т запасов, что может привести к снижению уровня добычи на 45% в 2020 г. по сравнению с 2009 г. При этом снижение налоговой нагрузки на 7% в перспективе до 2030 г. могло бы обеспечить дополнительные доходы бюджета в объеме 1,2 трлн руб. и стабилизацию добычи.

Согласно Основным направлениям бюджетной политики на 2012–2014 гг., доля нефтегазовых доходов в перспективе заложена в нем 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, о чем свидетельствует и продление до 2015 г. ограничений по использованию системы нефтегазового трансферта финансирования расходов бюджета. А в свете нарастания неопределенностей относительно ценовой конъюнктуры нефтяного рынка появляются серьезные угрозы финансовой стабильности государства и в целом экономическому росту в стране. **ТК[®]**