

Бюджетная политика и основные виды государственных социальных расходов

© 2011 Д.А. Камилов

кандидат экономических наук, докторант

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: OET2004@yandex.ru

Статья посвящена рассмотрению основных тенденций в реализации бюджетно-налоговой политики в Российской Федерации в условиях финансово-экономического кризиса. Автор в динамике за последние пять лет приводит основные показатели консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов. Особое внимание уделено региональным различиям при формировании налоговых поступлений, а также вопросам, которые связаны с проведением политики в сфере государственных социальных расходов.

Ключевые слова: основы реализации бюджетно-налоговой политики в РФ, региональные различия в налоговых поступлениях, социальный налог и социальные платежи; государственные социальные расходы.

Основными показателями бюджетной политики являются доходы и расходы бюджетной системы Российской Федерации. Рассматривая показатели федерального бюджета (рис. 1), стоит отметить, что, по данным Министерства финансов РФ, федеральный бюджет по оценкам за 2010 г. был дефицитным и последующие три года будет также дефицитным. При этом дефицит бюджета в 2010 г., по заявлению А.Л. Кудрина, составлял 4,1 % ВВП (4,2 %, по оценкам МВФ), позже он будет сокращаться, как запланировано, до 2,9 и 3 %

на 2011-2012 гг. и полностью будет ликвидирован только к 2015 г.

Что касается данных по консолидированному бюджету РФ и государственных внебюджетных фондов (рис. 2), то здесь очевидно, что в годы экономического роста наблюдалось профицитное исполнение, а в 2009 и 2010 гг. уже стали очевидны последствия кризиса, бюджет стал дефицитным.

Налоговые поступления являются наиболее весомым источником доходов бюджета, при этом данный вид поступлений связан с

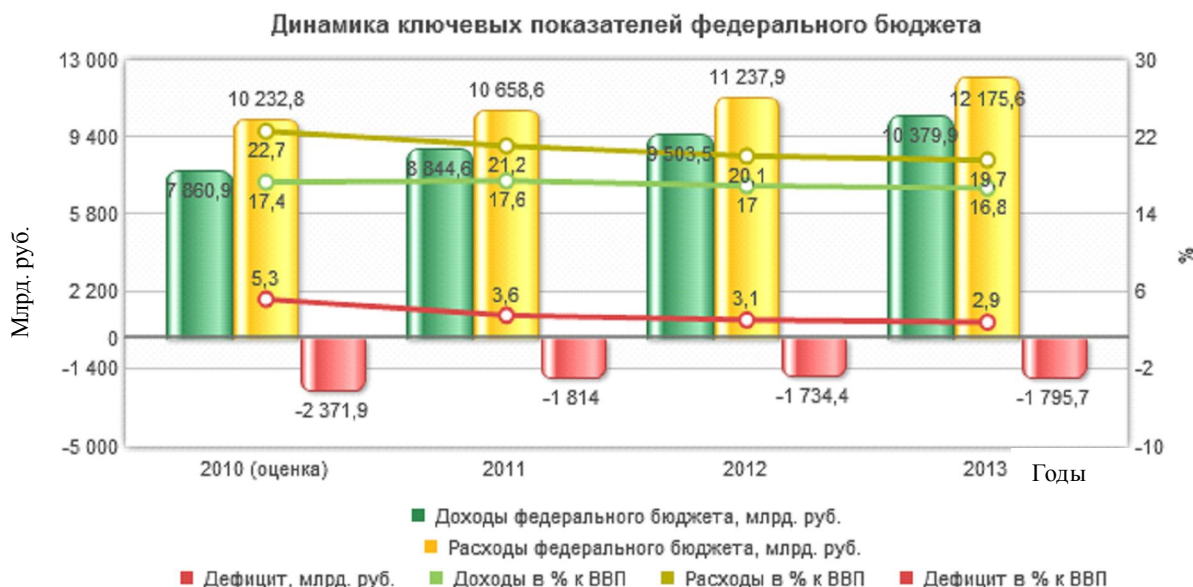


Рис. 1. Динамика показателей федерального бюджета

Источник. Минфин РФ. URL: <http://info.minfin.ru/fbdohod.php>.

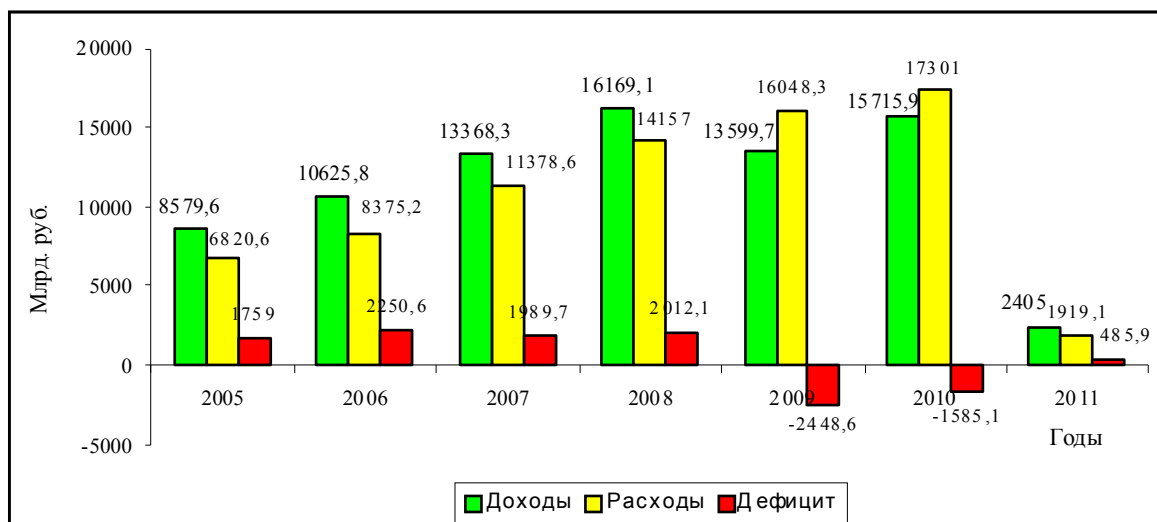


Рис. 2. Основные показатели консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов на 1 марта 2011 г., млрд. руб.

Источник. Составлено по данным Минфина РФ.

определением различных налоговых полномочий разных уровней власти. В структуре налогов на протяжении многих лет основные доходы поступают по налогам на прибыль организаций, НДС и НДФЛ. При этом можно отметить следующую особенность. Большая часть всех налоговых доходов собирается в 10 субъектах РФ, причем в этих регионах проживает только 27 % населения. Относительно же НДС - он распределен еще более неравномерно: 46 % НДС собирается в двух субъектах Федерации - в г. Москве и в Московской области. Налог на прибыль и налог на добычу полезных ископаемых еще более концентрированы в определенных регионах, чем другие, хотя их вес в общем объеме налоговых доходов велик. Так, 70 % налога на прибыль организаций получают 15 субъектов (38,1 % населения), и еще более интересна ситуация с налогом на добычу полезных ископаемых: 80 % налога получают 13 субъектов, в которых проживает очень низкая доля населения - 14,8 % населения.

Важным моментом является также и то, что в основном налоговые поступления сосредоточены в небольшом количестве регионов. А остальные в итоге нуждаются в той или иной помощи из государственного бюджета или бюджетов других уровней или же имеют мало возможностей для дальнейшего развития региона.

Кроме того, важно отметить, что налоговые доходы занимали порядка 80 % в общей структуре доходов до 2000 г., после этого начался их резкий рост, и тогда они достигли пика в 2004 г. - 91 %, после этого произошло снова снижение доли налоговых доходов, причем на оставшемся

временном промежутке доля налоговых доходов составляет порядка 70 %, что связано, прежде всего, со значительным ростом доли доходов от внешнеэкономической деятельности, которая в общих доходах стала приближаться к 20 %. Это результат того, что выросла доля уплачиваемых пошлин на экспорт и объемы экспортируемой продукции, в основном за счет нефтегазового экспорта. К тому же к данному периоду были выплачены основные суммы по внешнему долгу, а соответственно, это означает, что снизились отрицательные статьи, относящиеся к доходам по внешнеэкономической деятельности.

Если говорить о том, какие доходы составляют основу бюджетов различного уровня, то наибольшее значение на федеральном уровне имеют доходы от внешнеэкономической деятельности (порядка 9-7 %) на всем временном интервале 2004-2010 гг. В начале кризисного периода доходы от внешнеэкономической деятельности сократились по отношению к ВВП, что было связано и с падением цен на нефть, и с новыми долговыми заимствованиями. Из налоговых доходов самые большие поступления в федеральный бюджет вносят доходы от НДС (порядка 5-7 %). Таким образом, это означает, что косвенные налоги играют важнейшую роль в формировании бюджетных доходов. Это в свою очередь приводит к возрастанию нагрузки на малообеспеченные слои населения. А для региональных бюджетов характерны высокие поступления от налогов на прибыль организаций. Если же говорить о расходах социального комплекса, то стоит отметить, что расходы на проведение социально-культурных мероприятий финан-

Таблица 1. Доля социальных расходов в общих расходах 2005-2010 гг., %

Отрасль социальной сферы	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Образование	11,8	12,4	11,8	11,8	11,1	10,9
Культура, кинематография, средства массовой информации	2,3	2,3	2,2	2,2	2,0	2,0
Здравоохранение, физическая культура и спорт	11,7	11,5	12,1	10,9	10,3	9,9
Здравоохранение	10,1	10,2	10,9	5,7	5,2	5,0
Физическая культура и спорт	0,4	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
Социальная политика	27,7	28,2	25,1	26,6	29,4	33,9
Доля социальной сферы	53,4	54,3	51,2	51,5	52,8	56,8

Источник. Рассчитана автором на основе данных Федерального казначейства.

Таблица 2. Доля расходов социальной сферы, % ВВП, 2005-2010 гг.

Отрасль социальной сферы	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Всего расходов	31,56	31,11	34,22	34,17	41,04	38,89
Образование	3,71	3,85	4,04	4,02	4,56	4,26
Культура, кинематография, средства массовой информации	0,71	0,70	0,74	0,75	0,83	0,79
Здравоохранение, физическая культура и спорт	3,69	3,57	4,16	3,73	4,23	3,84
Здравоохранение	3,19	3,18	3,72	1,95	2,15	1,93
Физическая культура и спорт	0,13	0,22	0,26	0,28	0,30	0,26
Социальная политика	8,74	8,76	8,58	9,09	12,07	13,18
Доля социальной сферы	16,85	16,89	17,51	17,59	21,69	22,07

Источник. Рассчитана автором на основе данных Федерального казначейства.

сируются в основном за счет региональных бюджетов, и данные расходы составляют около половины всех расходов региональных бюджетов. Это означает, что социальное и культурное развитие в основном зависит от политики региональных властей. Немаловажно и то, что одним из важнейших направлений расходов федерального бюджета являются межбюджетные трансферты.

Для оценки расходов на социальную сферу рассмотрим расходы на образование, культуру, здравоохранение и социальную политику. Из данных табл. 1 и 2 видно, что более 50 % всех расходов бюджета – это расходы на социальную сферу (51-57 %) за рассмотренные шесть лет. При этом самая большая доля относится к расходам на социальную политику (25-34 %), менее всего на культуру – порядка 2 % всех расходов консолидированного бюджета. В данном случае очевидно, несмотря на то, что доля социальных расходов высока, ее снижение вряд ли возможно. Однако политика, направленная на повышение эффективности расходов, ориентирована на расходы социальной сферы.

Важно отметить, что в кризис значительно сократились расходы, связанные со здравоохранением, в то же время расходы на социальную политику значительно выросли. Суммарные же доходы на социальную сферу за 6 лет неуклонно возрастали относительно ВВП, причем самая большая доля зафиксирована в 2009-2010 гг. Это может быть связано с тем, что в кризис увеличилась численность безработных. Потребовались дополнительные затраты, кроме того, государство вынужде-

но проводить меры по поддержанию социальной стабильности, а также важно, что старение населения приводит к увеличению расходов на пенсионное обеспечение.

Далее необходимо особое внимание уделить структуре расходов на социальную политику. Важно отметить, что основной статьей являются расходы на пенсионное обеспечение, при этом их доля в расходах на социальную политику составляет 68-75 %, причем в 2010 г. произошел резкий рост этого вида расходов. Такая высокая доля расходов на пенсионное обеспечение связана как с тем, что в данном случае рассматриваются расходы консолидированного бюджета, т.е. включаются расходы Пенсионного фонда, так и с тем, что Пенсионный фонд имеет значительный дефицит, который, по разным оценкам, составляет порядка 2 % ВВП (1166,3 млрд. руб.)¹. При этом трехлетним бюджетным планом предусматривается, что дефицит Пенсионного фонда в 2013 г. будет более 1,1 трлн. руб., в 2011 г. – 890 млрд. руб., а в 2012 г. – 980 млрд. руб.²

Перейдем к рассмотрению показателя “налоговая нагрузка”. Если говорить о распределении налоговой нагрузки по регионам, то представляется интересным вопрос о налоговой нагрузке на ВРП и налоговой нагрузке на душу населения. Для наглядности рассмотрим Центральный федеральный округ по данным 2008 г., в нем средний показатель налоговой нагрузки на ВРП составляет 13,3 %: самая низкая в Тамбовской области (9,71 %) и Брянской (10,94 %),

самая высокая - в Ярославской области (14,3 %), Ивановской области (14,59 %), Московской области (14,68 %). Если же считать среднюю нагрузку на население, то получается, что средняя величина нагрузки - 46, 27 тыс. руб.; минимальная - в Тамбовской области (10,69 тыс. руб./чел.), Белгородской области (10,91 тыс. руб./чел.), Брянской области (11,71 тыс. руб./чел.), в то время как максимальная характерна для Москвы

зуют, как то, что в большинстве регионов значительно различается структура ВРП, так и то, что налоговая политика, проводимая региональными властями, имеет ряд особенностей. При этом стоит отметить, что диверсифицированная структура налоговых поступлений позволяет улучшить качество планирования относительно собираемости налогов и характерна для более развитых регионов, в то время как для менее раз-

Таблица 3. Налоговая нагрузка в Центральном федеральном округе, 2008 г.

Регион	Налоговая нагрузка на ВРП, %	Налоговая нагрузка на население, тыс. руб./чел.
Центральный федеральный округ	13,29	46,27
Белгородская область	12,26	25,66
Брянская область	10,94	10,69
Владимирская область	13,61	16,66
Воронежская область	12,47	15,89
Ивановская область	14,59	11,71
Тверская область	12,92	25,37
Калужская область	13,80	30,57
Костромская область	13,59	9,54
Курская область	13,09	18,90
Липецкая область	12,29	4,82
Московская область	14,68	302,79
Орловская область	12,41	10,23
Рязанская область	14,21	21,84
Смоленская область	13,24	14,67
Тамбовская область	9,71	8,74
Тульская область	13,74	20,41
Ярославская область	14,30	24,01
г. Москва	13,13	105,45

Источник. Рассчитана автором по данным Федерального казначейства, сборника: Регионы России: Социально-экономические показатели. М., 2010.

(105,45 тыс. руб./чел., Тульской области (36,85 тыс. руб.). В данном случае доля налоговых изъятий в ВРП гораздо ниже, чем в целом по России - доля налоговых изъятий в ВВП 2008 г. составляет 27,56 %. Такие значительные различия по доле налоговых изъятий характери-

витых наблюдается повышенная доля одного-двух видов поступлений или поступлений от специфической деятельности³.

Таким образом, согласно данным табл. 3 очевидно, что в России сохраняются региональные диспропорции, однако намечена тенденция к

Таблица 4. Поступления единого социального налога в 2001-2009 гг., млрд. руб.

Фонд	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Поступило, всего	603,2	819,6	961,1	1167,3	1063,9	1316,8	1669,9	2060,1	2067,1
В том числе:									
единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет	-	339,5	364,6	442,2	267,5	315,8	405	506,8	509,8
Пенсионный фонд РФ	470	313,1	400,7	488,6	634,3	795,4	1012,6	1248,4	1263,9
Фонд социального страхования РФ	73,8	83,1	100,5	123,6	48,1	51,2	56,2	63,7	51,6
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	3,8	5	5,6	6,5	31,2	55,1	71	88,2	88,8
территориальные фонды обязательного медицинского страхования	55,6	78,9	89,7	106,4	82,8	99,3	125,1	153	153

сглаживанию по отношению к ВРП. Если учитывать население региона, то в данном случае доля налоговых изъятий на душу населения гораздо более дифференцирована.

Далее обратимся к анализу поступлений от единого социального налога, замененного в 2010 г. на социальные взносы. Из данных, приведенных в

з. 2115 млрд. руб. зачисляется в бюджеты государственных внебюджетных фондов, 164,6 млрд. руб. - в территориальные внебюджетные фонды. При этом основную часть составили отчисления в Пенсионный фонд, которые существенно возросли по отношению к предыдущему году, в то время как остальные отчисле-

Таблицы 5. Поступления единого социального налога в 2001-2009 гг., % ВВП

Фонд	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Поступило, всего	6,74	7,58	7,28	6,86	4,92	4,89	5,02	4,97	5,29
В том числе:									
единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет	0,00	3,14	2,76	2,60	1,24	1,17	1,22	1,22	1,30
Пенсионный фонд РФ	5,25	2,89	3,03	2,87	2,94	2,96	3,05	3,01	3,23
Фонд социального страхования РФ	0,83	0,77	0,76	0,73	0,22	0,19	0,17	0,15	0,13
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	0,04	0,05	0,04	0,04	0,14	0,20	0,21	0,21	0,23
территориальные фонды обязательного медицинского страхования	0,62	0,73	0,68	0,62	0,38	0,37	0,38	0,37	0,39

Источник. Рассчитана по данным Российского статистического ежегодника 2005 г. и 2010 г.

табл. 4 и 5, видно, что данный налог был введен в 2001 г. и его ставка согласно законодательству составляла 35,6 %, а в 2005 г. ставка была снижена до 26 %. Это снижение должно было привести к улучшению показателей регионов по собираемости других видов налогов, что связано со снижением налогового бремени. А также это должно было способствовать региональному развитию посредством улучшения финансового положения предприятий. В действительности, в 2005-2006 гг. намечился спад поступлений по ЕСН, однако уже в 2007 г. величина собранного ЕСН была близка 2004 г., а после этого еще и стала расти. При этом относительно ВВП с 2005 г. произошло резкое снижение ЕСН и поступлений от него во все виды внебюджетных фондов, кроме Федерального фонда обязательного медицинского страхования, взносы в который даже выросли за счет роста ставки с 2,8 до 3,1 %. Однако, в целом, изменения по взносам в Фонд ОМС не слишком значительны, особенно в процентном выражении в ВВП.

Из данных, приведенных в табл. 6, видно, что в 2010 г. ЕСН был заменен на социальный взнос, который распределился следующим обра-

ния остались на уровне предыдущего периода. В данном случае также необходимо напомнить о том, что с 1 января 2011 г. ставка по единому социальному взносу выросла с 26 до 34 %, что увеличивает нагрузку социальных налогов на работодателей. При этом 26 % - взнос в Пенсионный фонд, 8 % - на социальное и медицинское страхование, причем на медицинское выросло с 3,1 до 5,1 %. Такой рост согласно оценкам бизнес-сообщества приведет к дополнительной нагрузке в размере 1 трлн. руб., что станет мотивом для использования "серых схем". А по расчетам сотрудников Института экономики переходного периода, возможные потери могут составить в общей сложности до 1,5 % ВВП⁴.

Кроме того, важным вопросом является то, насколько зависимы от нефтегазовых доходов доходы федерального бюджета. В данном случае Минфин публикует информацию, согласно которой в последние три года и на ближайшую трехлетку нефтегазовые доходы занимают от 7,5 до 10,6 % ВВП, что составляет почти половину всех доходов бюджета на выбранном интервале. При этом самая большая доля нефтега-

Таблица 6. Поступления социальных взносов, 2010 г.

Отчисления	Бюджет государственных внебюджетных фондов		Бюджеты территориальных внебюджетных фондов	
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП
В Пенсионный фонд	1916,14	4,31		
На обязательное социальное страхование	107,83	0,24	0,59	0,00
На обязательное медицинское страхование	91,03	0,20	164,02	0,37

Источник. Рассчитана по данным Федерального казначейства.

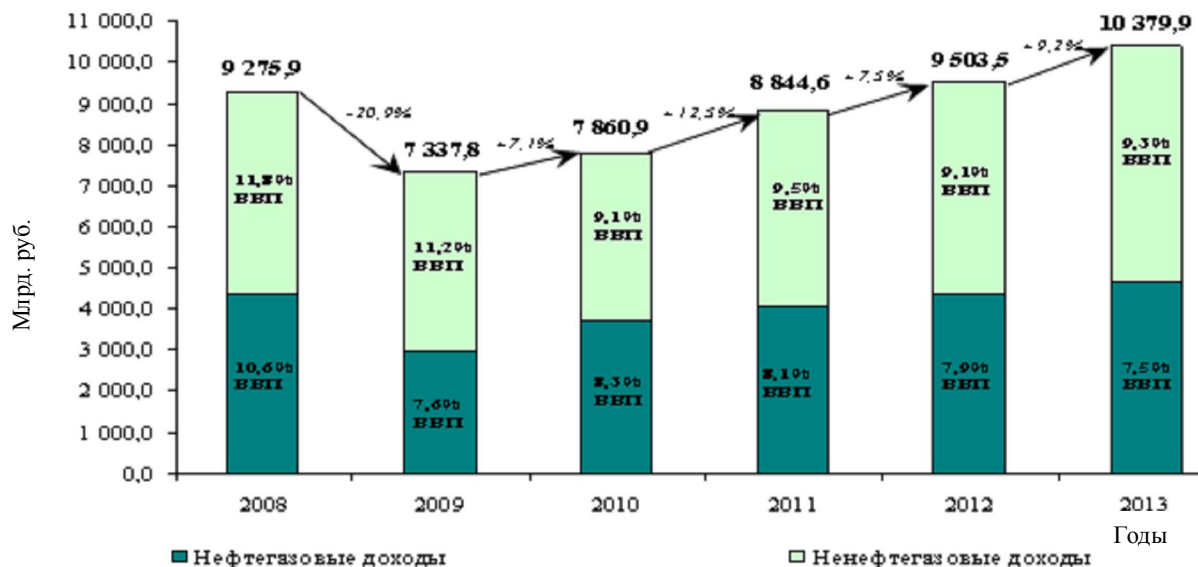


Рис. 3. Структура доходов бюджета на 2008-2013 гг.

Источник. Минфин РФ.

зовых доходов наблюдалась в 2008 г., а наименьшая планируется в 2013 г., в то же время она слабо отличается от показателей. Несмотря на то, что планируется повышение ненефтегазовых доходов бюджета за счет роста доходов от НДС, зависимость от экспорта нефти и газа будет сохраняться и в ближайшие годы. В то же время государство ориентировано на повышение налоговых доходов от нефтегазового сектора за счет повышения ставок налогообложения. Ставка налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), на добычу газа горючего природного с 1 января 2011 г. на 61 % (со 147 руб. до 237 руб. за 1000 м³), с индексацией в последующие годы на 6,0 и 5,4 % к ставкам, соответственно. Это, по оценкам, приведет к росту доходов федерального бюджета в 2011 г. на 51,2 млрд. руб., в 2012 г. - на 60,4 млрд. руб. и 2013 г. - на 69,1 млрд. руб. (рис. 3). Кроме того, увеличены акцизы на продукцию данного сектора на 1 руб. на 1 л подакцизной продукции согласно Налоговому кодексу. Извлечение дополнительных доходов от нефтегазового сектора должно привести к сокращению дефицита бюджета в среднесрочной перспективе.

Таким образом, если рассматривать соотношение доходной и расходной частей бюджета, то видно, что при сохранении существующих в экономике России тенденций наше общество ожидает дефицитный бюджет. При том что нефтегазовые доходы являются важнейшей составляющей доходной части бюджета, мировую конъюнктуру цен на нефть мы почти не контролируем. Формируются социальные риски, которые связаны с невозможностью исполнения социальных обязательств перед населением Российской Федерации.

¹ Бизнесу облегчат жизнь за счет наших с вами зарплат / Портал KM.RU. 2011. Март. URL: <http://www.liberal.ru/articles/cat/5131>.

² Когда выходить на пенсию / Финмаркет. М., 2010. URL: <http://www.finmarket.ru/z/ews/hotnews.asp?id=1703061>.

³ Ахинов Г.А., Камилов Д.А. Социальная функция государства в условиях рыночной экономики: вопросы теории и практики. М., 2006. С. 133-139.

⁴ Фонд или пенсии? // Новая политика. 2009. Сентябрь. URL: <http://www.novopol.ru/-fond-ili-pensii-text75068.html>.

Поступила в редакцию 04.04.2011 г.