

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 13 сентября 2013 года № 38К (929) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ возможности использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в качестве источника финансирования дефицита федерального бюджета как альтернативного механизма замещения долговых обязательств»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ возможности использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в качестве источника финансирования дефицита федерального бюджета как альтернативного механизма замещения долговых обязательств»

Выводы

1. В результате действующего механизма формирования Резервного фонда (статья 96.9 Бюджетного кодекса) часть нефтегазовых доходов, полученных в ходе исполнения федерального бюджета, не расходовалась в текущем финансовом году, а направлялась в Резервный фонд (после завершения финансового года). При этом полученный дефицит федерального бюджета финансировался за счет заемных средств, что, в свою очередь, приводило к росту государственного долга Российской Федерации и расходов на его обслуживание.

При этом средневзвешенная стоимость заимствований в 2009-2012 годах была в 3-7,5 раза выше средневзвешенной доходности от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

2. Ошибка прогноза стоимости нефти в 2010-2012 годах послужила причиной занижения проектных значений доходов федерального бюджета, завышения планируемого дефицита федерального бюджета, и, как следствие, роста государственного долга Российской Федерации и дополнительных расходов федерального бюджета по его обслуживанию.

3. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» утверждены источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2011 год.

При этом разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными

на их погашение, превышала источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 1,88 раза.

В результате при профиците федерального бюджета в 2011 году в сумме 442,0 млрд. рублей государственный долг Российской Федерации (за минусом выданных государственных гарантий Российской Федерации) увеличился на 1013,089 млрд. рублей, или 27,7 %, с 3660,313 млрд. рублей по состоянию на 1 января 2011 года до 4673,402 млрд. рублей по состоянию на 1 января 2012 года.

4. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» утверждены источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2012 год.

При этом разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение, превышала источники финансирования дефицита федерального бюджета в 11,3 раза (в редакции Федерального закона № 371-ФЗ от 3 декабря 2012 года).

В результате при дефиците федерального бюджета в 2012 году в сумме 39,5 млрд. рублей государственный долг Российской Федерации (внутренний и внешний за минусом выданных государственных гарантий Российской Федерации) увеличился на 593,9 млрд. рублей, или 12,7 %, с 4673,4 млрд. рублей по состоянию на 1 января 2012 года до 5267,319 млрд. рублей по состоянию на 1 января 2013 года.

5. За период 2009-2012 годов объем государственного долга Российской Федерации вырос в 2,4 раза (на 3826,2 млрд. рублей), с 2692,0 млрд. рублей до 6519,9 млрд. рублей.

6. За период 2009-2012 годов средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния размещались в активы, номинированные в обесценивающихся валютах: доллары США, евро и фунты стерлингов.

При анализе динамики курса доллара США к основным мировым валютам за период с января 2009 года по июль 2013 года установлено, что в рассматриваемом периоде курс доллара США существенно упал по отношению к канадскому доллару, швейцарскому франку и австралийскому доллару.

За период с 1 января 2009 года по 31 июля 2013 года падение курса доллара США составило: к австралийскому доллару - 23,56 %, к канадскому доллару - 15,23 %, к швейцарскому франку - 11,8 процента.

При анализе динамики курса евро к основным мировым валютам за период с января 2009 года по июль 2013 года установлено, что в рассматриваемом периоде курс евро существенно упал по отношению к канадскому доллару, швейцарскому франку и австралийскому доллару.

За период с 1 января 2009 года по 31 июля 2013 года падение курса евро составило: к австралийскому доллару - 28,1 %, к канадскому доллару - 20,26 %, к швейцарскому франку - 17,03 процента.

При анализе динамики курса фунта стерлингов к основным мировым валютам за период с января 2009 года по июль 2013 года установлено, что в рассматриваемом периоде курс фунта стерлингов существенно упал по отношению к канадскому доллару, швейцарскому франку и австралийскому доллару.

За период с 1 января 2009 года по 31 июля 2013 года падение курса фунта стерлингов составило: к австралийскому доллару - 18,87 %, к канадскому доллару - 10,0 %, к швейцарскому франку - 6,38 процента.

7. В результате проведенного анализа установлено, что рост государственного долга Российской Федерации при профицитном бюджете в 2011 году (442,0 млрд. рублей) и при относительно небольшом дефиците в 2012 году (-39,5 млрд. рублей) происходил по следующим причинам:

- в результате действующего механизма формирования Резервного фонда (статья 96.9 Бюджетного кодекса), когда часть нефтегазовых доходов, полученных в ходе исполнения федерального бюджета, не расходуется в текущем финансовом году, а направляется в Резервный фонд (после завершения финансового года). При этом полученный дефицит федерального бюджета финансируется за счет заемных средств, что, в свою очередь, приводит к росту государственного долга Российской Федерации и расходов на его обслуживание;

- в результате неточного прогноза нефтегазовых доходов из-за занижения проектных значений цены на нефть.

Ошибка прогноза стоимости нефти в 2010-2012 годах послужила причиной занижения проектных значений доходов федерального бюджета, планируемого дефицита федерального бюджета, и, как следствие, роста государственного долга Российской Федерации и дополнительных расходов федерального бюджета по его обслуживанию.

8. В результате проведенного корреляционного анализа динамики ставок рефинансирования Федеральной резервной системы США, Европейского центрального банка и Банка Англии за период с января 2002 года по апрель 2013 года установлена высокая степень зависимости ставки LIBOR USD от ставки рефинансирования Федеральной резервной системы США, ставки LIBOR EUR - от ставки рефинансирования Европейского центрального банка, ставки LIBOR GBP - от ставки рефинансирования Банка Англии.

В результате проведенного исследования было установлено, что при ставках рефинансирования Федеральной резервной системы США - 0,25 % годовых, Европейского центрального банка - 0,5 % годовых, Банка Англии - 0,5 % годовых доходность от вложений в активы, номинированные в долларах США, евро и фунтах стерлингов, будет невысокой, в пределах 0,75-1,2 % годовых.

При существующих ставках рефинансирования Федеральной резервной системы США, Европейского центрального банка и Банка Англии получить более высокий доход от вложения в активы, номинированные в долларах США, евро и фунтах стерлингов, можно будет только при девальвации российского рубля за счет положительной курсовой разницы при переоценке активов, номинированных в указанных валютах.

Предложения

1. Использовать средства Резервного фонда в качестве источника финансирования дефицита федерального бюджета. Данная мера позволит сократить как рост государственного долга Российской Федерации, так и расходы по его обслуживанию, так как стоимость заимствований в разы выше доходности от размещения средств Резервного фонда в финансовые активы, номинированные в долларах США, евро и фунтах стерлингов.

Статьей 96.9 Бюджетного кодекса (в редакции от 7 мая 2013 года) предусмотрена возможность использования средств Резервного фонда на покрытие дефицита федерального бюджета и на досрочное погашение государственного долга Российской Федерации (устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период).

2. В качестве источников финансирования дефицита федерального бюджета использовать остатки на счетах по учету средств федерального бюджета («прочие остатки»). Данная мера позволит сократить как рост государственного долга Российской Федерации, так и расходы по его обслуживанию.

3. В качестве источников финансирования дефицита федерального бюджета использовать остатки на счетах по учету средств федерального бюджета, которые временно размещаются на депозитных счетах в кредитных организациях. Данная мера позволит сократить расходы по обслуживанию государственного долга Российской Федерации, так как процентная ставка размещения средств федерального бюджета на депозитных счетах кредитных организаций существенно ниже стоимости заимствований.

4. Рассмотреть возможность вложения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в активы, номинированные не только в долларах США, евро и фунтах стерлингов, а также в наиболее стабильных валютах: австралийских долларах, швейцарских франках, канадских долларах, японских иенах.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Т.Н. МАНУЙЛОВА