

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ: РИСК УХУДШЕНИЯ СТРУКТУРЫ РАСХОДОВ¹

А.Мамедов, Е.Фомина

В 2015 г. федеральный бюджет сведен с дефицитом в 2,7% ВВП (в 2014 г. – 0,5% ВВП). По сравнению с 2014 г. доходы снизились существенно – на 2,0 п.п. ВВП, объем расходов незначительно вырос – на 0,2 п.п. ВВП. 2016 г. и последующий среднесрочный период при отсутствии своевременного принятия оперативных и стратегических мер по адаптации бюджетной системы к новым реалиям могут оказаться гораздо более сложными для бюджета и отечественной экономики в целом. Сокращение доходной части в среднесрочном периоде неизбежно ставит вопрос о сокращении и расходов. В то же время повторение технического десятипроцентного секвестра при наличии защищенных статей (социальные обязательства, оборона, зарплата бюджетников) несет в себе риски дальнейшего ухудшения структуры расходов федерального бюджета с уменьшением доли расходов, способствующих экономическому росту в долгосрочном периоде (на человеческий капитал и инфраструктуру).

По оперативным данным Казначейства РФ, доходы федерального бюджета за 2015 г. (табл. 1) составили 18,3% ВВП, что на 2,0 п.п. ВВП ниже их значения в 2014 г., причем данное сокращение обусловлено падением нефтегазовых доходов. В 2015 г. их величина оказалась на 2,6 п.п. ВВП ниже параметров 2014 г. В то же время ненефтегазовые доходы достигли порядка 10,3% ВВП, что на 0,6 п.п. ВВП выше значения 2014 г. Объем расходов федерального бюджета вырос незначительно, на 0,2 п.п. ВВП, и составил 21,0% ВВП. В целом федеральный бюджет за 2015 г. исполнен с дефицитом в размере 2,7% ВВП, что на 2,2 п.п. ВВП выше его значения в 2014 г. При этом ненефтегазовый дефицит составил 10,7% ВВП, что на 0,4 п.п. ВВП ниже его значения за 2014 г.

По мере ухудшения макроэкономической ситуации уже в течение 2015 г. были скорректированы параметры федерального бюджета на 2015 год². Учитывая волатильность основных макроэкономических индикаторов и трудности их прогнозирования, на 2016 г. принят однолетний федеральный бюджет (как уже было с бюджетом на 2010 г.). Осенью 2015 г. параметры федерального бюджета на 2016 г. уже претерпели существенные изменения относительно первоначального варианта, утвержденного в рамках Закона о федеральном бюджете на

1 Статья из ОМЭС. 2016. №2(20). Февраль.

2 В марте 2015 г. были приняты поправки, связанные с изменением основных макроэкономических индикаторов, заложенных в основу бюджетных проектировок на 2015 г. В соответствии с корректировками цена нефти снижена с 87,6 до 50 долл./барр., курс рубля к доллару снижен с 37,97 до 61,5 руб./долл., уровень инфляции повышен с 5,5 до 12,2%. В результате принятых изменений прогноз по доходам снизился на 0,6 п.п. ВВП, а план по расходам вырос на 0,8 п.п. ВВП, в результате дефицит бюджета увеличился до 3,7% ВВП (прирост 3,1 п.п. ВВП).

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА 2014–2016 ГГ.

	Фактическое исполнение										2015	2016		Изменения в законе 2016 г. относительно исполнения 2015 г., п.п. ВВП
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	ФЗ о ФБ на 2015– 2017 гг.	Закон о ФБ на 2016 г.*				
Доходы,	22,3	18,9	17,9	20,3	20,7	19,7	20,3	18,3	19,0	17,5	17,5	-0,8		
в том числе:														
нефтегазовые доходы	10,8	7,8	8,3	10,4	10,7	10,1	10,6	8,0	9,7	7,7	7,7	-0,3		
ненефтегазовые доходы	11,5	11,1	9,6	9,9	10,0	9,6	9,7	10,3	9,3	9,8	9,8	-0,5		
Расходы,	18,2	24,8	21,8	19,5	20,7	20,2	20,8	21,0	19,6	20,5	20,5	-0,5		
в том числе:														
условно-утвержденные	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0,0	0,0	0,0		
Дефицит (-) / профицит (+)	4,1	-5,9	-3,9	0,8	0	-0,5	-0,5	-2,7	-0,6	-3,0	-3,0	-0,3		
Ненефтегазовый дефицит	-6,7	-13,7	-12,2	-9,6	-10,7	-10,6	-11,1	-10,7	-10,3	-10,7	-10,7	0,0		
ВВП, млрд руб.	41 277	38 807	46 309	55 967	62 177	66 190	71 406	73 708	83 208	78 673	78 673			
Цена за баррель нефти марки Urals, долл.**	93,6	60,7	78,1	109,6	110,6	108,0	97,6	51,0	96,0	50,0	50,0			

* Федеральный закон от 14.12.2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

** Среднегодовое значение.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты Института Гайдара.

2015–2017 гг. В значительной степени корректировка произошла по ресурсной базе федерального бюджета, сокращение достигло 1,5 п.п. ВВП (до отметки 17,5% ВВП) относительно первоначальных параметров. Падение доходов федерального бюджета было обусловлено ожиданием дальнейшего снижения нефтегазовых доходов бюджета до 7,7% ВВП (против 9,7% ВВП) вследствие падения мировых цен на нефть.

В первоначальном среднесрочном варианте прогноза доходы федерального бюджета на 2016 г. были рассчитаны из оценок цены на нефть в 96 долл./барр., в то время как однолетний документ рассчитывался исходя из 50 долл./барр. Утвержденный объем расходов достиг значения 20,5% ВВП, что почти на 1 п.п. ВВП превосходит первоначальные ориентиры. В результате дефицит федерального бюджета увеличился до 3% ВВП против 0,6% ВВП в первоначальном варианте. Однако, учитывая, что в январе 2016 г. стоимость нефти опускалась ниже 30 долл./барр., существует большая вероятность, что даже при однолетнем бюджете не удастся избежать корректировок его параметров в течение бюджетного года.

Главной особенностью бюджета 2016 г. станет необходимость адаптироваться к новым реалиям очень низких цен на нефть – порядка 30–40 долл./барр. (а возможно и меньше), при том что федеральный бюджет утвержден из расчета цены на нефть в 50 долл./барр., а его балансировка, по оценкам Минфина, достигается при 82 долл./барр.¹.

Отсутствие адекватных мер оперативного (на 2016 г.) и стратегического реагирования (2017–2019 гг.) в условиях сохранения в среднесрочном периоде текущих цен на нефть дефицит бюджета может увеличиться вдвое в 2016 г. при полном исчерпании средств Резервного фонда.

На согласовании находится инициатива Минфина России, предусматривающая блокирование и отзыв бюджетных средств при отсутствии на 1 октября контрактов в рамках финансирования бюджетом расходов. Эта мера должна повысить дисциплину расходования средств в течение финансового года с тем, чтобы исключить практику расходования до 25% годовых лимитов в последние месяцы года. Бюджетные траты конца года обычно оказываются наименее эффективными, что нередко связано со стремлением к «освоению» бюджетных средств до конца года любой ценой.

Для поддержки ключевых отраслей экономики на 2016 г. предусмотрен антикризисный план, объем финансирования которого оценивается Правительством РФ в более чем 827 млрд руб. Предполагается продолжить поддержку отраслей экономики с высоким потенциалом импортозамещения. В первую очередь в январе 2016 г. обсуждались меры поддержки трех отраслей: автопрома (предварительно 20 млрд руб. на 1 полугодие 2016 г. и 5 млрд руб. в целом на 2016 г. дополнительных субсидий²), транспортного машиностроения и легкой промышленности (около 600 млн руб.). В основном меры поддержки направлены на стимулирование производства и поддержание спроса на продукцию этих отраслей. Кроме того, речь шла о поддержке сферы строительства и

1 <http://www.minfin.ru/ru/#ixzz3yTtiNNKR>

2 Из объема дополнительных средств, зарезервированных в бюджете на точечную поддержку отдельных отраслей.

сельского хозяйства (в рамках «антикризисного плана» – 5,1 млрд руб.), список мер поддержки, отраслей – реципиентов поддержки, а также объемов финансирования окончательно не утвержден, в январе 2016 г. осуществлялись процедуры согласования возможных объемов дополнительного финансирования¹.

В рамках корректировки расходных обязательств в 2016 г. Правительство РФ планирует провести секвестирование утвержденных объемов расходов. Так, планы по оптимизации федеральных расходов могут включать десятипроцентное сокращение по всем незащищенным статьям бюджета, что позволит сэкономить, по оценкам Правительства РФ, порядка 500–700 млрд руб. Официально речь идет не просто о пропорциональном сокращении объемов по всем статьям, а только их неэффективной составляющей. Продолжение технического секвестра расходов, например, на учреждения образования и здравоохранения может привести к тому, что отдельным учреждениям может не хватать средств на покрытие всех текущих расходов (помимо зарплаты). В результате без реформирования бюджетной сети простое сокращение ее финансирования несет в себе большие риски. Поэтому самое важное при новой корректировке бюджетных расходов – избежать повторения «технического секвестра» (при всей его относительной простоте) и действительно выявить неэффективные расходы бюджета. Важно внедрить в практику бюджетного планирования вариативный подход, когда заранее определены те направления расходов, которые подлежат сокращению в случае, если макроэкономические условия оказываются хуже прогноза (в российской практике это могло бы быть реализовано в рамках государственных программ с выделением «обязательной» и «дополнительной» частей в каждой программе).

Рассмотрим более подробно параметры исполнения федерального бюджета 2015 г. В целом величина налоговых доходов заметно снизилась: -2,6 п.п. ВВП к уровню 2014 г.

Анализируя структуру фактического поступления налоговых доходов федерального бюджета (*табл. 2*) можно отметить рост поступлений в относительном выражении по НДС (+0,3 п.п. ВВП), по НДС на товары, реализуемые на территории РФ (+0,2 п.п. ВВП) и по налогу на прибыль организаций (+0,1 п.п. ВВП). Рост поступлений по НДС связан с радикальным увеличением с начала 2015 г. базовой ставки НДС на нефть с 493 до 766 руб./т, которое проведено в рамках «налогового маневра».

Поступления таможенных пошлин по итогам 2015 г. значительно сократились – на 3,2 п.п. ВВП, что связано с падением цен на нефть и снижением объемов импорта. Кроме того таможенные поступления сократились из-за снижения с начала 2015 г. предельных ставок (коэффициента в формуле) вывозных таможенных пошлин на нефть до 42% против 59% в 2014 г. Эта мера была реализована в рамках «налогового маневра». Объем поступлений по НДС на товары, реализуемые на территории РФ в 2015 г. демонстрирует незначительный рост, на 0,2 п.п. ВВП. При этом доходы от НДС на товары, ввозимые на территорию РФ, и от акцизов (как «ввозных», так и «внутренних») сохранились в долях ВВП на уровне 2014 г.

В *табл. 3* представлены результаты исполнения федерального бюджета за 2015 год в разрезе функциональной классификации расходов.

1 <http://bujet.ru/article/288770.php>

Таблица 2

ПОСТУПЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ НАЛОГОВ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ
В 2014–2015 ГГ.

	Январь–декабрь 2015 г.		Январь–декабрь 2014 г.		Измене- ние в п.п. ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Налоговые доходы, всего, в т.ч.	11 877	16,1	13 385	18,7	-2,6
налог на прибыль органи- заций	491	0,7	411	0,6	0,1
НДС на товары, реализуе- мые на территории РФ	2 443	3,3	2 181	3,1	0,2
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	1 838	2,5	1 750	2,5	0,0
акцизы на товары, произ- водимые на территории РФ	528	0,7	521	0,7	0,0
акцизы на товары, ввози- мые на территорию РФ	54	0,1	72	0,1	0,0
НДПИ	3 160	4,3	2 858	4,0	0,3
Доходы от внешнеэконо- мической деятельности (таможенные пошлины)	3 294	4,5	5 463	7,7	-3,2

Источник: Федеральное казначейство РФ, расчеты Института Гайдара.

Таблица 3

РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА 2014–2015 ГГ.

	2015 г.		2014 г.		Измене- ние в п.п. ВВП
	млрд руб.	в % ВВП	млрд руб.	в % ВВП	
Расходы всего, в том числе:	15 500,8	21,0	14 830,6	20,8	0,2
общегосударственные во- просы	1 101,4	1,5	934,7	1,3	0,2
национальная оборона	3 181,2	4,3	2 479,1	3,5	0,8
национальная безопас- ность и правоохранитель- ная деятельность	1 966,0	2,7	2 086,2	2,9	-0,2
национальная экономика	2 160,9	2,9	3 062,9	4,3	-1,4
жилищно-коммунальное хозяйство	141,9	0,2	119,6	0,2	0
охрана окружающей сре- ды	49,7	0,07	46,4	0,06	0,01
образование	610,6	0,8	638,3	0,9	-0,1
культура и кинематогра- фия	89,2	0,1	97,8	0,1	0
здравоохранение	516,2	0,7	535,6	0,8	-0,1
социальная политика	4 264,6	5,8	3 452,4	4,8	1,0
физическая культура и спорт	72,9	0,1	71,0	0,1	0
СМИ	82,1	0,1	74,8	0,1	0
обслуживание государ- ственного долга	581,9	0,8	415,6	0,6	0,2
межбюджетные транс- ферты	682,0	0,9	816,1	1,1	-0,2

Источник: Минфин, расчеты Института Гайдара.

В целом уровень расходов федерального бюджета за 2015 г. на 0,2 п.п. ВВП выше их объема за 2014 г. Увеличение объема расходов зафиксировано по следующим статьям: «Социальная политика» (1 п.п. ВВП), «Национальная оборона» (0,8 п.п. ВВП), «Общегосударственные вопросы» (0,2 п.п. ВВП) и «Обслуживание государственного долга» (0,2 п.п. ВВП).

Наиболее ощутимое сокращение произошло по статье «Национальная экономика» (-1,4 п.п. ВВП). Значительный разрыв в объемах бюджетных трат на поддержку экономики в 2014 и 2015 гг. связан с произведенным в конце 2014 г. имущественным взносом в Агентство по страхованию вкладов (АСВ) в размере 1 трлн рублей¹. Выделение средств было предусмотрено мерами господдержки банковского сектора. Без учета средств, переданных АСВ, объем расходов по статье «Национальная экономика» за 2014 г. в долях ВВП сопоставим с его величиной за 2015 г. (2,9% ВВП).

Также снижение расходов федерального бюджета за 2015 г. произошло по статье «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (-0,2 п.п. ВВП), «Межбюджетные трансферты» (-0,2 п.п. ВВП) и «Образование» (-0,1 п.п. ВВП).

В табл. 4 представлена динамика расходов федерального бюджета в разрезе операций сектора государственного управления.

Таблица 4

РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА 2011–2015 ГГ.

	2011	2012	2013	2014	2015
Расходы всего, млрд руб.	10 935	12 891	13 343	14 832	15 501
Прирост в реальном выражении, %	-0,3	12,2	-3,0	3,1	-9,5
в том числе:					
Расходы инвестиционного характера, млрд руб.	1 660	1 753	1 659	1 773	2 313
Прирост в реальном выражении, %	7,5	0,5	-11,4	-0,9	13,0
В т.ч. увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале	410	505	315	264	226
Прирост в реальном выражении, %	14,4	17,3	-41,6	-22,3	-25,9
Текущие расходы, млрд руб.	9 275	11 137	11 684	13 059	13 188
Прирост в реальном выражении, %	-1,6	14,3	-1,7	3,7	-12,6

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП.

Расходы федерального бюджета за 2015 г. относительно уровня 2014 г. в реальном выражении снизились значительно – на 9,5%. Расходы текущего характера занимают большую долю в структуре расходов федерального бюджета. В значительной степени именно их падение (-12,6%) стало причиной реального сокращения общей суммы расходов. Расходы инвестиционного характера, напротив, демонстрируют рост в реальном выражении за 2015 г. на 13% против падения на -0,9% за 2014 г. Существенный рост бюджетных инвестиций обеспечен ростом (около 38%) по статье «Увеличение стоимости основных средств», что во многом обусловлено, по-видимому, увеличением расходов по линии государственного оборонного заказа. Точную количественную оценку

1 В декабре 2014 г. указанные средства были переданы через выпуск ОФЗ, и направлены на докапитализацию банков. За счет этого взноса АСВ получило право пополнять капитал системно значимых банков – с капиталом не менее 100 млрд руб.

произвести сложно в силу наличия закрытой составляющей финансирования оборонных расходов. Однако даже в части финансирования открытой составляющей оборонных расходов за 9 месяцев 2015 г. рост инвестиционной компоненты достиг порядка 48%. ●