

целом стабильная с 2007 г. норма валового накопления основного капитала в ВВП, застывшая на одном уровне после заметного роста на 3–4 п.п. в 2005–2006 гг., что объяснялось увеличением цен на нефть и притоком незаработанных доходов в экономику.

В любом случае нужен поиск реальных шагов по повышению пресловутой инвестиционной привлекательности российской экономики для инвесторов, так как только за счет госбюджета – особенно при столь неустойчивой цене на нефть долю инвестиций в ВВП серьезно увеличить не удастся. То же касается госкомпаний, которые, как показывает жизнь, далеко не всегда и не во всем реально подконтрольны породившему их правительству и не желают инвестировать просто по указанию сверху⁴.

Валерий Миронов, Дарья Авдеева

Бюджет

6. Перспективы достижения бездефицитного бюджета в 2015 году

Задача выхода на бездефицитный федеральный бюджет в 2015 году не фигурировала в майских Указах Президента России В. В. Путина. Тем не менее она неоднократно озвучивалась действующим президентом в бытность его премьер-министром, а также руководством Минфина России. Можно предположить, что эта задача актуальна в настоящее время. Так ли это – мы узнаем, увидев первые бюджетные проектировки. Оценим возможность ее выполнения.

⁴ Стоит проследить, например, за динамикой дискуссии между госкомпанией и правительством о размере инвестиционной программы Газпрома на ближайшие годы, начавшейся в 2011 г.

Очередной трехлетний федеральный бюджет на 2013–2015 гг. готовится на основе макроэкономического прогноза Минэкономразвития до 2015 года, основные параметры которого нам известны. В прошлом выпуске мы уже выразили сомнение в реалистичности официальных оценок макроусловий 2012 года, но сразу отметим, что с учетом накопленного запаса прочности устойчивость бюджета текущего года сомнений не вызывает.

Допустим также, что длительного кризиса, сопровождающегося снижением среднегодовых цен на нефть ниже уровня 100 долл./барр., заложенных в прогноз на 2013–2015 гг., не случится. Тогда, с учетом изменений налогового законодательства, доходы федерального бюджета можно оценить достаточно уверенно. Основные параметры, влияющие на бюджетные доходы, приведены в таблице 5.1.

Таблица 5.1. Параметры макропрогноза в 2013–2015 гг.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Цены на нефть (долл./барр.)	109	115	97	101	104
Цены на газ (долл./тыс.куб.м)	339	390	353	342	358
Инфляция (ИПЦ)	6,1	5–6	4,5–5,5	4–5	4–5
Курс доллара (среднегодовой)	29,4	29,2	29,7	30,5	31,5
ВВП (темп роста)	104,3	103,4	103,8	104,4	104,7

Источник: Минфин России, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Сложнее обстоит дело с расходами. Мы располагаем данными об объеме и структуре расходов федерального бюджета на 2012–2014 гг. из действующего закона о федеральном бюджете. Однако с момента перехода на трехлетнее бюджетное планирование в 2008 г. обычной стала практика существенного пересмотра бюджетных расходов, запланированных на второй и третий годы бюджетной трехлетки. Такой пересмотр связан с тем, что при проектировании объема и структуры расходов на два последних года трехлетнего периода Минфин не испытывает сильного давления со стороны министерств и ведомств – получателей бюджетных средств – и руководствуется своими

макроэкономическими соображениями. Таким образом, при проектировании расходов на 2013–2015 гг., помимо данных закона о федеральном бюджете на 2012–2014 гг., необходимо учесть предвыборные обещания президента, параметры Программы вооружений и тренды изменения отдельных элементов экономической структуры расходов в составе разделов функциональной классификации расходов. Полученные таким образом наши оценки доходов и расходов федерального бюджета на 2013–2015 гг. приведены в таблицах 5.2 и 5.3.

Таблица 5.2. Основные параметры федерального бюджета на 2013–2015 гг., в % к ВВП

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Доходы	20,89	20,76	18,94	18,71	18,70
Нефтегазовые доходы	10,26	10,22	8,04	7,72	7,61
Ненефтегазовые доходы	10,63	10,54	10,90	10,99	11,09
Расходы	20,0	20,9	21,6	21,4	21,3
Баланс бюджета	0,9	-0,1	-2,7	-2,7	-2,6
Баланс бюджета, млрд.руб.	466,0	-77,4	-1781,4	-2006,9	-2154,2
Нефтегазовый дефицит	-9,4	-10,3	-10,7	-10,5	-10,3

Источник: Минфин России, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Таблица 5.3. Структура расходов федерального бюджета на 2013–2015 гг., в % к ВВП

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Всего	20,03	20,89	21,64	21,45	21,35
Общегосударственные вопросы	1,44	1,37	1,32	1,24	1,16
Национальная оборона	2,78	3,06	3,54	3,73	3,89
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,31	3,01	3,10	2,93	2,77
Национальная экономика	3,28	2,97	2,98	2,88	2,80
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,51	0,22	0,22	0,21	0,20
Охрана окружающей среды	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03
Образование	1,01	1,00	1,02	1,05	1,05
Культура, кинематография	0,15	0,14	0,22	0,24	0,25

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Здравоохранение	0,92	0,91	0,92	0,92	0,92
Социальная политика	5,73	6,43	6,47	6,42	6,42
Физическая культура и спорт	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07
Средства массовой информации	0,11	0,12	0,12	0,11	0,11
Обслуживание долга	0,48	0,64	0,73	0,79	0,88
Межбюджетные трансферты	1,19	0,91	0,89	0,84	0,80

Источник: Минфин России, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

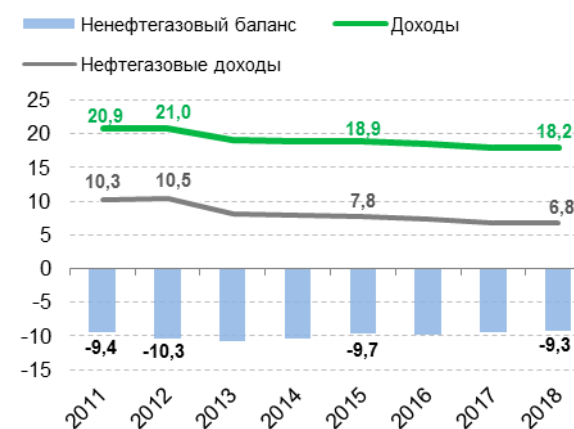
Таким образом, мы считаем, что финансирование принятых публичных и контрактных обязательств, а также продолжение нынешней социальной политики и политики по поддержке экономики без принятия каких-либо новых крупных программ и обязательств приведет в 2013–2015 гг. к появлению дефицита в федеральном бюджете в объеме 2,6–2,7% ВВП. Как можно выйти на бездефицитный бюджет?

Проще всего подвергнуть ревизии предпосылки макропрогноза, лежащего в основе бюджетных расчетов и, например, повысить прогнозную цену на нефть. Таким образом, для того чтобы «ликвидировать» дефицит цену нефти в 2013 г., нужно повысить до 127 долл./барр., а в 2015 г. – до 137 долл./барр. Но с учетом текущей конъюнктуры выдвигать такие поправки, думается, Минфин не решится.

Далее, можно пересмотреть прогноз динамики курса рубля. Увеличение цены доллара на 1 рубль дает федеральному бюджету примерно 200 млрд. руб. дополнительных доходов. Таким образом, для бездефицитного бюджета, при прочих равных условиях, в 2013 г. среднегодовой курс рубль должен составить 40 руб./долл., а в 2015 г. – 43 руб./долл. Понятно, что этот вариант также малореалистичен, уже хотя бы потому, что столь резкое обесценение рубля приведет к падению импорта и снижению объема НДС на импортные товары, к росту инфляции и замедлению роста экономики.

Наконец, можно попытаться сократить расходы. На наш взгляд, сделать это можно по трем направлениям:

Рис. 5.1. Нефтегазовые и нефтегазовые доходы федерального бюджета



Источник: данные Минфина, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

- Финансирование дефицита Пенсионного фонда. По нашей оценке, эти расходы в 2015 г. составят 2,3 трлн. руб., которые могут быть сокращены за счет проведения пенсионной реформы. При этом на горизонте трех лет экономия может быть достигнута либо за счет отмены накопительной компоненты (300 млрд. руб./год), либо за счет сокращения обязательств перед нынешними пенсионерами; эффекты от любого повышения пенсионного возраста и от более позднего добровольного выхода на пенсию проявятся лишь за горизонтом ближайшей трехлетки. Другой путь – повышение ставки страховых взносов, где 1 п.п. прироста ставки дает примерно 100 млрд. руб. дополнительных доходов.
- Финансирование Программы вооружений в 2015 г. составят около 2,2 трлн. руб. Если завершение программы перевооружений перенести с 2020 г. на 2025 г., то при сохранении общего вида траектории финансирования этой программы масштаб экономии по данному направлению составляет в 2015 г. около 800–900 млрд. руб.
- Финансирование субсидий в составе раздела «Национальная экономика» в 2015 г. составляет 780 млрд. руб., и, по нашим оценкам, эта сумма безболезненно может быть сокращена примерно на четверть.

И наконец, можно заложить в бюджет экономию в сфере госзакупок за счет снижения распилов и откатов, но... заложить-то эту экономию можно, а вот получить без радикальных институциональных и политических реформ – вряд ли.

Подведем выводы. За счет жестких и малопопулярных решений, не ставя под сомнение исполнение публичных и основных контрактных обязательств, к 2015 г. расходы федерального бюджета могут быть сокращены на 1–1,1 трлн. руб. При этом бюджетный дефицит сохранится на уровне 1,2–1,3% ВВП. Такой дефицит не представляет угрозы стабильности экономики и может покрываться за счет внутренних заимствований.

Однако есть и другой сценарий – сценарий дальнейшего наращивания расходных обязательств, по которому могут пойти российские власти. Если в 2013–2015 гг. расходы федерального бюджета будут увеличиваться ежегодно всего на 250–300 млрд. рублей, то к 2015 г. бюджетный дефицит превысит 3,5% ВВП, и здесь уже без внешних займов или без понимающей позиции Банка России обойтись будет нельзя.

Андрей Чернявский