

Бюджет

8. Дефицитный федеральный бюджет

На прошлой неделе Правительство России рассмотрело и в целом одобрило проект федерального бюджета на 2015–2017 годы. Бюджет основан на базовом (консервативном) сценарии экономического развития на ближайшие три года, который, на наш взгляд, достаточно оптимистичен.

Доходы и расходы федерального бюджета на 2015–2017 годы в % к ВВП отражены в таблице 8.1. Из приведенных данных видно, что доходы снижаются, а расходы снизить не удается. Напротив, потребности бюджета диктуют необходимость их увеличения. При сохранении бюджетного правила увеличение расходов бюджета, при заданных параметрах базовых нефтегазовых доходов, возможно только при увеличении ненефтегазовых доходов. Минфин стремился решить эту задачу всеми доступными и недоступными средствами.

Для начала в базовый макропрогноз на 2015 год⁸ был заложен оптимистический прогноз в части инфляции (5,5%) и предположение об ограниченном действии санкций. Затем ненефтегазовые доходы дополнительно увеличены на 100 млрд. руб. путем зачисления в них поступлений от продажи в 2015 году акций «Роснефти». Ну и напоследок Минфин согласился с предложением социального блока о конфискации накопительной части пенсий и в 2015 году (около 600 млрд. руб., с учетом размещения в НПФ и ВЭБ). Справедливости ради отметим, что после всего этого в 2015 году правительство решило не повышать налоговую нагрузку, за исключением отмены предельной базы для начисления страховых взносов на ОМС работающего населения.

Титанические усилия при подготовке проекта бюджета были проделаны по оптимизации структуры расходов и концентрации ресурсов на приоритетных

⁸ Особое внимание в мониторинге уделяется проектировкам на 2015 год, поскольку цифры на 2016 и 2017 годы будут многократно пересматриваться.

Таблица 8.1. Доходы, расходы и дефицит федерального бюджета, в % к ВВП

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	отчет	отчет	оценка	прогноз	прогноз	прогноз
Доходы	20,7	19,5	19,9	19,4	18,9	18,3
Расходы	20,7	20,0	19,5	20,0	19,5	18,9
Дефицит	-0,1	-0,5	0,4	-0,6	-0,6	-0,6

Источник: Минфин России.

направлениях. Некоторые предложения Минфина в этой области – в частности, предложение об отмене выплат фиксированной части пенсии – не были поддержаны правительством, работа в этом направлении продолжается. (Где взять деньги, как не у населения?). Посмотрим на результаты этих усилий – на структуру расходов федерального бюджета.

Как видно из таблицы 8.2, в структуре расходов федерального бюджета монотонно увеличивается доля расходов на управление – невозможно сокращать расходы на самих себя. Ожидаемо, на 1,6 процентных пункта по сравнению с 2014 годом, увеличиваются расходы на оборону. По сравнению с 2012 годом эта доля выросла более чем 5 процентных пунктов. Еще одним бенефициаром в 2015 году стала национальная экономика. Расходы по данному направлению в 2015 году увеличиваются по сравнению с 2014 годом на 1,9 процентных пункта. Доли расходов на социальную политику, включающие в себя трансферт Пенсионному фонду, в 2014–2015 годах ниже соответствующих показателей 2012–2013 года на 3–4 процентных пункта из-за приостановки отчислений страховых взносов на накопительную часть пенсии.

За счет каких разделов расходов осуществляется структурный маневр по расходам в 2015 году? Доля расходов на образование по сравнению с 2014 годом сократилась на 0,7%. Доля расходов на здравоохранение в 2015 году по сравнению с проектировками на 2014 год должна сократиться на 1,1% (на 3% в номинальном выражении), несмотря на то, что на финансирование отрасли будут дополнительно направлены трансферты из бюджета ФОМС. Наконец, доля расходов на межбюджетные трансферты сокращается по сравнению с 2014 годом на 1,2%, в номинальном выражении трансферты должны сократиться на 13% (времена тяжелые, не до решения региональных проблем, по крайней мере, не всех регионов).

Резкое увеличение расходов на национальную экономику в 2015 году требует специального комментария. Как видно из данных таблицы 8.3, рост расходов по разделу «национальная экономика» связан с двумя подразделами: «Дорожное

Таблица 8.2. Структура расходов федерального бюджета в 2012–2015 гг., в % к общему объему расходов

	2012	2013	2014	2015
Общегосударственные вопросы	6,25	6,38	7,04	7,18
Национальная оборона	14,06	15,77	17,73	19,37
Национальная безопасность	14,30	15,45	14,85	13,91
Национальная экономика	15,27	13,86	15,71	17,58
ЖКХ	1,77	1,33	0,90	0,82
Образование	4,68	5,04	4,65	3,95
Здравоохранение	4,76	3,76	3,84	2,72
Социальная политика	29,94	28,73	24,99	25,38
Межбюджетные трансферты	4,65	5,01	5,60	4,38
Обслуживание государственного долга	2,48	2,70	3,10	2,95
Прочие разделы	1,83	1,98	1,59	1,76

Источник: Минфин России, газета «Ведомости».

хозяйство» и «Другие вопросы национальной экономики». По подразделу «Дорожное хозяйство» рост связан с финансированием строительства московского транспортного узла и является, по заявлению министра финансов А.Силуанова, компенсацией Москве и Московской области за отказ от введения налога с продаж. Рост расходов по подразделу «Другие вопросы в области национальной экономики» связан с новыми для российской экономики расходами на ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г.Севастополь до 2020 года» в объеме 373 млрд. руб. (14% расходов по разделу «Национальная экономика, 2,4% от общего объема расходов – сравнимо с расходами на здравоохранение). На что конкретно будут потрачены деньги, понять невозможно, речь идет о неких непрограммных расходах в рамках ФЦП (sic!).

И наконец, какой ценой сторонникам сохранения бюджетного правила удастся удерживать этот оплот? Потому что есть еще Фонд национального благосостояния (ФНБ), который наконец-то решили потратить. По данным Минфина, в начале сентября ФНБ составлял 3150 млрд. руб., из них в ВЭБ (т.е. навечно) размещено 474 млрд. руб. Формально, 120 млрд. руб. из этой суммы ВЭБ должен вернуть в декабре 2014 года, но что-то нам подсказывает, что этого сделано не будет.

Правительство уже приняло решение инвестировать 60% ФНБ, но не более 1740 млрд. руб. в соответствии с июньским Постановлением правительства. Если это будет сделано в течение одного года, то это равносильно увеличению дефицита бюджета на 2,8% ВВП. Мы сильно сомневаемся, что это приведет к повышению бюджетной устойчивости или к снижению инфляции.

Андрей Чернявский

Таблица 8.3. Структура расходов на национальную экономику по подразделам, млрд. руб.

	2014 г.	2015 г.
Всего	2193	2722
Открытая часть	2161	2529
Общеэкономические вопросы	363	172
Топливо-энергетический комплекс	8	7
Исследование космического пространства	28	37
Воспроизводство минерально-сырьевой базы	40	40
Сельское хозяйство и рыболовство	159	155
Водное хозяйство	17	16
Лесное хозяйство	7	33
Транспорт	254	333
Дорожное хозяйство	498	635
Связь и информатика	35	31
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	206	207
Другие вопросы в области национальной экономики	545	862

Источник: Минфин России.