

Бюджет

6. Бюджет направлен в Думу

Проект федерального бюджета на 2015–2017 годы, поступивший на рассмотрение в Думу, основан на консервативном сценарии развития экономики МЭР. В современных условиях он выглядит слишком оптимистичным.

Макропрогноз. В консервативном сценарии неявно предполагается прекращение в 2015 году режима санкций и уменьшение (по сравнению с 2014 годом) масштабов вывоза капитала. Излишнюю оптимистичность этого сценария признает Минфин, заложив в проект бюджета на 2015 год использование средств Резервного фонда для компенсации недополученных нефтегазовых доходов и финансирования бюджетного дефицита в размере 500 млрд. руб.

Доходы бюджета. В структуре доходов федерального бюджета на 2015 и 2016 годы продолжают доминировать нефтегазовые доходы (см. табл. 6.1), рост которых обеспечивается преимущественно обесценением рубля. Таким образом, избавиться от нефтяной зависимости не удастся. Напротив, в 2015 году она может дополнительно возрасти из-за недобора нефтегазовых доходов¹⁴.

Из-за очевидной оптимистичности сценарных условий, в том числе в части ожидаемых объемов нефтегазового экспорта, мировых цен на нефть и иных параметров макроэкономического прогноза, в зоне риска находятся как нефтегазовые, так и нефтегазовые доходы федерального бюджета. При предположении о неизменности обменного курса рубля к доллару, уменьшение мировых цен на нефть на 1 долл./барр. сокращает нефтегазовые доходы федерального бюджета 2015 года примерно на 80 млрд. руб. Однако существенное снижение нефтяных цен (по сравнению с заложенным в прогнозе

¹⁴ Показатели 2016 и 2017 годов еще будут многократно пересматриваться, поэтому здесь мы их оставляем без комментариев.

Таблица 6.1. Доходы федерального бюджета, в % к ВВП

Показатель	2011	2012	2013	2014 (оценка)	2015–2017 проект		
					2015	2016	2017
Доходы	20,3	20,7	19,5	19,4	19,5	19,0	18,4
Нефтегазовые доходы	10,1	10,4	9,8	10,0	10,0	9,7	9,1
Нефтегазовые доходы	10,2	10,3	9,7	9,3	9,5	9,3	9,3

Источник: Минфин.

Минэкономразвития), разумеется, приведет к дополнительному ослаблению рубля, что в определенной степени сгладит бюджетные потери. Так, по нашим оценкам, если средняя цена на нефть в 2015 году сложится на уровне 85 долл./барр. (снижение на 15 долл./барр.), нефтегазовые доходы бюджета сократятся примерно на 700 млрд. руб.

Налоговый маневр в нефтяной отрасли. Законопроект предусматривает осуществление налогового маневра в нефтяной отрасли в 2015–2017 годах. Он сводится, прежде всего, к резкому увеличению НДС на нефть при сокращении нефтяных экспортных пошлин. Поскольку экспортные пошлины создают серьезные проблемы при формировании внутренних цен на нефть и нефтепродукты, такой инструмент изъятия нефтяной ренты в большинстве нефтедобывающих стран не используется, поэтому в принципе такое решение можно приветствовать. Однако в связи с достаточно резким (по сравнению с действующим порядком) изменением соотношения вывозных пошлин на нефть и нефтепродукты возникают вопросы. В настоящее время более 50% произведенных в России нефтепродуктов экспортируется, при том что глубина нефтепереработки крайне низка и составляет около 70%. Экспортируется почти весь произведенный мазут и около 55% дизельного топлива (топливо низкого качества, в странах-импортерах оно подвергается дальнейшей переработке). В проекте федерального бюджета на 2015 год предлагается такое соотношение между вывозными пошлинами на нефть и нефтепродукты, которое будет стимулировать экспорт нефтепродуктов, в том числе и мазута (см. табл. 6.2). Тем самым, стимулируется производство нефтепродуктов с низкой глубиной нефтепереработки и низкого качества. Отметим, что ранее предполагалось приравнять вывозные пошлины на мазут к нефтяным в 2015 году. Сейчас сделан определенный шаг назад.

Собираемость налогов. Формируя показатели по ненефтегазовым доходам на 2015–2017 годы, Минфин, помимо использования достаточно оптимистичного макропрогноза, закладывает предпосылку роста собираемости налогов. Такой рост должен стать следствием реализации мер «по сокращению теневого сектора

Таблица 6.2. Размер вывозных пошлин на нефтепродукты, в % от вывозной пошлины на нефть

	2014	2015	2016	2017
Бензин	90	78	61	30
Дизельное топливо	65	48	40	30
Мазут	66	76	82	100

Источник: Минэкономразвития РФ, Минфин РФ.

экономики, совершенствованию налогового и таможенного администрирования». Заметим, что в 2012 году правительство было всерьез озабочено улучшением взаимоотношений между бизнесом и налоговыми органами. Нынешний разворот в сторону ужесточения администрирования может не принести желаемых результатов.

Мобилизационный подход был применен Минфином при расчете отдельных видов налогов, в том числе важнейшего для федерального бюджета «внутреннего» НДС. Данные рисунка 6.1 характеризуют оптимизм Минфина в части собираемости НДС.

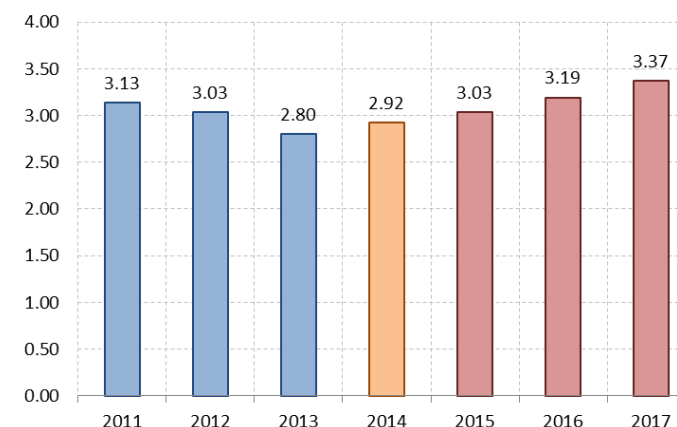
После некоторых колебаний правительство решило отказаться от формирования накопительной части пенсий (около 600 млрд. руб., с учетом размещения в НПФ и ВЭБ), но не повышать в 2015 году федеральные налоги (налоговая нагрузка вырастет за счет отмены предельной базы для начисления страховых взносов на ОМС работающего населения и повышения местных налогов).

Бюджетное правило и резервный фонд. Дополнительные риски исполнения федерального бюджета в 2015–2017 году связаны с источниками финансирования бюджетного дефицита.

В соответствии с проектом закона, дефицит бюджета на все три года составляет 0,6% ВВП, а основным источником его финансирования должны стать заимствования на внутреннем и внешнем рынках. Однако сам Минфин, похоже, не верит в возможность занимать в запланированных объемах по приемлемым ценам, поскольку уже в 2014 году Минфин отказался от первоначальных планов по размещению ОФЗ. Возможности Минфина по привлечению средств на рынке ОФЗ были подорваны отказом от формирования накопительных пенсий в 2014–2015 годах, ведь эти средства в основном размещались как раз на рынке государственных заимствований.

Предполагаемые в проекте бюджета доходы от приватизации в нынешних условиях также выглядят слишком оптимистично. Именно поэтому уже сейчас

Рис. 6.1. Поступления по НДС, в % к ВВП



Источник: Минфин РФ. Данные 2014 года соответствуют закону о бюджете на 2014–2016 годы.

Таблица 6.3. Источники финансирования бюджетного дефицита, млрд. руб.

Показатели	2013	2014	2015	2016	2017
	Отчет	Оценка	Законо-проект	Законо-проект	Законо-проект
Всего источников	323,0	-109,3	430,7	476,3	540,9
% к ВВП	0,5	-0,2	0,6	0,6	0,6
Средства Резервного фонда	-217,1	-62,5	0,0	0,0	0,0
Государственные заимствования	521,1	63,7	396,5	522,1	701,0
Приватизация	41,6	28,0	158,5	99,9	3,0
Прочие источники	-22,6	-138,5	-124,3	-145,7	-163,1

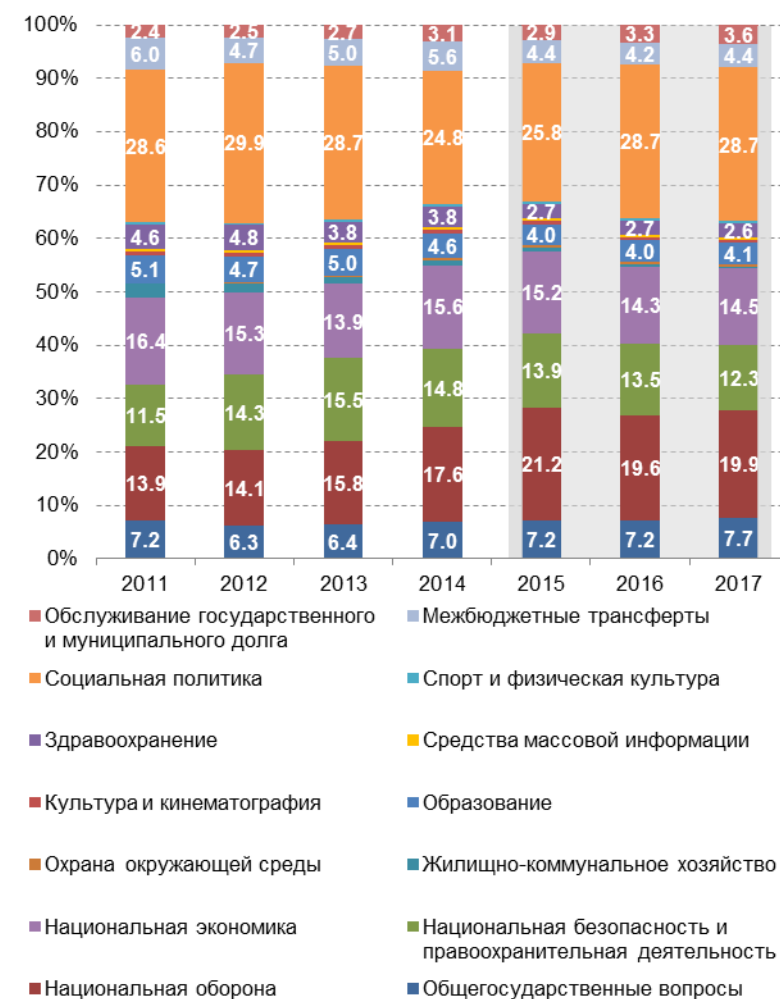
Источник: Минфин.

предполагается направить все дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета (в объеме 344,3 млрд. рублей в 2015 году, 355,8 млрд. рублей в 2016 году, 359,7 млрд. рублей в 2017 году) на замещение государственных заимствований (см. табл. 6.3). Заметим, что таким образом в 2015 году замещается большая часть государственных заимствований. Вся предлагаемая конструкция по финансированию бюджетного дефицита сразу ломается при отсутствии дополнительных нефтегазовых доходов, что при нынешних ценах на нефть представляется весьма вероятным вариантом развития событий. Например, при падении нефтяных цен до 85 долл./барр. и невозможности осуществлять заимствования на внутреннем и внешнем рынках для финансирования расходов в запланированных объемах в 2015 году придется потратить более 1 трлн. руб. средств Резервного фонда. При подобных темпах расходования средств фонда, он будет полностью исчерпан к началу или середине 2017 года.

Структура расходов. Прежде всего, отметим быстрый рост доли расходов на оборону: за 2011–2015 годы она увеличилась на 7,3 п.п. (!), с 13,9 до 21,2% (см. рис. 6.2). Расходы на социальную политику, включающие в себя трансферт Пенсионному фонду в 2014 и 2015 годах, удалось заметно снизить как в абсолютном, так и в относительном выражении за счет отказа от формирования накопительных пенсий. Несмотря на все заверения, начиная с 2012 года, в федеральном бюджете растет доля затрат на управление. После провала в 2013 году расходы на национальную экономику, включающие в себя Программу по развитию Крымского федерального округа, в относительном выражении вернулись на уровень 2011–2012 годов.

За счёт каких статей расходов удастся повышать расходы на оборону, поддерживая высокий уровень расходов на социальную сферу и управление? Прежде всего, за счёт образования и здравоохранения. Доля расходов на образование в федеральном бюджете по сравнению с 2011 годом снизилась на 1,1 п.п. (с 5,1 до 4,0%), доля расходов на здравоохранение – на 1,9 п.п. (с 4,6 до 2,7%).

Рис. 6.2. Структура расходов федерального бюджета за 2011–2014 гг. и на прогнозный период 2015–2017 гг.



Источник: Минфин. В 2016 и 2017 годах за 100% принимался объем расходов бюджета без учета условно утвержденных расходов.

По сравнению с 2014 годом, расходы на здравоохранение снижаются в номинальном выражении на 21%, даже с учетом того, что на эти цели будут дополнительно направлены трансферты из бюджета ФОМС. Даже по сравнению с 2011 годом эти расходы в номинальном выражении ниже на 16%. Наконец, доля расходов на межбюджетные трансферты сокращается по сравнению с 2014 годом на 1,2%, в номинальном выражении трансферты должны сократиться на 13%.

Секретность и еще раз секретность. Вместе с ростом доли расходов на оборону ускоренными темпами растет доля секретной части расходов (см. табл. 6.4): с 2011 по 2015 год эта доля выросла на 9,3 п.п. Секретные расходы присутствуют в разделах «Национальная оборона» (около 70% засекреченных расходов), «Национальная безопасность» (20% секретных расходов), 5–6% приходится на раздел «Национальная экономика». Если тенденция к увеличению секретных расходов сохранится, публично обсуждать бюджетные проблемы будет не только трудно, но и бессмысленно.

Андрей Чернявский, Алена Чепель

Таблица 5.4. Доля секретной части расходов в общем объеме расходов, в %

	2011	2012	2013	2014	2015
Скрытая часть расходов федерального бюджета, в % от общего объема расходов	11,7	11,6	13,8	16,4	21,0

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