

интенсивности оттока капитала реального сектора (2,5–4% ВВП) его объём в абсолютном выражении за четыре года может составить 240–320 млрд. долл. в случае роста нефтяных цен до 80 долл./барр. в 2018 г. и 264–357 млрд. долл. при ценах 100 долл./барр. В среднем – примерно 300 млрд. долл., или половину того, что вывезли за предыдущие два десятилетия. Оптимистичный прогноз Минэкономразвития в эти параметры никак не вписывается.

Сергей Пухов

Бюджет

5. Бюджетное правило и проблемы сбалансированности федерального бюджета в среднесрочной перспективе

Попытки ограничить использование нефтегазовых доходов федерального бюджета часто совпадают с обострением экономических проблем. Так было в 2008 году при введении механизма использования нефтегазового трансферта. Введение нового бюджетного правила в 2013 года также совпало с началом периода ухудшения общеэкономической конъюнктуры. Посмотрим, каковы перспективы его выполнения в среднесрочной перспективе.

Напомним, что в соответствии с действующим бюджетным правилом общий объём расходов федерального бюджета ограничен «сверху» суммой доходов бюджета при «базовой» цене на нефть и расчётного (при той же базовой цене на нефть) дефицита, не превышающего 1% от прогнозного ВВП.⁸ Предусматривается и «ограничение снизу»: расходы не могут быть запланированы на уровне более

⁸ Под базовой ценой на нефть на очередной финансовый год понимается цена на нефть, рассчитанная как среднегодовая цена на нефть за один баррель (одну тонну), в сумме, эквивалентной долларам США, за пятилетний период, завершающийся текущим финансовым годом, с ежегодным увеличением указанного периода на один год до достижения им десяти лет.

низком, чем утвержденные на соответствующий год в действующем законе о бюджете, за исключением условно утвержденных расходов.

Что будет происходить с доходами и расходами федерального бюджета в среднесрочной перспективе, и будет ли сохранено действующее бюджетное правило? Ответ на эти вопросы зависит от сценариев развития экономики. Рассмотрим два сценария. В рамках первого предположим, что в 2016–2018 гг. в течение всего периода сохранится та же цена нефти, которые заложена в бюджет 2015 г. (50 долл./барр.), а также будут продолжаться секторальные санкции против российской экономики.

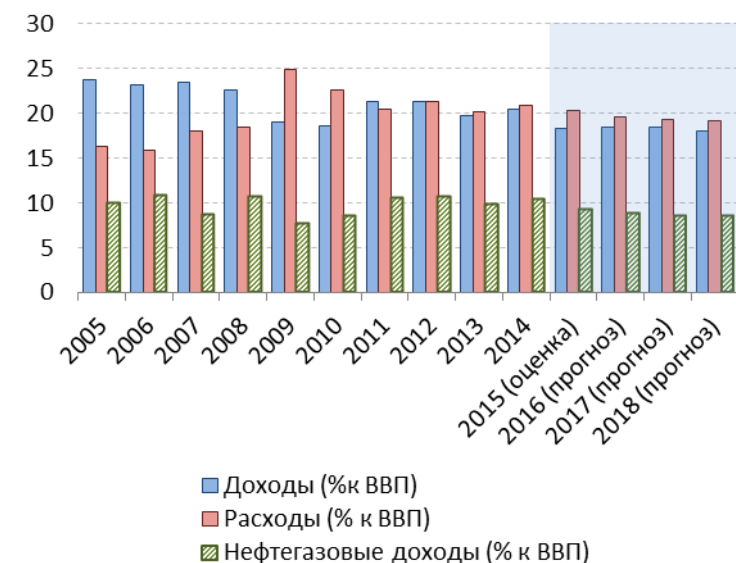
Таблица 5.1. Сценарий 1. Параметры бюджета, объёмы Резервного фонда и ФНБ в 2014–2018 гг., млрд. руб.

	2014	2015 (поправки в бюджет)	2016	2017	2018
Доходы	14 497	12 540	12 746	12 867	13 095
Нефтегазовые доходы	7 434	5 687	5 804	5 870	6 287
Среднегодовая инфляция	7,8	15,8	10,6	6,6	4,9
Расходы при сокращении на 5% в реальном выражении в 2015-2017 гг.	13 831	15 215	15 986	16 189	13 927
Кoeffициент сокращения расходов в реальном выражении		0,95	0,95	0,95	0,82
Дефицит		-2 675	-3 240	-3 322	-832
Использование Резервного фонда		3 074	2 274	0	
Резервный Фонд на конец года	4 946	2 274	0	0	
Использование ФНБ			967	2592	
Фонд национального благосостояния без учета размещения в финансовых активах		3 580	2 613	0	
<i>Справочно: ВВП</i>	70 976	73 119	78 496	82 105	83 192

Примечание. Использование Резервного фонда в 2015 г. превышает бюджетный дефицит в основном из-за погашения внешнего долга.

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

Рис. 5.1. Доходы и расходы федерального бюджета в первом сценарии, в % к ВВП



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

Доходы федерального бюджета в таблице 5.1 на 2015 год соответствуют данным в поправках в федеральный бюджет на 2015 год, на 2016–2018 годы доходы рассчитаны Центром развития. Расходы федерального бюджета на 2015 год также соответствуют поправкам в федеральный бюджет. На 2016–2017 годы расходы рассчитаны исходя из поручения о их ежегодном сокращении на 5% в реальном выражении в Президентском послании Федеральному собранию в 2014 году.

Из приведенных данных следует, что в первом сценарии бюджетное правило исполняется и в 2015-м и в 2016 г., поскольку расходы бюджета превышают нижнее ограничение, предусмотренное этим правилом. Однако в 2017 г. – в случае ежегодного 5% сокращения в реальном выражении – расходы опускаются ниже нижнего уровня, предусмотренного бюджетным правилом. Иными словами, **формально возникает противоречие между положениями Бюджетного кодекса и Президентским посланием**. Впрочем, эта коллизия легко разрешается за счет изменения законодательства или модификации президентского задания по снижению расходов.

Реальные проблемы в первом сценарии возникают с финансированием бюджетного дефицита в 2016–2018 гг., а также с объемом расходов в 2018 г. Как это отражено в таблице 5.1, в 2015 г. дефицит федерального бюджета составит 2,7 трлн. руб., а объем ресурсов Резервного фонда, который необходимо использовать для его финансирования, в соответствии с проектировками Минфина, равен 3,1 трлн. руб. Это означает, что к концу 2015 г. объем Резервного фонда будет равен 2,3 трлн. руб. (мы предполагаем, что в Резервный фонд поступит 402 млрд. руб., предусмотренных законодательством). В 2016 г. дефицит федерального бюджета составит 3,2 трлн. руб. **При вполне реальном предположении, что весь дефицит придется профинансировать из суверенных фондов, уже в 2016 г. Резервный фонд закончится и мы приступим к расходованию ФНБ⁹. Но и ФНБ закончится в 2017 г. при дефиците бюджета в 3,3**

⁹ В таблице 5.1 представлена «ликвидная часть» ФНБ, без учета средств, размещенных в финансовых активах в ВЭБ и других российских финансовых институтах.

трлн. руб. Кроме того, в 2017 г. для финансирования дефицита будут нужны дополнительные ресурсы в объёме 730 млрд. руб. Наконец, нужно решить, что делать с расходами федерального бюджета в 2018 г. при отсутствии суверенных фондов. Расходы в таблице 5.1 равны бюджетным доходам плюс дефицит, равный 1% ВВП (предполагается, что власти не будут прибегать к эмиссионному финансированию). При таком решении расходы в 2018 г. в реальном выражении сокращаются на 18%. Бюджетные перспективы в первом сценарии, скажем прямо, невеселые.

Таблица 5.2. Сценарий 2. Бюджетные параметры, объёмы Резервного фонда и ФНБ в 2014–2018 гг., млрд. руб.

	2014	2015 (поправки в бюджет)	2016	2017	2018
Доходы	14 497	13 689	14 827	16 058	16 420
Нефтегазовые доходы	7 434	6 959	7 108	7 445	7 850
Среднегодовая инфляция	7,8	15,8	9,7	5,8	4,3
Расходы при сокращении на 5% в реальном выражении в 2015-2017 годах	13 831	15 215	15 856	16 776	17 497
Кoeffициент сокращения расходов в реальном выражении		0,95	0,95	1,00	1,00
Дефицит		-1 526	-1 029	-718	-1 077
Использование Резервного фонда		3 074	1 029	718	1 077
Резервный Фонд на конец года	4 946	3 238	2 063	1 298	176
Использование ФНБ					
Фонд национального благосостояния без учета размещения в финансовых активах		3 453	3 311	3 243	3 198
<i>Справочно: ВВП</i>	70 976	75 262	80 875	87 329	91 617

Примечание: при расчётах объёмов Резервного фонда и ФНБ на конец года учитывалась отрицательная переоценка, возникающая вследствие укрепления рубля.

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

Во втором сценарии использованы более высокие цены на нефть: 60 долл./барр. в 2015 г., 70 долл./барр. в 2016 г., и 80 долл./барр. в 2017 и 2018 гг. Мы также предполагаем, что санкции сохранятся, но более высокие цены на нефть позволят сохранить в 2017 и 2018 гг. расходы бюджета в реальном выражении на уровне 2016 г. Результаты расчётов по этому сценарию представлены в таблице 5.2. В этом случае становится возможным, придерживаясь бюджетного правила в среднесрочной перспективе, избежать катастрофического падения расходов в 2018 г. Вместе с тем, и в этом случае продолжится активное расходование Резервного фонда, так что к концу 2018 г. его объём составит менее 200 млрд. руб. При продолжении подобной расходной политики уже в 2019 г. Резервный фонд иссякнет и для финансирования бюджетного дефицита придется использовать средства ФНБ.

При растущих в 2016–2017 гг. ценах на нефть быстрого сокращения объёма Резервного фонда можно было бы избежать при продолжении в 2017–2018 гг. политики сокращения расходов федерального бюджета в реальном выражении. В принципе можно было бы вновь поставить цель достижения бездефицитного бюджета, поскольку без этого нельзя будет сохранить суверенные фонды, что важно при учете возможности повторения ценовых шоков в нефтяном секторе. С другой стороны, можно привести два соображения против ограничительной политики расходов. Во-первых, такая политика оказывает контрциклическое воздействие на экономический рост. Во-вторых, опыт 2015 г. показал, что сокращение общей суммы расходов при защищенности ряда статей приводит к необходимости сокращения инвестиционных расходов, а также значительной части расходов по разделам «Социальная политика», «Здравоохранение», «Образование». При этом существенно снижается социальная направленность и эффективность бюджетных расходов в целом. Дальнейшее сокращение расходов при нынешних расходных приоритетах контрпродуктивно с позиций экономического роста и увеличения человеческого и физического капиталов.

Андрей Чернявский