

Бюджет

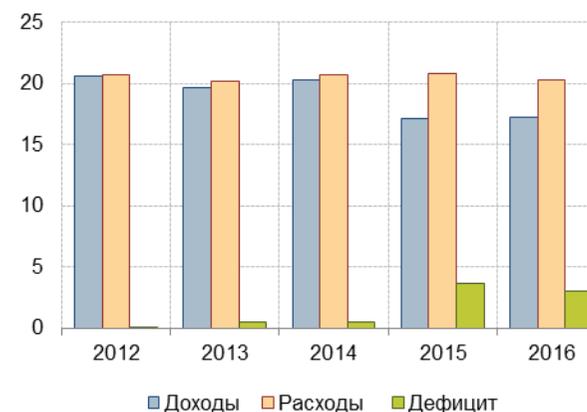
3. Бюджет на отдельно взятый 2016 год

Министерство финансов обнародовало проект федерального бюджета на 2016 год. Доходы бюджета рассчитаны на основе консервативного макропрогноза. Общий объем расходов, как и в 2015 году, определен непосредственно Президентом России, в соответствии с его указанием дефицит не должен был превысить 3% ВВП. Если такая практика продолжится и дальше, можно будет говорить о введении «нового бюджетного правила».

Основной проблемой российского федерального бюджета в настоящее время является приведение в соответствие доходов и расходов бюджета в условиях резкого падения цен на нефть. Проект бюджета на 2016 год показывает, что решение этой проблемы отложено на последующие годы, несмотря на то, что согласно прогнозным расчетам, уже в 2017 году ресурсы Резервного фонда иссякнут, и придется либо использовать средства Фонда национального благосостояния для финансирования бюджетного дефицита, либо вновь сокращать какие-то виды расходов. Из данных рисунка 3.1 следует, что уровень доходов федерального бюджета относительно ВВП в 2015 и 2016 году по сравнению с 2014 годом падает на 3 процентных пункта (до 17,2%), снизить же уровень расходов относительно ВВП практически не удастся.

Другой важной проблемой является изменение расходных приоритетов федерального бюджета за последние несколько лет.

Рис. 3.1. Доходы, расходы и дефицит федерального бюджета, % ВВП



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

Таблица 3.1. Структура расходов федерального бюджета, %

	2012	2013	2014	2015 (план)	2016 (проект бюджета)
Всего	100	100	100	100	100
Общегосударственные вопросы	6,3	6,4	6,3	7,0	6,7
Силовой блок, в т.ч.	28,4	31,2	30,8	33,3	33,0
<i>Национальная оборона</i>	14,1	15,8	16,7	20,1	
<i>Национальная безопасность</i>	14,3	15,5	14,1	13,2	
Национальная экономика	15,3	13,9	13,9	14,0	15,9
ЖКХ	1,8	1,3	0,8	0,8	0,5
Охрана окружающей среды	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Образование	4,7	5,0	4,3	3,9	3,5
Культура	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Здравоохранение	4,8	3,8	3,6	3,3	2,9
Социальная политика	29,9	28,7	23,3	27,2	27,9
Физкультура и спорт	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
СМИ	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Обслуживание долга	2,5	2,7	2,8	3,8	4,1
Межбюджетные трансферты	4,6	5,0	5,5	3,9	4,2

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

Примечание: данные за 2014 год по расходам в целом и расходам по разделу «Национальная экономика» взяты без учета расходов на ОФЗ в размере 1 трлн руб. В расчетах на 2016 год предполагалась, что вся закрытая часть расходов приходится на разделы Национальная оборона и Национальная безопасность.

Если обсуждать изменение структуры расходов федерального бюджета за период с относительно благополучного 2012 года по 2016 год (см. таблицу 3.1), можно отметить существенное увеличение доли расходов на национальную оборону и национальную безопасность с 28,4% до 33%. Несмотря на постоянные

декларации о сокращении численности государственных служащих, доля расходов на управление за рассматриваемый период практически не сокращается. Долю расходов на социальную политику удалось сократить в 2014 году за счет «заморозки» накопительной части пенсий. Но в 2015–2016 году, несмотря на это, доля социальных расходов вновь полезла вверх. Индексация пенсий в соответствии с инфляцией в 2015 году увеличила долю социальных расходов по сравнению с 2014 годом на 4 п.п. В соответствии с проектом федерального бюджета на 2016 год, доля социальных расходов (прежде всего на трансферт Пенсионному фонду) продолжит расти, несмотря на предполагаемую экономию за счет индексации страховых пенсий по т.н. целевой инфляции.

Особенностью проекта бюджета на 2016 год является резкое увеличение доли расходов на национальную экономику – почти на 2 п.п. Что конкретно Правительство России собирается поддерживать в 2016 году? В таблице 3.2 представлена структура расходов федерального бюджета по разделу «Национальная экономика». Комментировать изменение структуры в целом мы не возьмёмся. Похоже, решения в этой сфере принимаются по принципу ad hoc. Отметим увеличение в 6 раз (!) расходов по подразделам «Общэкономические вопросы» и «Исследование и использование космического пространства» и двукратное сокращение расходов на прикладные научные исследования. Увеличение расходов по подразделу «Общэкономические вопросы» обусловлено включением в него сразу двух резервных фондов – на 120 млрд руб. и на 342 млрд руб. Средства первого из этих фондов, в соответствии с проектом закона о федеральном бюджете, должны пойти «на реализацию дополнительных мер по поддержке отраслей экономики, социальной поддержке граждан и оказанию гуманитарной помощи населению иностранных государств, по решениям Правительства Российской Федерации», второго – просто на реализацию решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. В общем, средства выделены, но куда будут направлены, сообщат позже. Возможно, расходы будут осуществлены

Таблица 3.2. Структура расходов федерального бюджета по разделу «Национальная экономика», %

	2015	2016
Национальная экономика	100	100
Общэкономические вопросы	3,3	19,3
Топливо-энергетический комплекс	2,3	1,2
Исследование и использование космического пространства	1,3	6,9
Воспроизводство минерально-сырьевой базы	1,5	1,4
Сельское хозяйство и рыболовство	9,2	5,9
Водное хозяйство	0,9	0,8
Лесное хозяйство	1,4	1,2
Транспорт	13,8	12,3
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	27,9	27,4
Связь и информатика	1,3	1,3
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	11,6	5,4
Другие вопросы в области национальной экономики	25,5	17,0

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

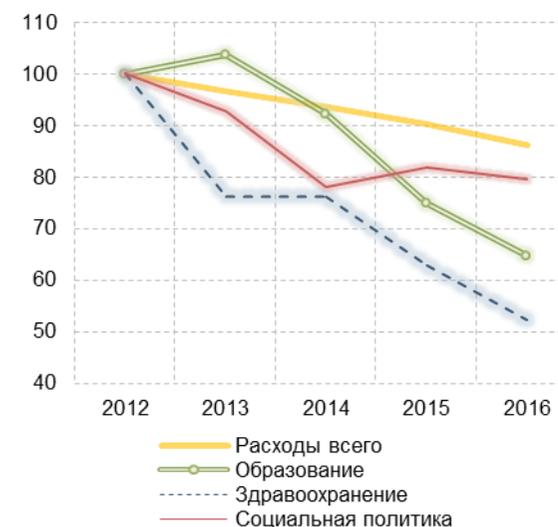
вовсе и не в рамках раздела «Национальная экономика», приведенные формулировки вполне это допускают. Интересно, как отнесутся депутаты к загадочной структуре расходов? Вероятно, с пониманием.

Какие дополнительные резервы для повышения расходов на национальную экономику, оборону, социальную политику были использованы? Это расходы на образование и здравоохранение. Первые по сравнению с 2015 годом сокращаются на 7%, вторые – на 11%. В неизменных ценах за последние 4 года это сокращение выглядит устрашающе (см. рис. 3.2). По сравнению с 2012 годом сокращение расходов на образование в 2016 году составит 36%, на здравоохранение – почти 50%. Если эти тенденции развивать дальше, и учесть также далеко не радужное состояние региональных бюджетов и внебюджетных фондов, через несколько лет граждане России будут самостоятельно оплачивать расходы на высшее образование, а заодно и на здравоохранение. Впрочем, если верить данным Всемирного Банка, уже в 2013 году в России из бюджета оплачивалось только 48% расходов на здравоохранение.

В заключение вернемся к первоначальному тезису. Возможности сводить федеральный бюджет с 3%-ным дефицитом не будет уже в 2017 году, если не использовать средства ФНБ и не печатать деньги. Это означает, что от вопроса о приоритетах бюджетных расходов снова уйти не удастся. Направлений для сокращения расходов не так много – это расходы на управление, силовой блок, экономику, человеческий капитал, социальную политику и на регионы.

Андрей Чернявский

Рис. 3.2. Динамика общего объема расходов, расходов на образование, здравоохранение, социальных расходов в неизменных ценах (2012 год =100%)



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