

Бюджет

6. Деньги на образование закончились

Проект федерального бюджета на 2016 г. направлен в Государственную Думу. Судя по документам, денег Правительству явно не хватает. Мобилизованы все доходные источники, увеличена, в разрез с заявленными принципами, налоговая нагрузка на нефтегазовый сектор. Структура расходов также «оптимизируется». Но их объем почему-то ползет вверх.

Правительство явно работало в цейтноте. В наборе документов, направленных в Думу, присутствуют «Основные направления бюджетной политики на 2016-2018 годы», подготовленные в июле текущего года под уже устаревший макропрогноз с ценой нефти 60 долл. за баррель (на 2016 год)⁹. Однако это позволяет легко сравнивать старые и новые проектировки. По сравнению с июльским вариантом, доходы федерального бюджета снизились на 220 млрд руб., а расходы увеличились на 234 млрд руб. Мы уже писали, что в настоящее время основной макроэкономической проблемой построения федерального бюджета является балансировка 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. Этот тезис иллюстрируется данными рис. 6.1: при резком сокращении доходов федерального бюджета относительно ВВП (на 3 процентных пункта по сравнению с 2014 годом), снизить соотношение расходов федерального бюджета и ВВП практически не удается. Впрочем, действительно, на 2016 год Резервного фонда хватит...

Что происходит со структурой расходов и от каких бюджетных обязательств, по мнению правительства, нельзя отказаться?

Рис. 6.1. Доходы, расходы и дефицит федерального бюджета, % ВВП



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

⁹ Актуальный макропрогноз сконструирован при цене нефти 50 за баррель.

Таблица 6.1. Структура расходов федерального бюджета, %

	2012	2013	2014	2015	2016
Всего	100	100	100	100	100
Общегосударственные вопросы	6,3	6,4	6,3	7,2	7,1
Силовой блок	28,4	31,2	30,8	33,0	32,1
в т. ч.: национальная оборона	14,1	15,8	16,7	20,1	19,5
в т. ч.: национальная безопасность	14,3	15,5	14,1	12,9	12,6
Национальная экономика	15,3	13,9	13,9	14,7	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	4,1	3,6
Культура	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Здравоохранение	4,8	3,8	3,6	3,4	3,0
Социальная политика	29,9	28,7	23,3	27,0	27,7
в т. ч.: пенсионное обеспечение	21,1	20,5	15,2	18,4	19,1
Физкультура и спорт	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
СМИ	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Обслуживание долга	2,5	2,7	2,8	3,8	4,0
Межбюджетные трансферты	4,6	5,0	5,5	4,0	4,1

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. Данные за 2015 год приведены в соответствии с уточненной бюджетной росписью.

В структуре расходов федерального бюджета (см. табл. 6.1), прежде всего, выделим бенефис общегосударственных расходов (расходов на управление). Несмотря на все декларации, доля этих расходов растет: по сравнению с 2012 годом в 2015-2016 годах этот рост составил 0,8-0,9 процентных пункта. Расходы на оборону в 2015 году выросли по сравнению с 2012 годом на 5 процентных пунктов и на 72% в номинальном выражении. В проекте бюджета на 2016 год эти расходы

Таблица 6.2. Расходы по разделу «Образование» и подразделам, млрд руб.

	2012	2013	2014	2015	2016
Образование, всего	603,8	672,3	638,3	632,0	578,6
Дошкольное образование	6,9	57,7	55,8	36,3	5,3
Общее образование	89,6	67,0	30,2	36,9	26,8
Профессиональное образование	10,1	9,3	10,0	10,0	8,3
Переподготовка и повышение квалификации	6,4	6,8	8,1	7,6	7,6
Высшее профессиональное образование	448,1	495,6	498,2	517,0	504,0
Молодежная политика и оздоровление детей	5,4	5,6	7,3	1,5	0,8
Прикладные научные исследования в области образования	13,6	8,6	15,3	13,1	12,4
Другие вопросы в области образования	23,7	21,6	13,4	9,5	12,4

Источник: Минфин России

стабилизированы на уровне 2015 года, но рост международной напряженности, события в Сирии и другие причины могут послужить факторами их увеличения.

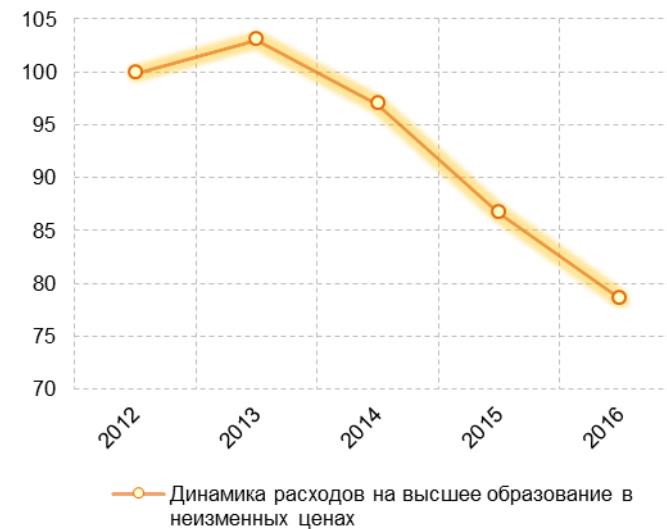
Несмотря на принятые решения об ограниченной индексации пенсий в 2016 году, доля расходов на социальную политику (а более конкретно – на пенсионное обеспечение) продолжает расти. Эту тенденцию удалось прервать в 2014 году за счет отказа от накопительной части пенсий, но действие этого фактора уже исчерпано.

Рост доли затрат по разделу «Национальная экономика» обусловлен включением в него резерва в 342 млрд руб. для реализации мероприятий, осуществляемых на основании отдельных решений Президента России. Коротко и понятно (во всяком случае тем, кто, возможно, в курсе этих решений). При этом по большинству подразделов раздела «Национальная экономика» расходы снижаются. Например, расходы на прикладные научные исследования в области национальной экономики снижаются почти вдвое.

В число разделов, доля по которым в суммарных расходах бюджета снизилась, попали образование и здравоохранение. Расходы на образование в проекте федерального бюджета сокращаются в 2016 году – в номинальном выражении – на 8,5% (!) по сравнению с 2015 годом. Частично это объясняется тем, что федеральный бюджет «сбрасывает» расходы на дошкольное и профессиональное образование, которые, в соответствии с разделением бюджетных полномочий, должны финансироваться с регионального бюджетного уровня. Но сокращаются расходы и на высшее образование (см. табл. 6.2 и рис. 6.2). В 2016 году эти расходы в неизменных ценах составят всего 78% (!) от уровня 2012 года. В общем, “польза от науки не доказана, а вред очевиден”.

Расходы на здравоохранение в проекте бюджета на 2016 год по сравнению с 2015 годом сокращаются на 8%. Однако делать выводы о сокращении бюджетного финансирования здравоохранения на основе только этих данных не вполне правомерно, поскольку здравоохранение финансируется преимущественно из фондов ОМС, а также с регионального бюджетного уровня. Для всеобъемлющей

Рис. 6.2. Динамика объема расходов федерального бюджета на высшее образование (2012 год =100%)



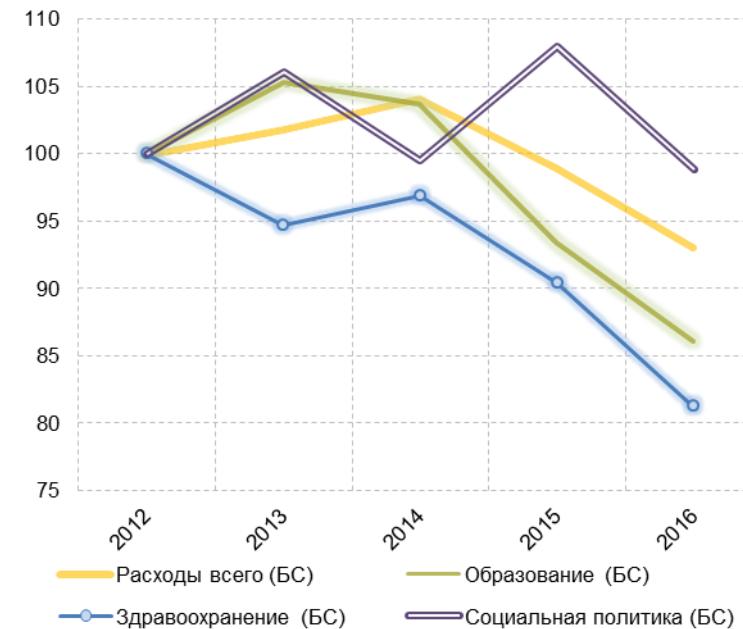
Источник: Минфин России, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

оценки затрат на здравоохранение в 2016 году нами были использованы скорректированные данные ОНБП на 2016-2018 годы, с учетом того, что предпосылки построения бюджета существенно изменились. Также, с учетом корректировки, были сделаны оценки затрат расширенного правительства на 2016 год по образованию и социальной политике и рассчитана динамика этих расходов в неизменных ценах с 2012 года. Результаты расчетов представлены на рис. 6.3. В соответствии с нашими оценками, в 2016 году в неизменных ценах расходы на образование из бюджетов всех уровней сократятся по сравнению с 2012 годом на 14% (!), расходы на здравоохранение – почти на 20%.

Подведем итоги. Федеральный бюджет на 2016 год сведен с большим дефицитом, задача сокращения бюджетных расходов относительно ВВП отложена на последующие годы, хотя на самом деле времени для ее решения не остается. При распределении бюджетных ресурсов расходы на образование и здравоохранение послужили «разменной монетой» для увеличения или сохранения на высоком уровне расходов на управление, оборону, субсидий избранным корпорациям, создания загадочных резервных президентских фондов. Несмотря на титанические усилия властей, расходы на пенсионное обеспечение ползут вверх. И, наконец, расходы на образование и здравоохранение быстро снижаются не только на федеральном уровне, но и на уровне бюджетной системы в целом. Может быть это “new normal”?

Андрей Черняевский

Рис. 6.3. Динамика объема расходов бюджетной системы (БС) в целом, расходов на образование, здравоохранение, социальную политику (2012 год =100%)



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