

Бюджет

5. Секвестр как предчувствие

В новом 2016 году, как и в предыдущем, федеральный бюджет придется пересматривать. Казавшиеся осенью 2015 года консервативными макроэкономические условия исполнения бюджета (в особенности 50 долларов за баррель нефти) сейчас представляются малореальными. Посмотрим, что произойдет с доходами и расходами бюджета при ценах на нефть в 40 и 25 долларов за баррель.

Именно такие сценарии рассматриваются в настоящее время в Минэкономразвития. Несмотря на то, что на момент подготовки данного мониторинга цена на нефть марки Urals опустилась ниже 30 долларов за баррель, сценарий со среднегодовой ценой в 40 долларов остается возможным. В январском прогнозе Агентства энергетической информации США приведен именно такой средний уровень цен на Brent на 2016 год. Сценарий со среднегодовой ценой 25 долларов за баррель нефти также представляется весьма вероятным: в течение двух последних месяцев нефтяные цены быстро приближаются к этому уровню, и сейчас нельзя отрицать возможности их более глубокого падения. Как эти сценарии повлияют на нефtezависимую российскую экономику и федеральный бюджет?

При среднегодовой цене на нефть на уровне 40 долларов за баррель, по нашим оценкам, доходы федерального бюджета сокращаются более чем на 1 трлн рублей по сравнению с Законом о бюджете на 2016 год, рассчитанным исходя из 50 долл./барр. (табл. 5.1) Невольно возникает вопрос, что будет с расходами бюджета в такой ситуации? Если придерживаться указания Президента России сохранять трехпроцентный дефицит бюджета при сокращении доходов, расходы пришлось бы сократить примерно на 1,1 трлн руб. Как добиться такого результата – непонятно. Министерство финансов предложило министерствам самим определить направления экономии 10% средств, выделенных в федеральном

Таблица 5.1. Доходы, расходы федерального бюджета на 2016 год при различных ценах на нефть и дефиците в объеме 3% ВВП, в млрд руб.

	Закон о бюджете на 2016 год	Сценарий при цене на нефть \$40	Сценарий при цене на нефть \$25
цена на нефть, долл./барр.	50	40	25
Доходы всего	13 739	12 702	10 500
Нефтегазовые доходы	6 045	4 954	2 973
Ненефтегазовые доходы	7 694	7 748	7 527
НДС внутренний	2 593	2 444	2 388
НДС на импорт	1 817	2 023	1 966
Расходы (при дефиците 3% ВВП)	16 099	14 972	12 720
Снижение расходов по сравнению с Законом о бюджете		-1 127	-3 379
Дефицит	2 360	2 270	2 220
Финансирование дефицита за счет Резервного фонда	2 137	2 047	1 997
Курс доллара (среднегодовой)	63,3	70,6	83,4

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

бюджете (за исключением оборонных расходов и социальных выплат), что должно дать около 500 млрд руб. экономии, однако в успех даже этой инициативы верится с трудом. Также высказывались предположения, что сокращение расходов может быть осуществлено полностью или в основном за счет средств, выделенных на Федеральные целевые программы (ФЦП). На открытую часть ФЦП в бюджете на 2016 г. выделено 978 млрд руб. По нашему мнению, реальные возможности сократить расходы бюджета за счет федеральных целевых программ не очень велики, поскольку так можно остаться без дорожного строительства, космоса, развития фармацевтики, важных в социальном отношении программ в сфере жилищного строительства, да и вообще без большей части инвестиций, финансируемых за счет федерального бюджета.

Если оставаться в рамках предположения о трехпроцентном бюджетном дефиците, при цене на нефть в 25 долларов за баррель бюджетные расходы пришлось бы сократить на 3,4 трлн руб.⁴ Мы считаем, что правительство не будет ни само пытаться сократить все без исключения бюджетные расходы сразу на 20%, ни ставить такую задачу перед министерствами. Более вероятно, что будут подготовлены предложения по некоторому сокращению расходов при увеличении бюджетного дефицита (это соображение относится и к варианту с ценой нефти в 40 долларов за баррель).

Какие проблемы возникают, если вообще не пересматривать расходы при низких ценах на нефть? Тогда при цене на нефть в 40 долларов за баррель дефицит федерального бюджета составит 4,5% ВВП, при 25 долларах за баррель – 7,6% ВВП (табл. 5.2). При реализации сценария с ценой на нефть 40 долларов дефицит бюджета 2016 года может быть профинансирован за счет средств Резервного фонда, даже если объемы внутренних и внешних заимствований останутся на уровнях, предусмотренных Законом о бюджете на 2016 год. В этом случае 90% объема фонда к концу года будет потрачено, и на 2017 год придется готовить

⁴ Для сравнения укажем, что этот объем соответствует запланированным на 2016 год расходам по разделу «Национальная оборона» или расходам по пенсионному обеспечению из федерального бюджета.

Таблица 5.2. Бюджетный дефицит и возможные источники финансирования дефицита при утвержденном объеме расходов и различных ценах на нефть, в млрд руб.

	Закон о бюджете на 2016 год	Сценарий при цене на нефть \$40	Сценарий при цене на нефть \$25
Цена на нефть, долл. США/барр.	50	40	25
Доходы всего	13 739	12 702	10 500
Расходы	16 099	16 099	16 099
Дефицит	2 360	3 397	5 599
Дефицит в % к ВВП	3,0	4,5	7,6
Потребность в финансировании бюджетного дефицита за счет суверенных фондов	2 137	3 174	5 376
Объем Резервного фонда на начало 2016 года при различном курсе доллара к рублю	3 640	3 527	4 167
Средства ФНБ размещенные в ЦБ РФ (в рублях)	3 502	3 403	4 021

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

бюджет с существенно более низким уровнем расходов (на высокие цены на нефть уповать не следует).

Если среднегодовая цена на нефть сформируется на уровне 25 долларов за баррель, при сохранении запланированного на 2016 год объема расходов, **ресурсов Резервного фонда для финансирования бюджетного дефицита не хватит**, даже с учетом его положительной переоценки за счет ослабления обменного курса рубля к доллару. Потребуется еще около 1,2 трлн руб. Проблема может быть решена за счет средств Фонда национального благосостояния, размещенного Центральным банком в ликвидных иностранных активах. В принципе, при низких ценах на нефть средства ФНБ могут позволить финансировать высокие, на уровне 20% ВВП, расходы федерального бюджета ещё в течение 2017 года, потом и они закончатся. При этом исчезает возможность наращивания поддержки за счет ФНБ банковской системы и финансирования инвестиционных проектов. Поэтому, если мы собираемся жить дальше, за пределами 2017 года, придется уже в 2016 году снизить расходы, в том числе расходы на оборону, а в 2017 году начать реализовывать непопулярную пенсионную реформу.

Андрей Чернявский

Регионы

6. 2015 г., август-ноябрь: спуск уступами

Споры о том, пройдено ли дно кризиса, долгое время не утихали в СМИ. Начиная с августа, интегральный показатель экономической динамики в регионах (ИП) демонстрировал явное «плато» в течение нескольких месяцев, но вскоре имела место новая волна спада. А могла ли последовать за ним положительная динамика в принципе?