

Бюджет**4. Федеральный бюджет недобирает доходы**

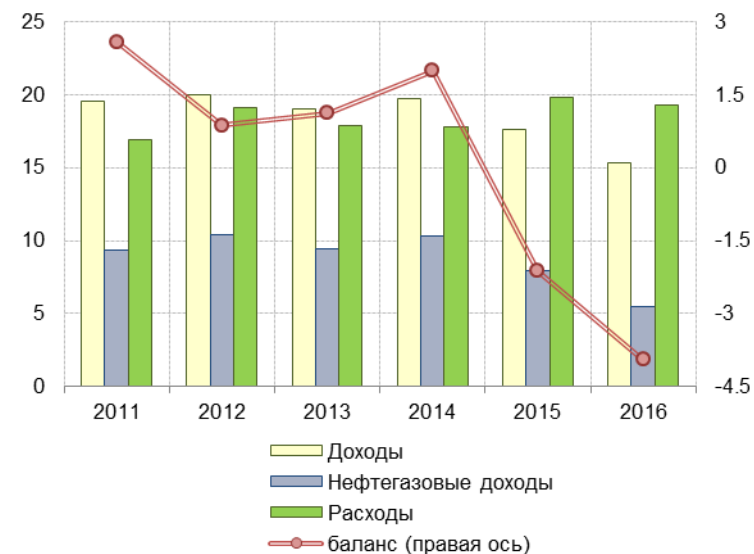
По данным Министерства финансов, за первое полугодие 2016 года доходы федерального бюджета составили 5,9 трлн руб., что на 11% ниже соответствующего показателя прошлого года. Нефтегазовые доходы сократились на 29%, составив 2,1 трлн руб., что является самым низким результатом за период с 2010 года. Низкие доходы федерального бюджета влияют на политику в расходной сфере.

Доходы федерального бюджета за первое полугодие 2016 г. составили 15,3% ВВП, что ниже прошлогоднего показателя более чем на 2 процентных пункта (рис. 4.1). Расходы федерального бюджета составили 19,3% ВВП. В номинальном выражении они незначительно (на 0,5%) сократились по сравнению с первым полугодием прошлого года, однако в реальном выражении сокращение составило 8%. В результате в неизменных ценах расходы в первом полугодии 2016 г. примерно соответствовали уровню 2011 г. В прошлом году подобное сокращение реальных расходов произошло у региональных бюджетов.

Проблемы в доходной части бюджета очевидным образом объясняются динамикой нефтегазовых поступлений. Средняя цена на нефть марки Urals в январе-июне 2016 года составляла всего 37 долл./барр. против 57,1 долл./барр. в прошлом году. Для сравнения, в кризисном 2009 г. цена нефти в первом полугодии равнялась 50,5 долл./барр., а похожий на нынешний уровень цен последний раз наблюдался только в 2004 г. Нефтегазовые доходы в номинальном выражении превышают уровень и 2009 и 2010 гг. лишь потому, что падение цен на нефть в текущем году частично компенсировалось обесценением рубля.

Под влиянием низких цен на нефть доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов снизилась до 36% (в Законе о федеральном бюджете предполагалось,

Рис. 4.1. Доходы, расходы и дефицит федерального бюджета в январе-июне 2011-2016 гг., % ВВП



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

что в целом в 2016 г. этот показатель будет равен 44%), а относительно ВВП сократилось на 2,4 процентных пункта к 2015 г. При этом нужно учитывать, что падение частично было сглажено проводимым в 2016 г. налоговым маневром – сохранением ставки вывозной пошлины на нефть на уровне 2015 г. при повышении ставки НДС на нефть и повышением НДС на газ.

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета за первое полугодие 2016 г. выросли по сравнению с 2015 г. на 3%, и их уровень относительно ВВП по сравнению с 2015 г. практически не изменился (табл. 4.1). Отметим увеличение доли в ВВП НДС на товары, реализуемые внутри страны, в течение двух последних лет, что связано с ростом собираемости этого налога, и сокращение доли ввозных пошлин.

Если предположить, что годовой план по ненефтегазовым доходам федерального бюджета будет выполнен, а нефтегазовые доходы во втором полугодии будут примерно равны доходам в первом полугодии, по итогам года федеральный бюджет недополучит 1,8 трлн руб. доходов. Цены на нефть в первом полугодии 2016 г. имели тенденцию к росту, однако в середине года наметился перелом этой тенденции (рис. 4.2). Поэтому наша гипотеза об объеме нефтегазовых доходов во втором полугодии 2016 г. выглядит реалистично. Столь большой недобор доходов в 2016 г. грозит исчерпанием ресурсов Резервного фонда уже в 2016 г. и необходимостью в этом году использовать ресурсы ФНБ для финансирования бюджетного дефицита. Это явно не входит в планы Минфина. Учитывая недобор нефтегазовых доходов бюджета мы считаем, что секвестр не удастся ограничить заявленными ранее 500 млрд руб. По этой же причине крайнюю озабоченность Минфина вызывает современная тенденция к укреплению рубля, которая, впрочем, в случае продолжения снижения нефтяных цен, до конца года не продержится.

План по расходам за первое полугодие 2016 г. был выполнен на 45,4%, что более чем на 2 процентных пункта ниже соответствующих показателей 2015 г. (табл. 4.2).

Таблица 4.1. Доходы федерального бюджета за январь-июнь в 2011-2016 гг., % к ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы, всего	19,5	20,0	19,0	19,8	17,7	15,3
Нефтегазовые доходы	9,4	10,4	9,4	10,3	7,9	5,5
Ненефтегазовые доходы	10,2	9,6	9,6	9,5	9,7	9,8
НДС (внутренний)	3,3	3,1	3,0	3,2	3,5	3,5
Акцизы	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8
Налог на прибыль	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	0,6
НДС на ввозимые товары	2,4	2,4	2,3	2,2	2,1	2,3
Акцизы на ввозимые товары	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ввозные пошлины	1,1	1,1	1,0	0,9	0,7	0,7
Прочие	2,3	1,7	2,1	1,9	2,0	1,8

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

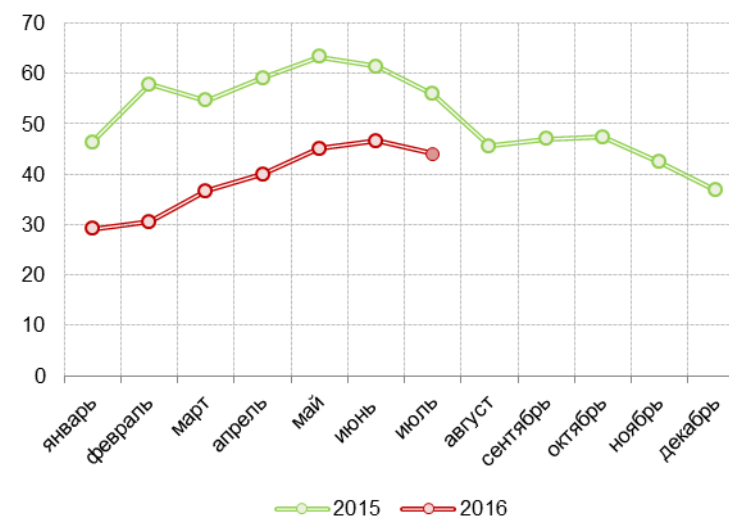
Таблица 4.2. Исполнение плана расходов по разделам бюджетной классификации за первые шесть месяцев 2011–2016 гг., в %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Расходы, всего	42,1	46,0	44,1	43,2	47,5	45,4
Общегосударственные вопросы	39,6	44,1	41,2	44,1	40,4	44,8
Национальная оборона	41,3	53,4	51,7	57,1	60,1	47,4
Национальная безопасность	40,8	39,6	41,1	43,0	45,0	42,5
Национальная экономика	33,7	34,8	34,2	25,8	35,7	29,6
ЖКХ	38,4	15,0	35,1	35,6	37,1	39,9
Охрана окружающей среды	37,0	43,2	52,7	38,9	62,0	72,3
Образование	38,9	58,8	50,8	50,2	56,2	51,6
Культура, кинематография	36,0	44,4	34,0	42,3	42,9	35,4
Здравоохранение	37,7	49,3	44,8	38,2	40,0	38,9
Социальная политика	48,4	50,1	45,7	46,4	46,9	54,2
Физическая культура и спорт	49,6	41,7	43,3	25,4	40,7	24,5
СМИ	50,3	48,5	49,0	51,5	47,3	38,7
Обслуживание гос. долга	41,2	48,6	48,8	48,3	50,8	48,6
Межбюджетные трансферты	50,7	50,5	45,5	49,1	49,1	48,8

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

Важным отличием структуры расходов в первом полугодии 2016 г. по сравнению с прошлым является отсутствие массивного авансирования оборонного заказа (в 2015 г. за первые полгода на национальную оборону было выделено 60% годового объема финансирования). Из других структурных отличий 2016 г. можно выделить высокий процент исполнения плана по расходам на управление и чрезвычайно низкий процент по расходам на национальную экономику. В условиях дефицита ресурсов Министерство финансов усиливает контроль за казначейским исполнением бюджета. Такая тактика позволяет сэкономить бюджетные средства и более конкретно определить направления

Рис. 4.2. Среднемесячные цены на нефть марки Urals в 2015 и 2016 годах (долл./барр.)



Источник: Reuters.

секвестирования расходов. Судя по исполнению бюджета за первое полугодие, самое пристальное внимание будет уделено отраслевым и региональным государственным и федеральным целевым программам и другим расходам на поддержку секторов экономики и регионов.

Дефицит федерального бюджета за первое полугодие 2016 г. составил 1,5 трлн руб., или 4% ВВП. Для его финансирования было использовано 780 млрд руб. из Резервного фонда. Всего же за первое полугодие 2016 г. Резервный фонд сократился на 1,2 трлн руб. (частично из-за валютной переоценки) и на 1,5 процентных пункта ВВП. Еще 245 млрд руб. для финансирования дефицита было получено с внутреннего рынка заимствований. Таких результатов не было с 2012 г., и, судя по всему, годовой план внутренних заимствований в 300 млрд руб. будет перевыполнен. Наконец, 92,2 млрд руб. было привлечено на внешнем рынке, что также можно сравнить с итогами первого полугодия 2012 г. Недостающую разницу в объемах финансирования дефицита бюджета покрывают «магические» остатки на счетах.

В заключение вновь отметим резкое сокращение доходов федерального бюджета за первое полугодие 2016 г., в основном обусловленное падением цен на нефть. Недобор нефтяных доходов может потребовать более существенного секвестирования расходов, чем планировавшиеся ранее 500 млрд руб.

Андрей Чернявский