

нефть марки Urals при прочих равных может превысить 70 долл./барр. в 2020 г.

Таблица 4.1. Консенсус-прогноз цен на нефть марки Brent и Urals, долл./барр.

Источник	Дата	2015	2016	2017	2018	2019	2020
IMF (WEO)	октябрь 2016 г.	52,4	44,5	52,6	55,2	56,5	58,2
EIA (STEO)	октябрь 2016 г.	52,4	43,3	51,0			
EIA (AEO)	май 2016 г.	52,4	37,5	50,0	60,5	75,8	84,6
IHS	ноябрь 2016 г.	52,4	43,3	51,8	57,1	70,0	77,8
WB ¹	октябрь 2016 г.	50,8	43,3	55,2	59,9	62,7	65,6
OECD	июнь 2016 г.	52,4	41,8	45,0			
Reutres	7 октября 2016 г.	52,4	44,7	57,3	65,8	70,8	72,4
консенсус		52,4	42,6	51,8	59,7	67,2	71,7
Консенсус, %			-18,6	21,6	15,2	12,5	6,8
Urals²		51,2	41,7	50,7	58,3	65,6	70,1

Примечание: 1) прогноз цен нефти сорта WTI, при этом мы предполагаем обнуление спреда между WTI – Brent; 2) цены Urals рассчитаны на основе темпов роста цен консенсус-прогноза.

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

Сергей Пухов

Бюджет

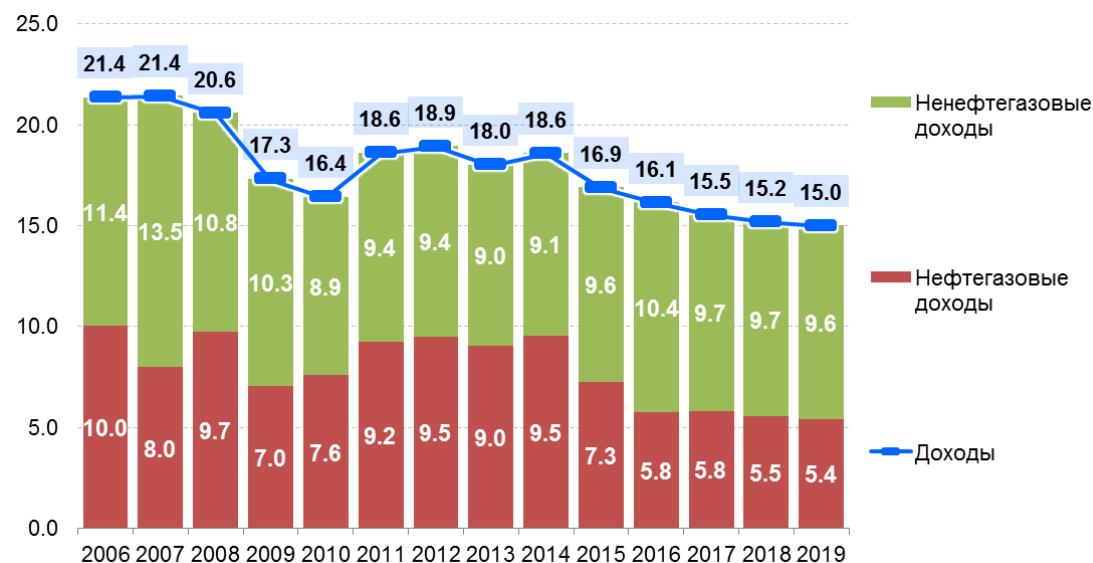
5. Тринадцать способов провести бюджетную консолидацию

В проекте бюджета, недавно принятом Госдумой в первом чтении, мы насчитали тринадцать (!) ключевых подходов к достижению бюджетной консолидации в 2017-2019 гг.

1. Повысим НДПИ и опустим рубль

В условиях низких нефтяных цен ключевой является проблема пополнения доходов бюджета. Согласно проекту бюджета, в 2017 г. поступления в федеральный бюджет снижаются до 15,5% ВВП против 16,1% ВВП, ожидаемых по итогам 2016 г., а к 2019 г. – до 15,0% ВВП (рис. 5.1). Сокращение доходов федерального бюджета становится главным фактором снижения доходов бюджетной системы в целом с ожидаемых по итогам 2016 г. 33,3% ВВП до 32,7% ВВП в 2017 г. и 32,3% ВВП в 2019 г.

Рис. 5.1. Динамика доходов федерального бюджета, % ВВП



Источник: Росстат, Минфин России, проект ОПБП 2017-2019, расчёты Института "Центр развития" НИУ ВШЭ.

В среднесрочной перспективе, несмотря на низкие прогнозные цены на нефть, нефтегазовые доходы продолжают обеспечивать более трети доходов федерального бюджета. Условиями роста доходов в номинальном выражении, при стабильных ценах на нефть и прогнозируемых ограничениях на рост добычи и

физобъемов нефтегазового экспорта, являются, с одной стороны, продолжение налогового маневра (повышение НДС на нефть одновременно со снижением экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты) и повышение налога на добычу газа и газового конденсата, а с другой стороны – постепенное номинальное обесценение рубля. По оценкам, основанным на анализе исторических данных, плавные изменения валютного курса (менее 5% в год) – такие, как заложенные в базовый сценарий прогноза и проект бюджета, – обычно не оказывают заметного влияния на поведение экономических агентов³. В то же время, более резкие изменения курса могут стать причиной очередного макроэкономического шока, связанного с коррекцией объемов производства и доходов в экономике. Исходя из этого, мы готовы согласиться, что умеренное номинальное обесценение рубля под влиянием скоординированной денежной и бюджетной политики будет способствовать смягчению бюджетных проблем в среднесрочном периоде. Тем не менее, злоупотреблять им, выходя за рамки политики «плавающего курса» и возвращаясь к интервенциям, на наш взгляд, не следует.

2. «Поднимем» прогноз

Проект бюджета предусматривает в 2017-2019 гг. повышение ненефтегазовых поступлений, опирающихся на рост внутреннего производства и импорта (в первую очередь, от налога на добавленную стоимость, составляющего еще около трети доходов федерального бюджета). На наш взгляд, эта часть доходов подвергается существенному риску. Покомпонентный анализ параметров «Базового» сценария прогноза показывает, что структура роста ВВП в 2018-2019 гг. содержит существенные противоречия, которые приводят к завышению оценки ВВП. Динамика большей части компонент ВВП соответствует более низким темпам роста. Так, базовый сценарий предусматривает в 2018 г. вклад расходов на

³ Смирнов С. В., Балашова Е. Е., Посвянская Л. П. Курсовая политика как фактор изменения структуры российской экономики. Вопросы экономики. 2010. № 1. С. 63-81.

конечное потребление в размере 0,3 п.п., вклад валового накопления основного капитала в размере 0,3 п.п., вклад экспорта товаров и услуг в размере 0,6 п.п., вклад импорта товаров и услуг в размере минус 0,5 п.п. В сумме эти факторы объясняет рост экономики в 2018 г. на 0,6-0,7% против 1,7% в базовом сценарии прогноза МЭР (Таблица 5.1). Аналогично, в 2019 г. вклад динамики ключевых факторов объясняет рост ВВП лишь на 0,8-0,9% из 2,1%, предполагаемых МЭР на этот год.

Более высокие темпы роста ВВП в официальном прогнозе МЭР на 2018-2019 гг. преимущественно объясняются положительным вкладом фактора «запасов» (табл. 5.1).

Таблица 5.1. Структура прироста ВВП и фактор запасов в сценарии «Базовый» прогноза МЭР

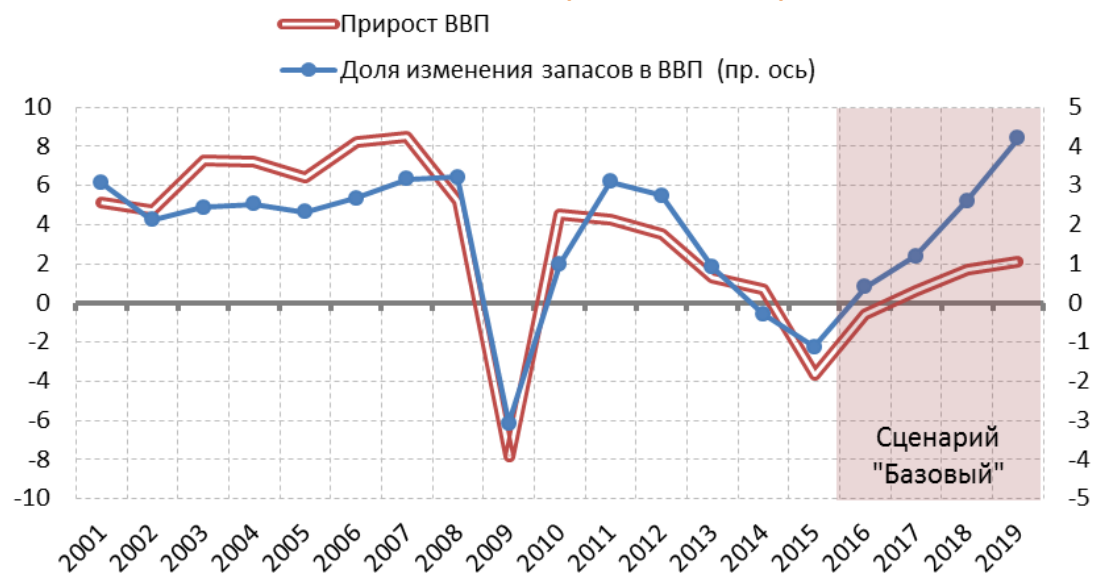
	2015	2016	2017	2018	2019
Прирост ВВП, %	-3,7	-0,6	0,6	1,7	2,1
Вклад в прирост ВВП, п.п.					
Расходы на конечное потребление	-5,4	-2,3	0,0	0,3	0,7
Валовое накопление основного капитала	-1,6	-0,8	-0,1	0,3	0,4
Изменение запасов	-1,8	1,3	0,9	1,1	1,2
Экспорт товаров и услуг	1,0	-0,1	0,5	0,6	0,2
Импорт товаров и услуг	5,4	1,2	-0,7	-0,5	-0,5
Доля в ВВП, %					
Изменение запасов	-1,1	0,4	1,2	2,6	4,2

Источник: Прогноз МЭР.

Рост производства «в запасы» в рамках теории бизнес-цикла отражает улучшение ожиданий экономических агентов относительно будущего спроса. То, что динамика запасов в прогнозе МЭР плохо соотносится с экономической логикой и слишком оптимистична, лучше всего видно из динамики показателя «Доля изменения запасов в ВВП», производным от которого является показатель «Вклад

фактора запасов в прирост ВВП» (последний можно достаточно точно рассчитать как изменение первого). В сценарии «Базовый» прогноза МЭР доля изменения запасов в ВВП растёт с 1,2% в 2017 г. до 2,6% в 2018 г. и 4,2% в 2019 г. (рис. 5.2).

Рис. 5.2. Рост ВВП и изменение запасов в сценарии «Базовый» прогноза МЭР



Источник: Прогноз МЭР.

Здесь видны две проблемы. Во-первых, значение доли изменения запасов в ВВП за 2019 г. является максимумом с 2001 г., то есть выше значений, которые данный показатель принимал в периоды растущих и высоких цен на нефть и высоких — наблюдаемых и ожидаемых — темпов экономического роста. Во-вторых, беспрецедентно высокая доля изменения запасов в ВВП в 2019 г. (как и в 2018 г.) не соответствует сложившейся экономической динамике. Из данных за период с 2001 г. следует, что доля изменения запасов в ВВП обычно примерно вдвое меньше темпа прироста ВВП за тот же год (рис. 5.2). Это означает, что в базовом прогнозе доля изменения запасов в ВВП завышена в 2018 г. примерно в 3 раза, в

2019 г. – примерно в 4 раза.

Заложенные в прогноз темпы восстановления потребительского спроса (оборота розничной торговли и динамики платных услуг населению) опираются на гораздо более умеренные темпы восстановления реальных располагаемых доходов населения (табл. 5.2). Таким образом, данный прогноз, также как и прогноз о наращивании производства в запасы, предполагает повышение оптимизма потребителей и увеличение потребительской активности в условиях затяжной стагнации реальных доходов. На наш взгляд, данное предположение также является чрезмерно оптимистичным с учетом того, что большая часть российского населения не имеет сбережений и соответственно возможности увеличивать потребление, не опираясь на рост доходов.

Таблица 5.2. Параметры роста доходов населения и потребительских расходов в сценарии «Базовый» прогноза МЭР

	2015	2016	2017	2018	2019
Оборот розничной торговли, %	-10,0	-4,6	0,6	1,1	1,8
Объем платных услуг, %	-2,0	-0,5	0,7	1,3	2,0
Реальные располагаемые доходы населения, %	-4,3	-5,6	0,2	0,5	0,8

Источник: Прогноз МЭР.

Проведенный нами регрессионный анализ динамики ВВП за 2001-2015 гг. показал, что при стабильном уровне цен на нефть и нулевом реальном росте расходов бюджетной системы российская экономика – в рамках существующей модели – может расти в среднем на 1,0-1,3% в год (за счёт независимого от экономической конъюнктуры повышения эффективности использования ресурсов). При этом, исходя из параметров, представленных в проекте Основных направлений бюджетной политики (далее — ОНБП) на 2017-2019 гг., расходы бюджетной системы в *реальном выражении* (с учетом инфляции) сократятся, по нашим расчетам, на 2,9% в 2017 г., 1,5% в 2018 г. и 0,9% в 2019 г. С учетом того, что в краткосрочном периоде сокращение государственного спроса оказывает

негативное влияние на экономическую динамику, мы прогнозируем рост ВВП на 0,4% в 2017 г., 0,6% в 2018 г., 0,7% в 2019 г.

3. Заберем половину прибыли госкомпаний (если отдадут!)

В качестве еще одной меры по мобилизации доходов в проекте бюджета предлагается собирать до 50% от чистой прибыли по принадлежащим государству акциям компаний и от прибыли ФГУП. В целом поддерживая эту идею, мы считаем нужным продумать еще ряд вопросов. Нужно оценить, как в каждом конкретном случае изъятие половины прибыли скажется на привлекательности компании для инвесторов и, соответственно, на ее развитии. Кроме того, перспектива изъятия 50% чистой прибыли может стимулировать компании сокращать прибыль, раздувая затраты. Отсюда вытекает, по крайней мере, что государство должно создать эффективную систему контроля за динамикой и структурой затрат у госкомпаний.

4. ... и акцизы у регионов (куда они денутся!)

Еще одним источником роста поступлений в федеральный бюджет в 2017-2019 гг. станет перераспределение доходов из региональных бюджетов. Законопроектом предусматривается изменение нормативов зачисления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации акцизов на отдельные товары. В 2017 г. норматив зачисления акцизов на нефтепродукты в федеральный бюджет увеличится до 38,3% (12% с 1 июня 2016 года), в 2018 году составит 42,6%, а в 2019 г. – 39,8%. Планируемое изменение нормативов и порядка распределения акцизов на нефтепродукты приведет к повышению доходов федерального бюджета на 130,8 млрд рублей в 2017 г., 161,0 млрд рублей в 2018 г. и 157,0 млрд рублей в 2019 г. и соответствующему выпадению доходов региональных бюджетов.

Изменения нормативов распределения коснутся также акцизов на алкоголь. Так, с

1 января 2017 г. устанавливается норматив зачисления в федеральный бюджет доходов от уплаты акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% в размере 50% (в настоящее время 60% зачисляется в федеральный бюджет, 40% в бюджеты субъектов). В результате этого перераспределения федеральный бюджет в 2017-2019 гг. недополучит, а регионы, соответственно, получают дополнительно 17 млрд руб. ежегодно.

Таким образом, в результате изменений нормативов зачисления акцизов федеральный центр забирает у регионов в 2017-2019 гг. на порядок больше средств, чем дополнительно им предоставляет. Между тем, согласно прогнозу, представленному в проекте ОНБП, региональные бюджеты столкнутся с сокращением доходов с 11,6% ВВП в 2016 г. до 11,3% ВВП в 2017 г. и 10,9% ВВП в 2019 г. Примерно половина этого сокращения будет вызвана продолжающим тенденцию последних лет снижением совокупного объема межбюджетных трансфертов (с 1,8 до 1,5% ВВП за тот же период). Однако собственные доходы регионов тоже упадут в результате решений, связанных с перераспределением налогов, с 9,8 в 2016 г. до 9,5% ВВП в 2017-2019 гг. И это при том, что именно на регионы ложится основная нагрузка по выполнению майских указов о повышении зарплаты бюджетников. Не говоря уж о том, что многие регионы имеют критический уровень дефицита и долга.

5. 1% налога на прибыль заберем и поделим

В этом же ряду стоит решение о повышении ставки налога на прибыль, зачисляемого с федеральный бюджет, с 2% до 3%. Вместе с повышением норматива зачисления в федеральный бюджет налога на прибыль при выполнении соглашений о разделе продукции (с 20% до 25%) это увеличивает доходы федерального бюджета на 121,1 млрд рублей в год. В то же время ОНБП предусматривают «перераспределение в пользу доходов федерального бюджета 1 п.п. налога на прибыль с последующим предоставлением эквивалентной суммы бюджетам субъектов через механизм дополнительных дотаций на выравнивание

бюджетной обеспеченности». Согласно проекту Бюджета, в 2017 г. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации увеличатся на 100,0 млрд рублей. Еще 20,0 млрд рублей будет направлено на дотации бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала, получение которых, в отличие от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, обусловлено выполнением ряда условий. Эти меры, в целом, предусматривают помощь бедным регионам за счет богатых, но при этом еще раз следует подчеркнуть, что суммарный объем трансфертов регионам практически не растет, так как одновременно с увеличением дотаций на выравнивание снижаются другие виды трансфертов. Кроме того, из структуры финансирования дефицита федерального бюджета следует, что Минфин планирует с 2017 г. стать нетто-получателем бюджетных кредитов от регионов. Такие кредиты выдаются с 2008 г. и фактическое сальдо предоставления и возврата этих кредитов было для Минфина отрицательным во все годы с 2008 по 2016 г. Нужно учитывать, что значительная часть получателей бюджетных кредитов в настоящее время – это регионы, которые находятся в тяжелом финансовом положении.

6. «Всем выйти из тени!»

В ОНБП содержится также предложение, касающееся в большей степени доходов региональных бюджетов и внебюджетных фондов, чем федерального бюджета: повысить качество администрирования и усилить борьбу с «серыми зарплатами» с целью повысить собираемость НДФЛ в региональные бюджеты и взносов во внебюджетные фонды с работающих в тени и полутени. Это предложение, безусловно, соответствует принципу справедливости налогообложения. Однако следует учесть, что в условиях ожидаемой стагнации в экономике, это может дополнительно ухудшить положение низкодоходных групп граждан. Очевидно, что вывести зарплаты из тени не получится быстро, поэтому нужна серьезная программа «обеления зарплат», содержащая этапы, условия, стимулы и меры

контроля.

7. «Базовые» расходы: минус 6%, минус 9%, минус 11%

Согласно пояснительной записке к проекту федерального бюджета, формирование объема и структуры расходов на 2017-2019 гг. осуществлялось исходя из того, что «базовые» объемы бюджетных ассигнований, уже сокращенные в ходе секвестра 2016 г. на 10%, будут снова уменьшены на 6%, 9%, 11%, в 2017, 2018 и 2019 гг. соответственно (за исключением расходов, не подлежащих сокращению⁴, и объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных для Минобороны России, которые в 2017-2019 гг. сокращаются ежегодно на 6%).

8. Социальные выплаты: плюс 5,8%, плюс 4%, плюс 4%

Одновременно проект бюджета предусматривает увеличение бюджетных ассигнований по мероприятиям «длящегося» характера (иначе говоря, трансфертов Пенсионному фонду) в связи с индексацией пенсионных выплат с 1 февраля в 2017, 2018, 2019 гг. на уровень инфляции предшествующего года (согласно прогнозу, 5,8%, 4,0% и 4,0% соответственно). Кроме того, предусмотрены индексация социальных пенсий ежегодно с 1 апреля на темп роста прожиточного минимума пенсионера (в 2017 г. на 2,6%, в 2018 г. на 4,5%, в 2019 г. на 9,6 процента) и увеличение расходов на ежегодное повышение пенсий военным и прочим силовикам на прогнозный уровень инфляции по 4% с 1 февраля 2017-2019 гг.

Наконец, бюджет предусматривает увеличение бюджетных ассигнований в связи с индексацией в 2017 г. публичных нормативных обязательств на уровень инфляции

⁴ В соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. № ДМ-П13-8741

предшествующего года (5,8%), индексацию в 2017-2019 гг. с 1 сентября стипендиального фонда на уровень инфляции предшествующего года (5,8%, 4,0% и 4,0% соответственно), а также изменение расходных обязательств, выраженных в иностранной валюте, в связи с заложенным в прогноз изменением курса рубля.

9. Минус на плюс дает...

В результате перечисленных выше сокращений и повышений общие объемы расходов не должны были выйти за рамки лимитов, определенных при разработке проекта федерального бюджета на уровне 15 787 млрд рублей, что в среднесрочном периоде должно было способствовать достижению его сбалансированности. Однако затем итоговые объемы расходов в проекте бюджета были увеличены на сумму единовременной выплаты пенсионерам в 2017 г., а также отдельных «связанных» доходов и расходов, например таких, как предоставление ресурсов ВЭБу (150 млрд рублей в год) в рамках программы проектного финансирования.

В итоге, согласно законопроекту, в 2017 г. расходы федерального бюджета составят 16 240,8 млрд рублей и сократятся в номинальном выражении всего на 1% по сравнению с объемом, утвержденным поправками к Закону о федеральном бюджете на 2016 г.

10. Оборона и безопасность: все так сложно...

Здесь следует вспомнить о том, что объем расходов 2016 г. с учетом поправок (16 403 млрд рублей) образовался путем двух операций: во-первых, сокращения (на 10%) незащищенных статей расходов, а во-вторых увеличения (на большую сумму) секретных расходов за счет использования как ранее сэкономленных, так и других ресурсов. Увеличение секретных расходов (на 800 млрд рублей) Министр финансов объяснил досрочным погашением бюджетных гарантий, выданных в

2010-2011 гг. по кредитам предприятиям ОПК.

Таблица 5.3. Открытые и закрытые расходы в проекте федерального бюджета на 2017 г., млрд рублей

Показатель	всего	открытая часть	закрытая часть	доля закрытой части, %
Всего	16 241	13 469	2 772	17,1
Общегосударственные вопросы	1 205	1 136	69	5,8
Национальная оборона	2 836	1 021	1 815	64,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 943	1 270	673	34,6
Национальная экономика	2 318	2 144	174	7,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	60	58	2	2,9
Охрана окружающей среды	76	76	0	0,0
Образование	569	549	20	3,5
Культура, кинематография	96	96	0	0,3
Здравоохранение	378	364	14	3,7
Социальная политика	5 084	5 079	5	0,1
Физическая культура и спорт	90	90	0	0,2
Средства массовой информации	74	73	1	0,8
Межбюджетные трансферты общего характера	784	784	1	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	729	729	0	0,0

Источник: Минфин России, материалы к проекту Закона о федеральном бюджете на 2017-2019 гг., расчёты Института "Центр развития" НИУ ВШЭ.

С учетом этого опыта, реализация отраженных в проекте бюджета решений о сокращении оборонных расходов даже по 6% ежегодно в течение трех лет (что в сумме меньше, чем их упомянутый выше рост в 2016 г.) требует такого уровня политической воли, который у нас пока не было возможности наблюдать. В частности, существуют риски увеличения расходов, связанные с возможной

выдачей новых гарантий по кредитам предприятиям ОПК (подобные тем, которые реализовались в 2016 г.).

В этой связи следует отметить сохранение высокого уровня закрытости расходов, что традиционно затрудняет как анализ бюджета, так и общественный контроль за ним. Так, в бюджете 2017 г. доля секретных расходов составляет 17,1%, причем 11% из них проходит по разделам, не связанным с национальной обороной и безопасностью.

11. Образование и здравоохранение: все так запутанно

Расходная политика федерального бюджета предполагает продолжение сокращения его участия в финансировании здравоохранения и минимальный номинальный прирост расходов на образование (2% в 2017 г.). Таким образом, перспективы финансирования расходов на человеческий капитал будут в 2017-2019 гг. еще сильнее связаны с возможностями региональных бюджетов и системы ОМС.

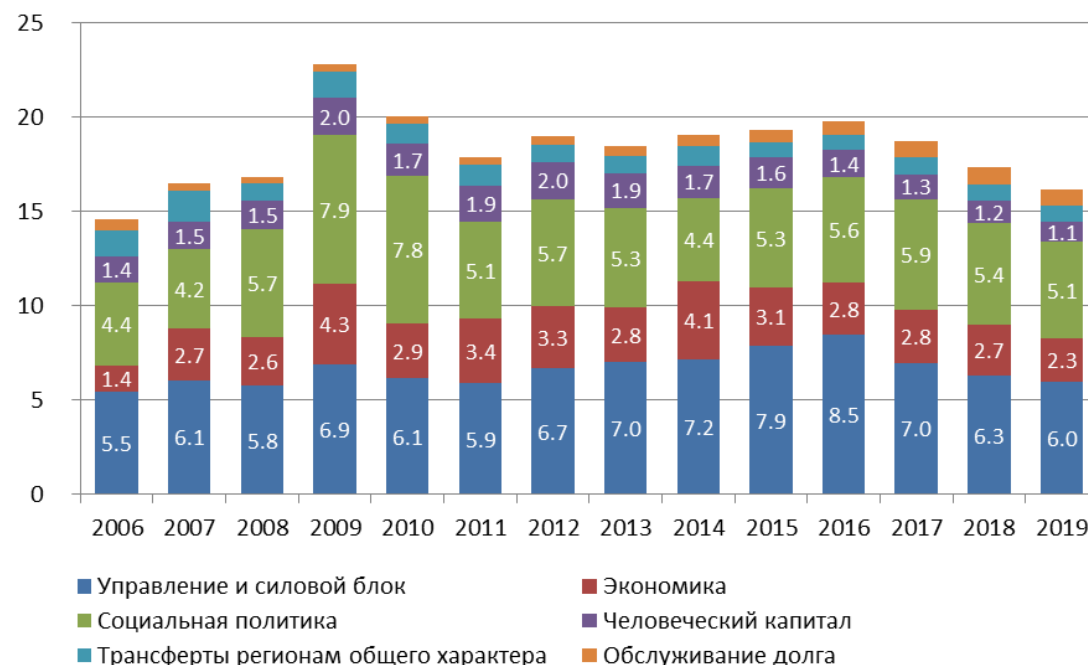
При этом проект ОНБП (так же, как и проект федерального бюджета) предполагает сокращение объема расходов бюджетной системы в 2017 г. до 36,2% ВВП против 37,3% ВВП в 2016 г. и до 33,5% ВВП в 2019 г.

Анализируя структуру затрат, следует отметить, что относительно ВВП продолжится сокращение суммарных расходов на образование с 3,7% от ВВП в 2016 г. до 3,6% в 2017 г. и 3,5% в 2019 г. Тем самым их уровень еще больше сместится от уровней, характерных для развитых стран (4,5% ВВП в среднем по ОЭСР), к уровням, характерным для развивающихся стран.

Динамика расходов на здравоохранение, отраженная в прогнозе параметров бюджетной системы, требует, на наш взгляд, дополнительных пояснений. В прогноз заложено поддержание расходов на здравоохранение в 2016-2019 гг. на уровне 3,9-4,1% ВВП, что существенно выше фактических расходов 2015 года (3,5%

ВВП).

Рис. 5.3. Расходы федерального бюджета, % ВВП



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

Однако убедительное обоснование такого уровня расходов в материалах к проекту Бюджета и ОНБП не было представлено. Во-первых, исходя из данных уточненной бюджетной росписи и динамики исполнения расходов бюджетной системы, суммарный объем финансирования здравоохранения в 2016 г. ожидается на уровне около 2 950 млрд руб. или 3,6% ВВП, против 3,9% ВВП, приведенных в ОНБП. Во-вторых, согласно приведенным там же параметрам финансирования здравоохранения из федерального бюджета и системы ОМС, объем расходов за счет этих двух источников в 2016 г. составит 2,6% ВВП, а к 2019

г. снизится до 2,4%. С учетом того, что в 2015 г. регионы профинансировали расходы на здравоохранение на уровне 706 млрд рублей (без учета платежей за неработающее население, включенных в ресурсы ОМС), трудно ожидать, что в 2017-2019 гг. они смогут финансировать их на уровне 1,3-1,4 трлн рублей, необходимых для доведения общей величины расходов бюджетной системы на здравоохранении до 3,9-4,1% ВВП в год.

С учетом сокращения относительно ВВП расходов бюджетной системы по статье «Образование» и обоснованных сомнений относительно предполагаемой динамики расходов по статье «Здравоохранение», можно заключить, что на уровне всей бюджетной системы «маневра» в пользу отраслей, формирующих человеческий капитал, пока не предполагается.

12. Без субсидий никак

Очевидно, что в условиях растущих бюджетных ограничений необходимо тщательно подходить, прежде всего, к определению расходных приоритетов и поиску внутренних резервов. Сохранение в среднесрочной перспективе высокого удельного веса расходов на Социальную политику связано с сохранением проблемы долгосрочной несбалансированности пенсионной системы и, видимо, потребует дополнительных решений в ближайшие годы.

На наш взгляд, имеются определенные резервы в сфере расходов на национальную экономику, касающиеся субсидирования предприятий и взносов в уставные капиталы. В 2017 г. расходы на Национальную экономику увеличиваются на 7% в номинальном выражении. В этом разделе представлены программы поддержки отдельных отраслей, целесообразность и экономическая эффективность которых нуждается, как минимум, в дополнительном обосновании.

Так, в рамках Госпрограммы "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности", подпрограммы "Развитие транспортного и специального

машиностроения" предусмотрены различного рода субсидии на поддержание действующих убыточных производств, не связанные с их развитием. В частности, предусмотрены субсидии в автомобильной промышленности, сельскохозяйственном машиностроении, производстве специальной техники, «на компенсацию части затрат на содержание рабочих мест».

Значительные средства в проекте федерального бюджета на 2017-2019 г., как и в предыдущие годы, предполагается выделить на ремонт дорог и дорожное строительство. Не отрицая важности этой задачи, отметим, что в этой сфере пока недостаточен анализ эффективности затраченных средств с точки зрения стоимости строительства и последующего содержания автомобильных дорог.

Специального внимания, на наш взгляд, заслуживают регулярные взносы в уставный капитал отдельных корпораций (например, ОАО «РЖД»). Сохранение потребности в господдержке указывает, во-первых, на то, что так и не был создан механизм привлечения достаточных частных инвестиций, а во-вторых, на то, что остаются серьезные вопросы к эффективности использования имеющихся у компаний ресурсов и уровню издержек.

Продолжается практика создания внутри бюджета резервов, расходование которых осуществляется непрозрачным образом в соответствии с отдельными решениями Правительства РФ. В составе раздела Национальная экономика предусмотрен такой резерв в размере 100 млрд руб.

13. В конце концов, займем

Согласно проекту федерального бюджета и ОНБП, предполагается снизить дефицит федерального бюджета с ожидаемых в 2016 г. 3,7% ВВП до 3,2% в 2017 г., 2,2% в 2018 г. и 1,2% в 2019 г., а дефицит бюджетной системы в целом – с 4,0% ВВП в 2016 г. до 1,3% в 2019 г.

В 2017-2019 гг. Минфин планирует довести чистые заимствования на внутреннем

рынке до 1 трлн руб. Это вдвое больше чистых заимствований, планируемых на 2016 г. и существенно превышает заимствования на рынке ОФЗ за последние пять лет. В 2014 г. резкое увеличение внутреннего долга было связано с выпуском ОФЗ для поддержки банковской системы (ОФЗ на 1 трлн руб. были переданы в АСВ). В 2016 г. за восемь месяцев нетто-привлечение на рынке ОФЗ составило 226 млрд руб. Это ставит под сомнение планы увеличить в ближайшие три года заимствования до 1 трлн руб. в год. Если же такая политика все же будет проводиться, неминуемо возникнут ее негативные последствия, в частности, увеличение стоимости заимствований, процентных расходов, увеличение стоимости заимствований на рынке корпоративных облигаций. В этом контексте следует упомянуть и новость о планах ОАО «Роснефть» о размещении облигаций на сумму до 1 трлн рублей, способных оказать еще большее влияние на рынок заимствований. Таким образом, в любом случае, решение об увеличении масштабов долгового финансирования дефицита связано с рисками.

Итоги

В целом, конструкция бюджетной политики на ближайшую трехлетку, которую представил Минфин, содержит как удачные решения, так и не очень. В 2017 г. снизить бюджетные расходы практически не удастся, а доходы на 2018-2019 гг., скорее всего, завышены и останутся «на бумаге».

Существует несколько основных рисков исполнения параметров проекта Закона о бюджете на 2017-2019 годы. К ним относятся:

- Риск повышения расходов по каким-то направлениям (например, расходов на оборону);
- Риск дальнейшего вытеснения из федерального бюджета производительных расходов на образование и здравоохранение;
- Риск недополучения доходов, обусловленный слишком оптимистичным

макропрогнозом, лежащим в основе бюджета;

- Риск недобора запланированных объемов внутренних заимствований;
- Наконец, риск падения цен на нефть ниже 40 долл./барр.

Кроме того, решение ряда сложных вопросов, таких как сбалансированность региональных бюджетов, пенсионной системы и системы финансирования здравоохранения, оставлено на следующие бюджетные циклы.

*Наталья Акиндинова
Николай Кондрашов
Андрей Чернявский*