

кредитам и замедление падения цен на первичном рынке жилья;

- максимальные с 2011 г. темпы снижения цен на вторичном рынке жилья.

Елена Балашова

Бюджет

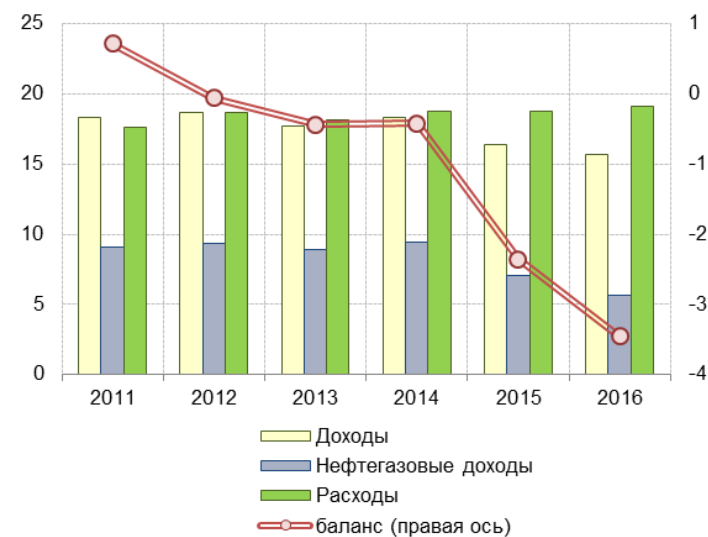
4. Исполнение федерального бюджета в 2016 году (Под знаком непредсказуемости)

По данным Министерства финансов, в 2016 г. доходы федерального бюджета составили 13,5 трлн руб., сократившись по сравнению с прошлогодним показателем на 1,5%. Нефтегазовые доходы сократились на целых 18%, составив 4,8 трлн руб., что является самым низким результатом за период с 2010 г. При этом непредсказуемость бюджетной политики существенно выросла.

Доходы федерального бюджета за 2016 г. составили 16,3% ВВП, что на 0,6 процентных пункта ниже прошлогоднего показателя (рис. 4.1). Такие низкие уровни доходов федерального бюджета относительно ВВП как в 2015 и 2016 гг. не наблюдались с начала 2000х годов. Расходы федерального бюджета составили 19,8% ВВП, на 0,5 процентных пункта выше, чем в 2015 году. Тем не менее, в реальном выражении расходы сократились на 2%, примерно до уровня 2011 г. Баланс бюджета составил (-3,6% ВВП).

Существенное влияние на динамику доходов федерального бюджета в целом оказало резкое сокращение нефтегазовых доходов. Средняя цена на нефть марки Urals составила в 2016 г. 41,9 долл./барр. против 51,5 долл./барр. в 2015 г. Для сравнения, в кризисном 2009 г. цена нефти в итоге составила 60,7 долл./барр. Нефтегазовые доходы в номинальном выражении превышают уровень и 2009 и 2010 гг., потому что падение цен на нефть в 2016 г. году частично компенсировалось обесценением рубля. Под влиянием низких цен на нефть доля нефтегазовых доходов в общем объеме

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



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

доходов снизилась до 36% (в Законе о федеральном бюджете предполагалось, что в целом в 2016 г. этот показатель будет равен 44%). Относительно ВВП нефтегазовые доходы составили 5,6% (табл. 4.1), что является самым низким уровнем за последние 10 лет.

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета в 2016 г., напротив, выросли по сравнению с 2015 г. на 10,7%. Этому способствовало повышение поступлений внутреннего НДС на 8%, акцизов на российские товары на 19% (такой рост частично обусловлен зачислением в федеральный бюджет части акцизов на ГСМ с середины 2016 г.) и НДС на импорт на 7%. Кроме того, доходы федерального бюджета были увеличены более чем на 700 млрд руб. за счет продажи акций (язык не поворачивается произнести слово «приватизация») Роснефти. Уровень ненефтегазовых доходов по отношению к ВВП по сравнению с 2015 г. вырос на 0,6 процентных пункта.

Несмотря на существенно более низкие, по сравнению с запланированными, цены на нефть и итоговые показатели по доходам, план по расходам федерального бюджета в 2016 году был перевыполнен на 330 млрд руб., если сравнивать исполнение бюджета с первоначально запланированными объемами. В результате, расходы составили 16,4 трлн руб. Суммарные изменения объема расходов скрывают более существенные изменения в структуре расходов в сравнении с запланированными. В соответствии с принятыми в ноябре 2016 г. поправками, по одним направлениям расходы были сокращены на 713 млрд руб., по другим – увеличены на 1,017 трлн руб. Если рассматривать результаты этого перераспределения по функциональным разделам бюджетной классификации, то были увеличены расходы на национальную оборону и социальную политику соответственно на 740 и 177 млрд руб. (увеличение расходов на оборону было связано с выплатами по государственным гарантиям, ранее выданным оборонным предприятиям). По всем другим разделам расходы были сокращены, основные сокращения прошли по разделу «национальная экономика».

Как видно из Таблицы 2, за последние шесть лет, в отличие от доходов, расходы федерального бюджета относительно ВВП увеличились. Более высокие показатели

Таблица 4.1. Доходы федерального бюджета за 2011-2016 годы, % к ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы, всего	18,3	18,6	17,7	18,3	16,4	15,7
Нефтегазовые доходы	9,1	9,4	8,9	9,4	7,0	5,6
Ненефтегазовые доходы	9,2	9,3	8,8	8,9	9,4	10,0
НДС (внутренний)	2,8	2,7	2,5	2,8	2,9	3,1
Акцизы	0,4	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7
Налог на прибыль	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
НДС на ввозимые товары	2,4	2,4	2,3	2,2	2,1	2,2
Акцизы на ввозимые товары	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ввозные пошлины	1,1	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7
Прочие	1,9	2,0	1,9	1,9	2,3	2,7

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

были только в кризисном 2009 и в 2010 гг. Заметные изменения за 2011-2016 гг. произошли в структуре расходов федерального бюджета (табл. 4.2). Возросла доля расходов на оборону, социальную политику (пенсионное обеспечение) и обслуживание государственного долга. Расходы по направлению «Социальная политика» являются самыми большими из разделов функциональной классификации в федеральном бюджете.

Таблица 4.2. Структура расходов федерального бюджета в 2011-2016 годах и запланированная структура на 2017-2019 гг (в % к ВВП)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Расходы, всего	17,6	18,7	18,2	18,7	18,8	19,1	18,2	16,9	15,7
Общегосударственные вопросы	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	1,1
Национальная оборона	2,4	2,6	2,9	3,1	3,8	4,4	3,2	2,9	2,8
Национальная безопасность	2,0	2,7	2,8	2,6	2,4	2,2	2,2	2,0	1,9
Национальная экономика	2,9	2,9	2,5	3,9	2,8	2,7	2,6	2,5	2,1
ЖКХ	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Охрана окружающей среды	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Образование	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Культура, кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение	0,8	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4
Социальная политика	5,0	5,6	5,2	4,4	5,1	5,3	5,7	5,2	5,0
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
СМИ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Обслуживание гос. долга	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9
Межбюджетные трансферты	1,0	0,9	0,9	1,0	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8

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

Их удалось снизить в 2014 году, за счет отказа от направления средств на накопительные пенсии, но этот резерв можно было использовать только один раз. В

2015 и 2016 гг. отношение расходов на социальную политику к ВВП продолжило рост за счет увеличения трансферта ПФР.

Вторым по величине расходов разделом является национальная оборона. За период 2011-2016 гг. доля этих расходов в ВВП увеличилась с 2,4% в 2011 г. до 4,4% в 2016 г., или 3,5% ВВП без учета реализации гарантий по кредитам оборонным предприятиям. В 2016 г. расходы на оборону и социальную политику в сумме составляли уже более 50% расходов федерального бюджета. Сопоставление динамики структуры расходов федерального бюджета в 2011-2016 гг. и планов на 2017-2019 гг. показывает, что уже в 2017 году намечено сокращение затрат на оборону как в номинальном выражении, так и относительно ВВП. В 2017 году эти расходы запланированы на уровне 2,8 трлн руб. (3,2% ВВП). Реальная возможность и вероятность осуществления такого сокращения расходов является одним из главных вызовов в бюджетной сфере в 2017 г. и в последующие 2 года.

Дефицит федерального бюджета в 2016 г. составил почти 3 трлн руб. (3,5% ВВП). Для его финансирования было использовано 2,1 трлн руб. из Резервного фонда. Всего же в 2016 г. Резервный фонд сократился на 2,7 трлн руб. (частично из-за отрицательной валютной переоценки), или на 3,3 процентных пункта ВВП. Доходы от приватизации составили 407 млрд руб. (сформировались в основном за счет «приватизации» Башнефти, принесшей в казну 330 млрд руб.). Еще 492 млрд руб. для финансирования дефицита было получено с внутреннего рынка заимствований. За счет источников внешнего финансирования дефицита получено 43 млрд руб. (неплохой результат в условиях санкций). Недостающую разницу в объемах финансирования дефицита бюджета покрывает изменение остатков на казначейских счетах федерального бюджета.

В заключение отметим проявившееся в 2016 г. увеличение непредсказуемости формирования как доходов, так и расходов федерального бюджета. Многие важные изменения не были запланированы, решения по ним принимались уже в ходе исполнения бюджета. Текущий 2017 год также начался с сюрпризов –

незапланированного принятым Законом о бюджете введения «временного бюджетного правила», предусматривающего отказ от использования дополнительных доходов для увеличения расходов и выход Минфина на валютный рынок.

Андрей Чернявский