

Федеральный бюджет на 2016 г. и трехлетний период: приоритеты экономической политики*

Александр Дерюгин, канд. экон. наук

Георгий Идрисов, канд. экон. наук

Арсений Мамедов

Владимир Мау, д-р экон. наук, Ph.D

Сергей Синельников-Мурылев, д-р экон. наук, Ph.D

Предложенный Минфином России вариант бюджета на 2016 г. предполагает расходы в объеме 15,5 трлн. руб., дефицит – в размере 1,9% ВВП и сокращение расходов в среднем на 5%. При этом он практически воспроизводит использованную в 2015 г. идеологию непропорционального секвестирования бюджета, при которой производительные расходы (образование, здравоохранение, инфраструктура) сокращаются в большей степени, чем «защищенные» непроизводительные (социальные расходы и расходы на оборону). Повторение такого «бюджетного маневра» не только затруднит возвращение на траекторию экономического роста в среднесрочной перспективе, но и может привести к нежелательным последствиям в перспективе ближайших лет (2017–2019 гг.).

Альтернативный вариант мог бы предполагать номинальное увеличение расходов до 16,3 трлн. руб. (дефицит бюджета – 3% ВВП), сопровождаемое структурными реформами, включающими как реформирование бюджетной сети, так и сокращение неэффективных расходов.

С середины мая текущего года в Правительстве РФ идет обсуждение базовых параметров федерального бюджета на 2016 г. и на трехлетний бюджетный цикл 2016–2018 гг. Обсуждаются различные варианты, в основном ориентированные на снижение объема расходов федерального бюджета в 2016 г. по сравнению с предельным объемом, задаваемым действующим бюджетным правилом. Однако прежде чем рассматривать возникшие перед Минфином и Правительством России проблемы, связанные с формированием нового бюджета, важно рассмотреть макроэкономические условия его формирования.

Девальвация национальной валюты и вызванный ею скачок инфляции в целом оказали оздоравливающее воздействие на российскую экономику: девальвация сбалансировала платежный баланс, равновесие которого было нарушено финансовыми санкциями и ухудшением условий торговли¹. Результатом стало сокращение импорта, повысилась конкурентоспособность экспорта, в отдельных секторах развернулось импортозамещение, подстегнутое санкциями. Инфляция привела к инерционному обесценению издержек, сокращению в реальном выражении тех видов издержек, для которых перенос курса в цены оказывается меньше (заработные платы, арендные ставки, тарифы на услуги естественных монополий). Для ряда отраслей (торгуемых товаров) это повлекло за собой повышение эффективности производства и создало стимулы к росту.

В то же время положительный эффект от девальвации уже частично нивелирован. За первые месяцы 2015 г. реальный курс рубля укрепился с уровня 2002 г., соответствовавшего высокой конкурентоспособности экономики, до уровня 2006 г., когда потенциал восстановительного роста был практически исчерпан). В результате применения мер поддержки государство уже компенсировало падение части доходов для ряда экономических агентов и снизило стимулы к повышению эффективности, необходимой для долгосрочного усиления конкурентоспособности².

Одновременно структура расходов федерального бюджета ухудшалась как на этапе планирования бюджета на 2015 г. еще осенью 2014 г. (по сравнению с параметрами расходов в 2014 г.), так и в результате корректировки бюджета уже в марте 2015 г. Номинальный секвестр расходов федерального бюджета 2015 г. на 10% привел к тому, что реальные расходы на непроизводительные статьи выросли, а на производительные – сократились, так как фактически секвестр был непропорциональным.

Почему возникла необходимость в существенных корректировках параметров федерального бюджета и на 2016 г.?

Определение объема расходов бюджета исходя из предельных лимитов, задаваемых действующим бюджетным правилом, в силу инерционности правила ведет к недопустимому дефициту бюджета и исчерпанию Резервного фонда. Так, базовая цена на нефть, составляющая на 2016 г. около 87 долл./барр., задает слишком большой предельный объем расходов федерального бюджета в размере 17,7 трлн. руб. (21,4% ВВП), что приводит к дефициту в 3,9 трлн. руб. (4,7% ВВП). Это означает, что Резервного фонда не хватит на покрытие дефицита уже в 2016 г. В случае ограниченности иных источников финансирования дефицита могут использоваться средства Фонда национального благосостояния (5,9% ВВП на 1 января 2015 г.). Однако и этот источник финансирования при сохранении дефицита бюджета на уровне в 4,7% ВВП будет исчерпан за полтора года.

В рамках действующего бюджетного законодательства возможно задать объем расходов федерального бюджета в пределах от величины, утвержденной на 2016 г. действующим Законом о федеральном бюджете на 2015–2017 гг. (*без учета условно утвержденных расходов*), т.е. 15,9 трлн. руб. (в сумме с условно утвержденными расходы составляют 16,3 трлн. руб.), до величины потолка в 17,7 трлн. руб., задаваемой бюджетным правилом.

Один из предлагаемых Минфином вариантов бюджета предполагает объем расходов на 2016 г. в размере 15,5 трлн. руб. (дефицит в 1,6 трлн. руб., или 1,9% ВВП)³, что ведет к снижению расходов на 5% в реальном выражении и несколько выходит за вышеописанный диапазон, т.е. означает приостановку действия норм п. 5 ст. 199 Бюджетного кодекса. Однако именно ориентир сокращения расходов федерального бюджета в 2015–2017 гг. ежегодно не менее чем на 5% в реальном выражении задан поручениями Президента РФ⁴.

В рамках предлагаемого сокращения расходов на 2016 г. предполагаются: а) индексация ряда расходов (в основном на пенсионную систему и заработные платы); б) значительное сокращение расходов на образование, науку, культуру, инфраструктуру; в) неизменность заработных плат в номинальном выражении; г) сохранение в номинальном выражении высоких расходов на оборону, правоохранительную деятельность и государственное управление.

По сути, здесь во многом предлагается повторение мер, использованных при корректировке федерального бюджета на 2015 г. Однако существуют серьезные содержательные ограничения на повторное использование подобных подходов.

Во-первых, невозможно постоянно сокращать одни и те же направления расходов: бюджеты, отличающиеся по объему на 2–4 п.п. ВВП, не всегда могут иметь схожие приоритеты в части структуры расходов с учетом конечной цели обеспечения социально-экономического развития. Поскольку фактически в 2015 г. был применен не равномерный секвестр, а часть статей оказались «защищенными», то дальнейшее сокращение расходов на образование, здравоохранение и инфраструктуру при сохранении расходов на оборону, правоохранительную деятельность, индексация социальных расходов на величину инфляции приведут к резкому ухудшению качественной структуры бюджетных расходов с точки зрения соотношения «производительных» и «непроизводительных» расходов, что будет еще больше подрывать возможности экономического роста в средне- и долгосрочной перспективе.

Во-вторых, индексация пенсий и зарплат при сокращении расходов на инфраструктуру, образование и здравоохранение на практике не приводит к повышению благосостояния граждан (включая пенсионеров): семьям придется в большей мере оплачивать услуги здравоохранения и образования.

В-третьих, при наличии «защищенных» статей (зарботной платы и начислений) в расходах на финансирование отдельных учреждений сокращение расходов по остальным статьям может быть критическим для их функционирования.

Важно понимать, что дальнейший секвестр расходов будет носить «проциклический» характер, т.е. стимулировать инфляцию и ограничивать экономический рост по следующим причинам:

1. Индексация пенсий и зарплат приведет к ослаблению конкурентоспособности национальной экономики: эта мера повысит стоимость труда не только в бюджетном секторе, но и во всей экономике; произойдет обратное перераспределение в структуре ВВП от прибыли к заработной плате, что подорвет стимулы к инвестированию.
2. В среднесрочном периоде масштабная индексация повлечет за собой раскручивание инфляционной спирали. 12–15%-ную инфляцию можно за два-три года снизить до 5%, но 20–25%-ная инфляция может быть в значительной мере «обузdana» лишь за гораздо более продолжительный срок.
3. Сокращение производительных расходов бюджета (образование, здравоохранение и инфраструктура) ухудшит перспективы долгосрочного экономического роста.

Во избежание описанных негативных последствий предлагаемого Минфином варианта, предполагающего резкое «проциклическое» сокращение объема расходов и ухудшение их структуры, могут быть рассмотрены следующие варианты формирования параметров расходов федерального бюджета на 2016 г.:

А. Максимальные расходы – 17,7 трлн. руб. при базовой цене на нефть в 87 долл./барр. (дефицит – 4,7% ВВП).

Б. «Нулевой вариант» – сохранение объема расходов в 2016 г. на уровне 2015 г. в размере 15,2 трлн. руб. с сохранением сложившейся структуры расходов (дефицит – 1,6% ВВП).

В. Промежуточный вариант, с поправкой на желательный предельный размер дефицита в 3% ВВП – 16,3 трлн. руб. (что также соответствует действующему Закону о федеральном бюджете на 2015–2017 гг. в части параметров 2016 г.).

С точки зрения стабильности исполнения федерального бюджета (сокращения его дефицита) наиболее предпочтительный вариант – сохранение объема расходов в 2016 г. на уровне 2015 г. без изменения сложившейся структуры расходов («нулевой вариант»). Такой вариант является наиболее простым, но и очень жестким, поскольку подразумевает отказ от индексации на уровень инфляции расходов (в том числе связанных с трансфертами населению) и отказ от выделения «защищенных» статей. Он консервирует неэффективную структуру организаций, финансируемых за счет бюджетных средств, – и вместе с тем дает возможность Правительству выработать и провести мероприятия по оптимизации структуры организаций, финансируемых за счет бюджетных средств. Однако такой вариант, по-видимому, при всей его простоте нереализуем по политическим соображениям.

Более реалистичным представляется номинальное увеличение расходов к уровню 2015 г., но только за счет увеличения общего объема расходов и, соответственно, дефицита бюджета, а не за счет сокращения других, в том числе производительных, статей расходов. Данный вариант не исключает сокращения неэффективных расходов, однако предполагает, что оно невозможно механически, а требует проведения структурных реформ (введения бюджетных институтов и процедур) и реструктуризации бюджетной сети. При установлении величины расходов в размере 16,3 трлн. руб. (дефицит бюджета – 3% ВВП) вместо предлагаемых Минфином 15,5 трлн. руб. у бюджета появляется больше возможностей для маневра.

Реализация данного варианта означает необходимость снижения в реальном выражении расходов на национальную оборону и безопасность и изменение принципов индексации пенсионных и других расходов. В частности, необходимо на 2015 г. отменить индексацию пенсий по величине инфляции или ограничить действие этой нормы только для пенсионеров старших возрастов (более 72–75 лет).

Дальнейший секвестр расходов без проведения структурных реформ (в том числе структуры организаций, финансируемых за счет бюджетных средств) создает серьезные риски для экономической и социально-политической стабильности уже в перспективе ближайших нескольких лет (2017–2020 гг.). Без структурных реформ бюджетная политика не будет иметь вариантов для маневра, что может потребоваться в 2017–2018 гг.; кроме того, в этом случае будет нивелирован положительный макроэкономический эффект от девальвации рубля.

При этом структурные реформы должны быть рассчитаны на три-пять лет, а не связаны исключительно с формированием бюджета на очередной финансовый год. Причем необходимо одновременно с принятием бюджета на 2016 г. приступить к проработке конкретных решений в области структуры российской экономики, и прежде всего структуры организаций, финансируемых за счет бюджетных средств.

* – Статья из Оперативного мониторинга экономической ситуации в России «Тенденции и вызовы социально-экономического развития» № 9 (июнь 2015 г.), размещенного на сайте Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

¹ Падение цен на нефть привело к потере экономикой России доходов от экспорта в условиях 2014 г. примерно в размере 7–8% ВВП.

² Для предприятий ОПК и предприятий, признанных системообразующими, выделяются средства по «Плану первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности».

³ По данным газеты «Ведомости»: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/05/21/minfin-pridumal-sposob-ogranichit-rashodi-byudzheta>

⁴ В соответствии с поручениями Президента РФ (п. 1.1 перечня поручения Президента России от 5 декабря 2014 г. № Пр-2821) и Основными направлениями деятельности Правительства РФ предполагается обеспечить сокращение в 2015–2017 гг. расходов федерального бюджета ежегодно не менее чем на 5% в реальном выражении, за исключением расходов на национальную оборону и национальную безопасность, за счет снижения неэффективных затрат. * – Статья из Оперативного мониторинга экономической ситуации в России «Тенденции и вызовы социально-экономического развития» № 9 (июнь 2015 г.), размещенного на сайте Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.