

УДК 336.143

БЮДЖЕТНЫЙ МАНЕВР КАК РИСКОВЫЙ СПОСОБ ФОРМАЛЬНОГО СОКРАЩЕНИЯ РАСХОДОВ

Кухтова Ю. Г.

Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского, Симферополь, Российская Федерация

E-mail: natasha_krem@mail.ru

Стратегия социально-экономического развития России до 2020 года основывается на двух важных моментах – новой модели экономического роста, которая будет формировать экономику предложения, и новой социальной политике, нацеленной на формирование высокого качества человеческого капитала. Все это может потребовать бюджетного маневра. А именно речь будет идти о частичной смене приоритетов в расходах государственной казны. Ее смысл заключается в достижении большей сбалансированности расходов между задачами поддержания стабильности в краткосрочном периоде и финансовым обеспечением целей развития.

Ключевые слова: бюджетный маневр, структурные реформы, бюджетная политика, федеральный бюджет.

ВВЕДЕНИЕ

В условиях интеграции экономики России в мировое экономическое пространство актуальным становится поиск эффективных инструментов бюджетной политики, каких-либо новых способов финансирования расходов бюджета. В связи с этим идет поиск инструментов для осуществления бюджетного маневра.

Отсутствие структурных реформ в стране создаст риски для социально-политической стабильности страны уже в ближайшие 2–3 года.

Несмотря на внесенные Минфином «Основные направления бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов», еще не приняты окончательные решения по ряду важных вопросов, не определены подходы к индексации социальных расходов, до конца не урегулированы разногласия между финансово-экономическим и социальным блоками правительства.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

При разработке основных параметров очередной бюджетной трехлетки выявился ряд проблем.

Применение действующего бюджетного правила в силу его инерционности привело бы к заметному росту расходов в 2016 году (до 17,7 трлн рублей с 15,2 трлн в 2015 году) и последующему заметному снижению расходов в 2017–2018 годах. При этом дефицит федерального бюджета в 2016 году составил бы 4,7 % ВВП (вместо запланированных 0,6% ВВП в текущей редакции бюджета), а Резервный фонд был бы исчерпан еще до конца следующего года.

Резкий рост дефицита связан с существенной корректировкой плана по доходам, в основном в части нефтегазовых доходов, которые из-за плохой нефтяной

БЮДЖЕТНЫЙ МАНЕВР КАК РИСКОВЫЙ СПОСОБ...

конъюнктуры снижаются с 8 трлн до 6,3 трлн рублей. В условиях ограниченности иных источников финансирования дефицита (заимствования на внешнем рынке недоступны, а объем внутреннего рынка ограничен) могли бы использоваться средства Фонда национального благосостояния (5,9 % ВВП на 1 января 2015 года). Однако и этот источник финансирования при сохранении дефицита бюджета на уровне 4,7 % ВВП был бы исчерпан за полтора–два года.

Таким образом, к концу 2017 года суверенные фонды практически перестали бы существовать.

На основании всего этого в Минфине решили задать объем расходов федерального бюджета на 2016 год на минимальном уровне, который определен Бюджетным кодексом, то есть 15,9 трлн рублей, или 19,2 % ВВП при дефиците в 2,4 % ВВП (величина, утвержденная на 2016 год действующим Законом о федеральном бюджете на 2015–2017 годы без учета условно утвержденных расходов).

На 2017 год объем расходов утвержден, исходя из «бюджетного правила», на уровне 16,7 трлн рублей (или 18,3 % ВВП), а на 2018 год – 16,6 трлн рублей (или 16,7 % ВВП). Таким образом, запланировано снижение в долях ВВП в 2016–2018 годах как расходов федерального бюджета, так и дефицита до 0,7 % ВВП к концу 2018 г.

В проекте, несмотря на ряд мер по оптимизации расходной части бюджета, по-прежнему остается большая доля непроизводительных расходов по отношению к ВВП. Эти расходы не могут способствовать повышению эффективности государственного сектора управления.

К таким расходам относятся:

– средства на национальную оборону (доля в ВВП повысилась на 0,8 % в 2015 году по сравнению с предыдущим годом с 3,4 до 4,2 %);

– расходы на государственные вопросы, в том числе на содержание госаппарата, хоть и были заморожены до 2018 года, но их доля в ВВП повысилась с 1,4 % до 1,5 %;

– одновременно сократились расходы на развитие человеческого капитала (доля расходов на образование и здравоохранение в ВВП сокращается соответственно с 0,9 до 0,8 % и с 0,7 до 0,5 %) [2].

При этом сокращение расходов на здравоохранение происходит несмотря на то, что на их финансирование из ФБ дополнительно направляются трансферты из бюджета ФОМС с 2015 года.

Таблица 1.

Структура расходов федерального бюджета в 2015–2017 гг. (в % к ВВП)

Наименование	2012	2013	2014	2015	2016 (прогноз)	2017 (прогноз)
ВСЕГО	20,7	20,0	19,5	20,0	19,4	18,7
В том числе:						
Общегосударственные вопросы	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4	1,4
Национальная оборона	2,9	3,2	3,4	4,2	3,7	3,6
Национальная безопасность	3,0	3,1	2,9	2,8	2,6	2,2
Национальная экономика	3,2	2,8	3,0	3,1	2,7	2,6
ЖКХ	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Образование	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7
Здравоохранение	1,0	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5
Социальная политика	6,2	5,7	4,8	5,2	5,5	5,2
Обслуживание госдолга	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Межбюджетные трансферты	1,0	1,0	1,1	0,9	0,8	0,8
Прочие расходы	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4

Источник: составлено автором на основании данных Сайта государственной статистики РФ.

Кроме того, сама динамика указанных непроизводительных расходов за три года бюджетного цикла (с 2015 по 2017 г.) превышает динамику общих расходов федерального бюджета за аналогичный период. Так, темп роста совокупных расходов федерального бюджета в номинальном выражении за три года составит 120,5 %, тогда как темп роста расходов на национальную оборону за тот же период составит 142,5 %, на общегосударственные вопросы – 123 %, на обслуживание госдолга – 137 %. К непроизводительным расходам следует отнести и расходы на социальную политику (большую часть которых составляет трансферт Пенсионному фонду России), создающие дополнительную нагрузку на федеральный бюджет и вытесняющие другие значимые статьи. Их доля в ВВП увеличилась в 2015 г. с 4,9 до 5,5 %, а совокупный рост за три года составил 127 %. При этом доля в ВВП остальных расходов имеет тенденцию к снижению. Таким образом, структурный маневр в области расходов предполагает усиление военно-управленческого блока и отчасти – социального блока в виде поддержания сбалансированности ПФР за счет сокращения инвестиций в человеческий капитал.

Задаваясь вопросом, можно ли считать обоснованной такую политику, напрашивается следующий ответ. С формальной точки зрения ориентир на сокращение в 2015–2017 годах расходов ежегодно не менее чем на 5 % в реальном выражении задан поручениями президента. Но сама необходимость постепенного

БЮДЖЕТНЫЙ МАНЕВР КАК РИСКОВЫЙ СПОСОБ...

снижения государственных расходов обусловлена как финансово-бюджетными, так и экономическими факторами.

Здесь важно понимать, что в докризисный период 2005–2008 годов объем расходов федерального бюджета находился на уровне 16–18 % ВВП, далее произошел рост до 22–25 % ВВП в 2009–2010 годах в силу необходимости финансирования антикризисных действий правительства, а в дальнейшем после некоторого снижения в 2011 году расходы устойчиво превышали уровень 20 % ВВП (план на 2015 год – 20,4 % ВВП). При этом фактически использование резервов началось еще в 2013 году, когда в рамках модификации «бюджетного правила» часть нефтегазовых доходов, подлежащих зачислению в Резервный фонд, была направлена на компенсацию снижения (по сравнению с прогнозом) нефтегазовых доходов. Из-за больших расходов в 2012–2014 годах, которые были даже выше докризисных, к началу нового спада в экономике в Резервном фонде не был накоплен достаточный объем средств. В условиях падения доходов федерального бюджета в результате структурного падения цен на нефть почти вдвое (до уровня 50–70 долл. США за баррель) поддержание расходов на прежнем уровне оказывается невозможным. Попытка проводить прежнюю политику приведет к долгосрочной разбалансировке федерального бюджета и к возвращению макроэкономической нестабильности, характерной для России 1990-х годов, а в последние годы и для ряда стран ЕС, не обеспечивших своевременную корректировку своих бюджетов [1].

Эффективная бюджетная политика должна учитывать не столько объем, сколько структуру бюджетных расходов. А она у российского бюджета ухудшалась как на этапе его планирования на 2015 год осенью 2014 г. (по сравнению с параметрами расходов в 2014 г.), так и в результате корректировки бюджета уже в марте 2015 года. Номинальный секвестр бюджетных расходов федерального бюджета на 2015 год на 10 % привел к тому, что реальные расходы на непроектируемые статьи выросли, а на проектируемые (образование, здравоохранение, транспортная и инженерная инфраструктура) – сократились, так как фактически секвестр был непропорциональным. Сокращение расходов на проектируемые статьи, по сути, подрывает основы для обеспечения успешного развития российской экономики в средне- и долгосрочной перспективе.

В результате Минфином и был предложен альтернативный вариант формирования бюджета на ближайшие три года, который существенно отличается от базового и, по сути, предлагает при корректировке расходов на 2016 год повторение подходов к секвестру бюджета в 2015 году.

В целом предложения Минфина в части бюджетных проектировок на 2016 год предполагают сохранение целого ряда направлений расходов (в том числе на образование и здравоохранение) на уровне, близком к объемам 2015 года, при сокращении расходов на оборону на 5,7 % и удержанию роста социальных расходов на уровне 16,2 % (в номинальном выражении). Сдерживание роста социальных расходов достигается, в первую очередь, за счет отказа от индексации пенсий на величину фактической инфляции (за предыдущий период).

Стоит разобраться, будет ли обоснованным такое решение. Помимо уже отмеченной тенденции к сокращению производительных расходов федерального бюджета в пользу непроизводительных (включающих и социальные расходы), необходимо также учитывать следующие факторы:

- индексация пенсий и зарплат при сокращении расходов на инфраструктуру, образование и здравоохранение на практике не приводит к повышению благосостояния граждан (включая пенсионеров). Дело в том, что семьям придется больше платить за услуги здравоохранения и образования;
- при наличии защищенных статей (заработной платы и начислений) в расходах на содержание отдельных учреждений образования, здравоохранения или культуры сокращение расходов по остальным статьям может быть критическим для их нормальной работы;
- масштабная индексация пенсий и зарплат приведет к сокращению 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 инвестиционные стимулы;
- в среднесрочном периоде масштабная индексация ведет к раскручиванию инфляционной спирали. Инфляцию 12–15 % можно за два–три года сократить до 5 %, но инфляция в 20–25 % может быть значительно сокращена лишь за гораздо более продолжительное время.

ВЫВОДЫ

Надо учитывать, что дальнейшее снижение расходов без проведения структурных реформ создаст серьезные риски для экономической и социально-политической стабильности страны уже в перспективе ближайших нескольких лет (в 2017–2020 годах). Без структурных реформ бюджетная политика не будет иметь возможности для маневра, который может понадобиться в 2017–2018 годах, при этом также нивелируется положительный макроэкономический эффект от девальвации рубля.

Очень важно понимать, что структурные реформы должны быть рассчитаны на 3–5 лет. Это не может быть вопросом, связанным исключительно с формированием бюджета на очередной финансовый год. Однако необходимо уже одновременно с принятием бюджета на 2016 год приступить к проработке конкретных решений в области структуры российской экономики, прежде всего структуры организаций, финансируемых за счет бюджетных средств.

Список литературы

1. Научное издание «Вестник» Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова / Под ред. Н. В. Прядко. № 12 (78). Москва, 2014. 160 с.
2. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/>

Статья поступила в редакцию 10.10.2016