**А.Силуанов: «Тучные годы остались в прошлом, сегодня нам нужно повышать качество работы с расходами» (Финансы №1, 2014)**



В начале нового года необходимо оглянуться на год минувший, подвести итоги, сделать выводы. Год выдался непростым, и на те вызовы, которые стали очевидными в прошедшем году, нам еще предстоит дать ответ.

Исполнение бюджета в прошедшем году складывалось непросто. Из-за налоговых вычетов по завершенным крупным инвестиционным проектам, из-за слабой динамики экономики мы получили меньше ненефтегазовых доходов, чем рассчитывали. Сохранение высоких цен на нефть позволило компенсировать недополучение ненефтегазовых доходов и сохранить дефицит бюджета на низком уровне в 0,5% ВВП (а это ниже первоначального запланированного уровня в 0,8% ВВП). Мы не воспользовались правом направить до 200 млрд. руб. из средств Резервного фонда на финансирование бюджетных расходов, наоборот, по оценкам, около 200 млрд. руб. нам удастся направить на увеличение нашей подушки безопасности.

Но даже факт пополнения Резервного фонда не может служить поводом для самоуспокоения. При той цене нефти, которая сложилась по итогам 2013 года (107,9 долл./барр. Urals при базовой цене в 91 долл./барр. (93 в 2014 и 95 в 2015), мы должны были бы направить в Резервный фонд значительно больше средств – порядка триллиона рублей дополнительных нефтегазовых доходов по сравнению с их расчетным уровнем при базовой цене.

Почему этого не произошло? Главной причиной стал очень оптимистичный подход к планированию бюджета на 2013 год. Напомню, что прогноз, использованный при составлении бюджета, предполагал рост экономики на 3,7%, а по факту мы получаем чуть более 1,0% ВВП. Также, поступления средств от приватизации, изначально установленные на уровне в 427,7 млрд. руб., по итогам года составили величину в 10 раз меньше запланированного (41,7 млрд. руб.).

Произошедшая ситуация в очередной раз подчеркивает необходимость применения консервативного подхода при планировании бюджета: делить дополнительные доходы – это гораздо более приятный процесс, чем сокращать расходы. А в прошедшем году нам уже пришлось заниматься таким сокращением при подготовке бюджета на предстоящую трехлетку.

В целом ситуация далека от оптимистичной: ненефтегазовый дефицит хотя и снизился с 10,4% ВВП в 2012 году до 10,2% ВВП в 2013 году, остается на недопустимо высоком уровне. Необходимо понимать, что во многом сбалансированность бюджета достигается за счет конъюнктурных доходов и их возможное снижение приведет к формированию реального дефицита, поэтому в ближайшие годы нам необходимо двигаться по пути сокращения этого дефицита (напомню, что в 2014 году запланировано сокращение этого показателя до 9,4% ВВП, а в 2016 году он должен снизиться до 8,4% ВВП).

Сохранение высокого по объему ненефтегазового дефицита свидетельствует о сохраняющейся уязвимости бюджетной ситуации к разного рода шокам, поэтому накопление Резервного фонда в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры должно продолжаться. Для достижения этого требуется неукоснительно выполнять принятые бюджетные правила, которые с учетом складывающегося размера ненефтегазового дефицита, можно называть мягкими, а никак не жесткими.

Размещение наших резервов приносит значительные доходы. Объем дохода от инвестирования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2013 году с учетом курсовой переоценки составил 533,5 млрд. руб., что существенно превысило совокупный объем расходов на обслуживание государственного долга (360,1 млрд. руб.). И этот результат был достигнут в год стабильных нефтяных цен. Очевидно, что в случае негативного сценария на нефтяном рынке этот показатель оказался бы существенно больше.

Непростая ситуация в прошедшем году сложилась в сегменте региональных бюджетов. По первым оценкам, в 2013 году дефицит здесь достиг уровня порядка 700 млрд. руб., что оказалось более чем в два раза выше результата 2012 года. Каковы причины?

Первое -  это, конечно, ситуация с доходной частью. В отличие от федерального бюджета у регионов нет подушки в виде дополнительных конъюнктурных доходов нефтегазового сектора. Снижение поступлений по налогу на прибыль (на 13% к уровню 2012 года) вместо планового роста на 13% ударило по региональным бюджетам по полной программе.

Второй момент - опережающий рост расходных обязательств, в первую очередь, связанных с повышением расходов на оплату труда в сферах образования и здравоохранения.

Комбинация этих факторов в итоге вынудила региональные бюджеты изыскивать внутренние резервы (результатом этого стало существенное сокращение инвестиционных расходов в пользу социальных), а также увеличивать дефицит, который во многом был покрыт за счет уменьшения накопленных за предыдущие годы остатков на счетах, а также заимствований, что увеличило и без того высокую долговую нагрузку.

В наступившем году по-прежнему сохраняются риски внутреннего характера: прогнозный рост ВВП на текущий год спланирован в 3,0% (и даже декабрьское уточнение этой цифры до 2,5%), увеличение прибыли прибыльных предприятий на 13% - все это выглядит излишне оптимистично и создает риски для доходной части как федерального, так и региональных бюджетов.

Касаясь внешних факторов, необходимо отметить, что 2014 год будет отличаться от 2013. Главным событием прошлого года стала смена тренда на американском рынке государственных облигаций, вызванная улучшением экономической динамики и ростом ожиданий постепенного сворачивания беспрецедентного по своим размерам монетарного стимула со стороны ФРС США. В сложившейся ситуации, в прошлом году мы стали свидетелями сильной распродажи на развивающихся рынках. В первую очередь, пострадавшими оказались страны с большими дефицитами платежного баланса и бюджета, что посадило их на иглу постоянного притока иностранного капитала. Результатом этого стало ослабление валют многих стран с развивающимися рынками на 15-20%. При этом, Россию это практически не затронуло, поскольку мы не имели дефицита платежного баланса и высокого дефицита бюджета.

ФРС США начала процесс сворачивания программы количественного стимулирования в США в декабре прошлого года и это будет сопровождаться продолжением долгосрочного процесса нормализации доходностей по американским казначейским облигациям (с текущего уровня в 2,8% по 10-ти летним бумагам в итоговый диапазон 4,0-4,5%). Однако влияние на финансовые рынки, скорее всего, будет более мягким: такой сценарий уже во многом заложен в ожидания участников рынка. Финансовые рынки, особенно стран с развивающейся экономикой, конечно еще может лихорадить, но ситуация скорее всего будет более спокойной. Довольно уверенное восстановление экономик развитых стран (в США ожидается рост на 3,3% против 2,0% в 2013 году, Еврозона +1,1% против минус 0,4%, Япония +1,4% против +1,7%) и стабильная динамика экономики Китая (рост на уровне чуть выше 7,5%) будут выступать главными стабилизирующими факторами.

Основной риск для экономики России в 2014 году может представлять рынок нефти. Ожидаемое увеличение мирового спроса на нефть на 1,3% (на 1,2 млн. барр./сут.) до 91,6 млн. барр./сут. будет более чем перекрыто приростом предложения. В первую очередь за счет США и Канады, где на фоне сланцевой революции добыча вырастет еще более чем на 1 млн барр./сут., а в целом предложение только за пределами ОПЕК возрастет примерно на 2,0 млн. барр. в сутки. И если в 2013 году схожий рост был во многом компенсирован сокращением добычи нефти в северной Африке и на ближнем Востоке, то в наступающем году эти факторы уже не смогут оказать поддержку ценам – мы даже можем увидеть обратный эффект. Конечно, есть вероятность того, что ОПЕК в целом (а на такой ход способна только Саудовская Аравия) сократит предложение нефти для поддержания текущих цен, но нужно быть готовыми к тому, что цена нефти может опуститься к 90 долларам за баррель и ниже на продолжительное время. Такая цифра окажется ниже заложенной в бюджетное правило базовой цены в 93 долл./барр., что еще раз подчеркивает мягкость используемых в настоящее время его параметров. В такой ситуации еще раз следует подчеркнуть необходимость ответственно подходить к вопросам формирования бюджетной политики и принятия новых обязательств.

Сложившаяся ситуация в бюджетной сфере как на федеральном, так и на региональном уровне в 2013 году предопределяет довольно непростой 2014 год. Обезопасить государственные финансы можно следуя следующим постулатам: (а) безусловное следование бюджетным правилам и накопление средств в Резервном фонде при благоприятной внешней конъюнктуре; (б) консервативный подход при планировании; (в) «качественная» работа с расходной частью бюджетов по повышению эффективности расходов.

Ключевым направлением для обеспечения эффективной бюджетной политики на федеральном уровне на ближайшие годы мы видим работу с государственными программами. Этот внедренный в жизнь механизм, по нашему мнению, должен стать средством как долгосрочного бюджетного планирования, так и повышения результативности бюджетных расходов.

Задачей на этот год в отношении государственных программ должны стать: (а) установление средне- и долгосрочных потолков расходов на базе реальных объемов ожидаемых доходов; (б) наведение порядка внутри государственных программ, они должны быть внутренне целостными: заявленные цели должны быть достижимы при заданном объеме финансирования; (в) сами цели не должны быть оторваны от реальности, а должны находиться в русле ключевых программных документов  (стратегии социально-экономического развития до 2020 года, основных направлений деятельности правительства и посланий Президента); (г) провести приоритезацию как на уровне госпрограмм, так и внутри них - необходимо разработать стратегию поведения в рамках реализации внешних рисков, например длительного снижения нефтяных цен в диапазон 80-90 долларов за баррель (какие расходы должны быть приоритетными, а какие будут сокращены).

Подготовленный Минфином в Правительство РФ проект бюджетной стратегии продемонстрировал, что в предстоящие годы нас ожидает существенное снижение нефтегазовых доходов по отношению к ВВП (с 9,7% ВВП в 2013 году они должны снизиться до 5,9% в 2030 году) и это объективный процесс. Таким образом, в долгосрочном периоде расходы федерального бюджета должны также следовать этой тенденции (с 19,8% ВВП в 2013 году они должны снизиться до 15,1% в 2030 году), чтобы сохранить сбалансированность бюджетной системы. Такой тренд будет в целом положительно сказываться на экономике, так как снижение государственных расходов означает увеличение частных. Резерв увеличения бюджетных расходов, безусловно, есть. Это, в первую очередь, снижение доли серого сектора в экономике, налоговой отдачи от которого сегодня не существует. Безусловно, это и меры по деофшоризации экономики, которые должны привести к увеличению налогооблагаемой базы в Российской Федерации, повысить эффективность нашей системы налогообложения.

Подводя итоги, можно сказать, что мы выполнили свой план. Но стоит обратить внимание на излишний оптимизм при планировании параметров бюджета. Необоснованный оптимизм – это высокий риск для исполнения бюджетов, как федерального, так и региональных, а этого сегодня допускать нельзя.