

ПРОБЛЕМЫ МАКРОФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И АНАЛИЗА ПОКАЗАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

А.В. Боброва

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье выявлены проблемы в области планирования и прогнозирования показателей бюджетной системы Российской Федерации на основе систематизации и анализа макрофинансовых данных. Использован широкий спектр статистических материалов, представленных на официальных сайтах. Выявлено, что показатели социально-экономического развития, заложенные в основу процесса бюджетирования, методологически не всегда обоснованы и не увязаны с фактическими данными об экономическом развитии страны и исполнении бюджета предыдущих периодов. Корректировка показателей бюджетной системы не проводится комплексно по всем показателям планирования с учетом макроэкономического прогноза циклического развития экономики. Систематизированы основные направления развития бюджетных отношений в условиях вынужденной корректировки бюджета в 2015 году. Показано влияние политических факторов и экономического кризиса на показатели бюджетной системы России. Выявлены тенденции регресса в бюджетной политике страны как возврат к преобладанию нефтегазового бюджета и использованию накопленных ранее в виде фондов средств. Показано, как дефицит бюджета отразился на решении социальных вопросов и положении субъектов Российской Федерации. Разработаны рекомендации по повышению качества и достоверности планирования и прогнозирования показателей бюджетной системы России. Внесены организационные предложения по вопросам планирования и анализа статей государственного бюджета, в частности, по расчету отклонений плановых показателей бюджета от фактических, по методологическому обоснованию процесса планирования в федеральных законах, по сопоставительному анализу информации на различных официальных сайтах. Обоснована необходимость введения льгот для отдельных категорий плательщиков в условиях кризиса, повышения бюджетной самостоятельности регионов.

Ключевые слова: планирование и прогнозирование, бюджет и бюджетная политика, параметры социально-экономического развития.

Основные направления бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов содержат лишь отдельные методологические аспекты планирования доходов и расходов на макроуровне. При этом указывается, что они служат основой для формирования бюджетной системы страны на указанные годы [1]. Параметры, положенные в основу федерального бюджета 2014–2016 годов [2] – основные показатели прогноза социально-экономического развития РФ. Неточность и методологическая неопределенность условий и показателей планирования и анализа создает прецедент недостаточной достоверности параметров бюджетной системы.

Систематизированные и сопоставленные с фактическими в табл. 1 показатели социально-экономического развития [3, 4] вызывают ряд принципиальных вопросов. Без какого-либо методологического обоснования приводятся цены на нефть и газ, макроэкономические показатели ВВП, инвестиций, фонда заработной платы. Инфляция настолько отличается от реального изменения индекса потребительской корзины, что не позволяет проводить достоверные расчеты на ее основе. Складывается мнение, что прогнозируемые показатели лишь повторяют динамику базовых: инве-

стиции равномерно по годам составляют чуть более 20 % от ВВП, экспорт превышает импорт, в среднем, на 30 %. Экономическое обоснование такой динамики отсутствует, а сами показатели выглядят сомнительными на фоне снижения реальных доходов предприятий и населения. Применяемые методики расчета отдельных показателей тоже неочевидны, например, производился ли расчет роста ВВП с учетом инфляции или без таковой, не уточняется. К 2016 году планирование перестает выполнять свои функции: чем далее отстоит дата, тем равномернее становится рост показателей.

Фактические социально-экономические показатели 2013 и 2014 годов по сравнению с плановыми отражают несостоятельность методики их планирования (прогнозирования) и, дополнительно к проблемам методологического характера, увеличивают диспропорции между плановыми и фактическими показателями бюджета:

1. За 6 месяцев 2014 года ВВП достиг лишь 24 % от планируемого бюджетного значения. За счет каких резервов будет достигнут к концу года плановый показатель?

2. Прибыль организаций через 6 месяцев 2014 года также находится на уровне 25 % от планового

Таблица 1

Анализ основных макроэкономических параметров на 2013–2017 годы (федеральный бюджет)

Показатель	2013 год			2014 год			2015 год		2016 год		2017 год	
	бюджет	прогноз	факт	бюджет	прогноз	факт		бюджет	прогноз	бюджет	прогноз	прогноз
						данные	дата					
Цены на нефть Urals, доллар США / баррель	97	105	125	101	104	124	31,07	100	100	100	100	100
Цены на газ (среднекон-трактные, со странами СНГ), доллар / тыс. м ³	322,6	345,3	342,3	337	351	338,0	30,06	318	296	300	296	292
ВВП, млрд руб.	66 515	67 519	66755,3	73 315	71 493	17 697,2	30,06	76 077	82 303	86 837	82 303	89 834
Рост ВВП, %	103,7	102,4	100,4	103,0	100,5	47,8	30,06	102,0	102,5	103,3	102,5	103,3
Инвестиции, млрд руб.	14 054	13 912	–	14 933	13 494	–	–	14 522	15 541	18 475	15 541	17 046
Объем импорта, млрд дол. США	356,5	334,9	341,3	331,3	307,1	181,8	30,06	313,0	320,0	361,7	320,0	334,1
Объем экспорта, млрд дол. США	494,1	501,4	523,3	504,3	519,6	301,7	30,06	502,8	508,6	515,8	508,6	518,1
Прибыль организаций, млрд руб.	14 400	12 805	3712,9 (30,06)	12 735	13 085	4074,9	30,06	13 060	14 455	15 135	14 455	16 375
Инфляция (ИПЦ), % к декабрю предыдущего года	5–6	5–6	6,5	5,0	6,0	6,3	31,08	5,0	4,5	4,5	4,5	4,3
Курс: рубль / доллар США	32,4	31,4	31,8	33,4	35,5	35,4	30,09	37,0	38,0	34,9	38,0	38,8
Фонд заработной платы, млрд руб.	16 482	16 559	–	18 017	17 707	–	–	18 913	20 778	21 122	20 778	22 120

показателя. Источников роста налога в условиях кризиса практически нет. В 2013 году была та же тенденция (26 %), не учтенная в текущем году.

3. Индекс инфляции к сентябрю 2014 году превысил годовой плановый уровень на 40 %, на отдельные товары – критическую величину.

4. Экспорт в 2014 году превысил половину запланированного объема к июлю (61 %), импорт соответствовал половине (52 %). Если учесть, что в структуре экспорта 32 % занимает нефть, то превышение норматива – скорее, вынужденная мера преодоления экономического кризиса. Аналогичная ситуация сложилась в 2013 году (56 %).

5. Исполнение торгового баланса поддерживается высокими ценами на нефть (превышение плановых на 23–24 %) как в 2013, так и в 2014 году. Любое падение цен на нефть в условиях кризиса приведет к «провалам» в «нефтяном» бюджете.

6. Курс доллара к рублю к октябрю 2014 года на 7 % превышал плановое значение из-за экономического противостояния России и ведущих мировых держав. Наблюдается дальнейший его рост с негативными последствиями для микрофинансов.

7. Плановые показатели фонда заработной платы не согласуются с величиной фактической среднемесячной заработной платы по данным Федеральной службы государственной статистики. Исходя из численности занятого населения в 2013 году в 70,9 млн человек и при плановом фонде заработной платы среднемесячная ее величина должна составлять 19 372 руб., а не 29 991 руб. Исходя из методики расчета, можно предположить, что данные Федеральной службы государственной статистики отражают только средне- списочную численность работников предприятий без учета индивидуальных предпринимателей и их работников, но тогда сам показатель средне- месячной заработной платы, как характеристики уровня доходов работающего населения, вызывает сомнение.

В Основных направлениях бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов утверждается, что на основе проведенного анализа за 2013 год скорректированы показатели бюджетной политики 2014 года. На наш взгляд, корректировка может проводиться только комплексно, на все последующие годы, в том числе на долгосрочную (30 лет) перспективу. Это позволит учесть принципиально изменившиеся экономические условия в стране и в мире, повысить точность расчетов с использованием принципа волновых изменений в экономике.

Не представляется обоснованным непрерывный рост макропоказателей в рамках теории экономических циклов, причем поправки на экономический кризис лишь замедляют или останавливают этот рост, не учитывая нисходящих экономических потоков. После корректировки Основных

направлений бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов по сравнению с предыдущим документом изменились следующие параметры, и наметились соответствующие тенденции:

1. Прогнозные и плановые цены на нефть сорта Urals выровнялась на уровне 100 долларов США за баррель, хотя фактическая цена составляла в среднем на 01.08.2014 года 124 доллара, а затем резко упала вследствие политического кризиса, вызывая опасения у всего мирового сообщества. Прогноз на текущий год скорректирован до 104 долларов. Зачем корректировать прогнозное значение этого года без привязки к рыночным ценам?

2. План федерального бюджета на 2014 год по газу приведен в соответствие с рыночной ценой полезного ископаемого, но в дальнейшем ускоренными темпами снижающиеся цены по сравнению с первоначальными прогнозами с точки зрения экономической и политической ситуации в мире выглядят необоснованными.

3. Сниженный равномерно по сравнению с первоначальным прирост ВВП из года в год на 9 % соответствует реальному росту цен, но не отражает усилия государства по выходу из экономического кризиса.

4. До 2017 года зафиксирована возрастающая диспропорция между планируемыми первоначально и уточненными в 2014 году показателями инвестиций. Прогноз Министерства экономического развития РФ отражает еще меньшую вероятность интенсивного развития российской экономики.

5. Объемы импорта резко снизились после экономических санкций против России, эти потери, по бюджетным планам, компенсированы не будут, что расходится с официальным заявлением государства об изменении структуры импорта. В Основных направлениях, в противовес очевидным фактам, декларируется, что снижения импорта происходит из-за уменьшения внутреннего спроса и «пересмотра курса».

6. Уточненный плановый бюджет дает более пессимистичной прогноз, чем Министерство экономического развития РФ.

7. Инфляционные ожидания, по-прежнему, далеки от фактического роста цен и возможного их изменения в будущем, исходя из политической и экономической ситуации.

8. С учетом рекорда показателя курса доллара к рублю, превысившего 40 руб., прогноз постепенного роста курса выглядит необоснованным.

Анализ динамики отдельных показателей макроэкономики должен проводиться для уточнения прогноза на будущие периоды. От точности и достоверности этих показателей во многом зависит качество планирования. Не все из них можно признать достоверными с точки зрения современной экономической ситуации. Кроме того, предоставление обобщенных показателей по итогам года

на официальных сайтах государственных органов запаздывает, не позволяя объективно оценивать динамику процессов в стране.

Так, прирост кредитов, предоставленных нефинансовым организациям, по итогам 2012 года составил 12,7 % по данным Федеральной службы государственной статистики. Все последующие данные можно получить только из неофициальных сайтов Интернет. Средневзвешенные процентные ставки по этим кредитам выросли с 10,0 % годовых на начало 2012 года до 10,4 % на начало 2013 года, снизились до 10,1 % на начало 2014 года, а к августу 2014 года снова выросли до 10,9 %. Данные факты свидетельствуют об оживлении экономических процессов на уровне юридических лиц или, что точнее, о стабилизации, однако, учитывая современную кризисную ситуацию и отсутствие централизованной статистики (данные неофициальных сайтов могут различаться, и не адаптированы друг к другу), невозможно достоверно судить о состоянии кредитного рынка для юридических лиц и делать какие-либо макропрогнозы.

По итогам 2012 года прирост объема кредитов, предоставленных физическим лицам, составил 40,0 %, 2013 года – 30,4 %, что, по мнению законодателей, в значительной мере поддержит внутренний спрос в российской экономике, а, по мнению экономистов, уже в 2015 году приведет к дефолту по кредитам россиян. На наш взгляд, подобные цифры должны настораживать как банки, которые выдают кредиты без должного анализа возможности их возвращения, так и государственные органы, которые законодательно и организационно еще не подготовили условия для жизни населения в кредит.

По данным Минэкономразвития РФ, в соответствии с Прогнозом до 2030 года (опубликован в 2013 году и не содержит данные после апреля 2013 года), промышленное производство в 2012 году увеличилось на 2,6 %, до апреля 2013 года оно выросло всего на 0,5 %. Здесь тоже нет единства во мнениях: к июню 2014 года темпы роста промышленного производства в России сократились в семь раз и составили 0,4 %, в то время как глава ведомства А. Улюкаев (Минэкономразвития РФ) заявлял, что объемы промышленного производства выросли во втором квартале 2014 года на 2,5 %.

Показатели по труду не соответствуют реальным условиям из-за скрытых факторов влияния. Уровень общей безработицы к концу 2013 года составлял 5,5 %, к августу 2014 года – 4,9 % по данным Федеральной службы государственной статистики, ожидается, что к 2015 году он еще уменьшится, однако для снижения нет оснований. Следует отметить методологическую несостоятельность самого показателя общей безработицы, не учитывающего скрытую безработицу в сельской местности и периодическую безработицу молодежи и лиц предпенсионного возраста, а также

индивидуальных предпринимателей, часто на грани банкротства. Кроме того, он характеризуется относительной величиной k , так называемому, экономически активному населению, которое по отношению к общей численности населения по неопределенным причинам составляет лишь 53 %.

По данным Федеральной службы государственной статистики, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в 2012 году составила 26629 руб., в 2013 году – 27617 руб., до июля 2014 года – 31677 руб., что связано, скорее всего, с высоким уровнем инфляции, но не может быть объяснено только инфляцией, и, самое главное, противоречит следующему факту, признанному государственными органами: реальные располагаемые денежные доходы населения в I квартале 2014 года снизились на 2,4 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. В 2012 году они выросли на 8,4 %, в 2013 году – на 4,8 %, следовательно, не было оснований для оптимистичных прогнозов на 2014 год, однако на 2014 год устанавливается рост реальных доходов на 0,5 %. Необходимо отметить также, что без учета регионального распределения показателя заработной платы при его высокой дифференциации прогноз не имеет основания быть использованным для расчета экономических показателей на макроуровне.

Рост потребительских цен в 2012 году составил 6,6 %, в 2013 году – 6,5 %. По мнению разработчиков Основных направлений, уже в марте 2013 года потенциал роста инфляции был полностью исчерпан из-за ослабления роста цен на продовольственные товары в связи со значительным увеличением объемов более дешевого импорта мясной продукции и других видов продовольствия при снижении ввозных пошлин после вступления России в ВТО, из-за укрепления рубля, а также из-за временного перепроизводства отдельных видов продукции (в частности, свинины). Это – официальная версия событий. Однако региональная экономика отражает разорение отечественных производителей мяса, особенно куриного, из-за использования зарубежного замороженного продукта, в том числе для изготовления колбасной продукции. Приведенный уровень инфляции не соответствует и реальному росту цен продуктовой корзины. Уровень инфляции к сентябрю 2014 года уже составил 6,9 % (6,1; 6,3; 7,6 %) по данным открытой печати и продолжает расти из-за санкций по отношению к России.

По данным Минэкономразвития России, цены на железнодорожные перевозки выросли в 2012 году на 6 %, а на пассажирские перевозки железнодорожным транспортом – в среднем на 10 %. В 2013 году повышение тарифов было запланировано на 1 июля. Это создало определенное инфляционное давление, но к 2015–2016 году прогнозируется снижение всех тарифов без реальных эконо-

мических на то оснований. Единственным обоснованием такой динамики может стать государственное регулирование цен.

Согласно решению Президента РФ в течение 5 лет, начиная с 2014 года, тарифы естественных монополий будут расти темпами, не превышающими уровень инфляции, одновременно компании должны сокращать издержки. Это, по мнению Президента РФ, позволит сдерживать уровень инфляции, существенный вклад в которую вносил опережающий рост тарифов. Кроме того, такой подход позволит предотвратить потерю конкурентоспособности российскими производителями из-за существенного роста расходов на оплату услуг естественных монополий. Решение о том, какие группы будут охвачены вводимыми ограничениями по росту тарифов, примет Правительство РФ.

Отток капитала в 2012 году составил 53,8 млрд долларов США, в 2013 году – 62,7 млрд долларов. По данным Основных направлений, по мере восстановления уверенности мировых инвесторов и улучшения бизнес-условий в России, ожидалось, что чистый отток капитала иссякнет к 2014 году, а в 2015–2016 годах произойдет возобновление притока на уровне 10–20 млрд долларов в год. Вопреки рыночным реалиям, очевидным становится возможность только государственного регулирования капиталов российского бизнеса. Указанная тенденция уже реализуется на основе Послания Президента РФ Федеральному собранию в виде мер по возвращению средств в страну из офшорных зон. По данным института центра развития НИУ Высшая школа экономики, в следующем году чистый отток капитала из России составит 100 млрд долларов, в 2014 году – 120 млрд долларов (по прогнозам Минэкономразвития РФ – от 90 до 120 млрд долларов). Детальный анализ причин оттока капитала и устранение их, причем, не запретительными мерами, – цель прогнозирования, а простая фиксация ситуации не дает оснований для прогнозов.

Реализация задач стратегического планирования, как было заявлено первоначально, будет осуществляться в условиях неувеличения налоговой нагрузки за счет повышения эффективности расходов и их концентрации на приоритетных направлениях государственной политики. Следовательно, налогового стимулирования экономики за счет предоставления реальных льгот по инвестиционным и инновационным проектам не будет. Однако теперь планируется повышение ставок и ввод новых налогов.

В условиях сокращения по сравнению с ранее утвержденными объемами доходов федерального бюджета применение «бюджетных правил» было призвано сохранить утвержденный в предыдущем бюджетном цикле общий объем расходов федерального бюджета, однако уже предусмотрено секвестирование расходов, что в целом по стране и

для каждого ее субъекта означает «выживание» в условиях ограниченных ресурсов.

Макроэкономические параметры, принятые за основу при подготовке федерального бюджета на 2014–2016 годы, существенно отличаются от параметров, положенных в основу формирования федерального бюджета на 2013–2015 годы.

Основными причинами замедления экономического роста в России в 2013 году, как указано в документе [5], являлись снижение темпов мирового экономического роста (нерешенные долговые проблемы еврозоны, США, замедление экономики Китая) и снижение цен на нефть. Таким образом, российские власти признают, что следующий бюджет планируется по принципиально другим показателям исключительно из-за влияния внешних факторов, то есть на основе фиксации изменений в мировой экономике, а не их прогноза. Возникает вопрос о точности планирования макроэкономических показателей.

В 2014 году Основные направления бюджетной политики исходят из ускорения темпов роста экономики США, мер поддержки проблемных стран еврозоны и, по-прежнему, замедленных темпов роста китайской экономики, опять сосредотачиваясь на мировых экономических тенденциях, а не собственных усилиях по выходу из кризиса, прогнозируя замедление темпов роста российской экономики лишь в 2014 году и дальнейший ее рост с 2,0 % в 2015 году до 3,3 % в 2017 году, хотя для этого нет причин.

Влияние на замедление экономического роста оказали и внутренние проблемы российской экономики. Если в 2013 году они детально не расшифровывались, то в 2014 году проблемы сформулированы четко: риск ускорения инфляции, геополитическая напряженность в связи с ситуацией вокруг Украины, ужесточение санкций в отношении отдельных субъектов экономических отношений и отраслей российской экономики. При этом допускается ослабление внешнеполитической напряженности во второй половине 2014 года и возобновление роста инвестиций без ссылки на политику государства по разрешению этой ситуации. Там же: «В более длительной перспективе санкции могут оказать существенное влияние на снижение бюджетной устойчивости, а также ухудшение условий и сокращение возможностей для модернизации при ограничении импорта технологий, инвестиций и передовых практик». Законодательно подтверждается высокий уровень неопределенности, происходит самоустранение от активного решения проблем.

То же касается и прогноза цен на нефть: с одинаковой вероятностью возможно их снижение и рост. Прогнозирование в таких условиях становится невозможным.

По мнению законодателей, в 2013 году была необходима реализация активной государственной

политики, направленной на улучшение инвестиционного климата, повышение конкурентоспособности и эффективности бизнеса. Однако эти положения во многом остались декларативными, так как решались только на основе реформирования расходной части бюджета. Возможности налоговых льгот и преференций до текущего момента не рассматривались как путь инвестиционной политики государства, а с 2014 года запланировано их снижение на региональном и местном уровнях. Усиливается централизация финансовых потоков на федеральном уровне на основе снижения долей межбюджетных трансфертов на 10 %, то есть самостоятельности субъектов РФ.

В 2014 году на первый план выходит «консервативная» бюджетная политика, т. е. исполнение наиболее реалистичного варианта макроэкономического прогноза.

Проект федерального бюджета на 2014–2016 годы впервые формировался с учетом разрабатываемой бюджетной стратегии РФ на период до 2030 года, содержащей прогноз основных параметров бюджетной системы РФ на долгосрочную перспективу (табл. 2) [6]. Для исполненного бюджета 2013 года изменения автором не вносились.

Изменения, внесенные в бюджетную политику в 2014 году, показали:

1. Возврат к преобладанию нефтегазового бюджета.
2. Решение финансовых проблем страны за счет Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.
3. Рост государственного долга.
4. Снижение доходов и рост профицита бюджетов субъектов РФ.
5. Возможность введения налога с продаж со ставкой 3 % в нарушение принципов налогообложения, когда одна и та же база не может облагаться налогом дважды (НДС).
6. Опережающий рост расходов внебюджетных фондов над доходами, профицит бюджетов фондов.
7. Превышение внутреннего долга РФ над внешним более чем в 3 раза.

Минфин РФ пересмотрел бюджетную стратегию до 2030 года и внес в Правительство РФ обновленную редакцию, еще не опубликованную открытой печати. Предыдущий вариант, подготовленный в августе 2013 года, потерял актуальность из-за резкого изменения экономической ситуации. По сценарию темпы роста российской экономики в 2013–2030 годах снижены более чем вдвое – с 5,4 до 2,5 %. В новом бюджете денег не хватает уже с 2017 года и при цене нефти 100 долларов за баррель. В 2017–2020 годах на финансирование статей бюджета не будет 5,6 трлн руб. Пока не учтены в бюджете решения Президента и Правительства РФ стоимостью в 4,2 трлн руб. Минфин РФ не исключает повышения налоговой нагрузки

на сырьевой сектор, потребление и имущество, размера страховых взносов. Из-за президентских указов и многолетнего недофинансирования инфраструктуры региональные расходы гораздо выше доходов. Минфин РФ считает, что даже при падении цены на нефть в 2016 году до 60 долларов за баррель, расходы будут финансироваться за счет Резервного фонда 3 года, а последующий рост цен опять позволит восстановить резервы. Ухудшение демографической ситуации увеличит расходы Пенсионного фонда РФ, что может привести к росту трансферта из федерального бюджета в 2 раза (3 % ВВП), потому Минфин РФ предлагает стимулировать более поздний выход на пенсию и страховые взносы для самозанятых граждан.

Анализ прогноза не позволяет наглядно представить тенденции экономического развития страны по ряду причин. Относительные показатели без обоснованного прогноза ВВП не имеют реального содержания, однако они наглядно демонстрируют стратегическую экономическую политику государства, направленную на рост внешних заимствований (увеличение государственного долга), отсутствие стимулирования экономического роста (профицитный бюджет вплоть до 2030 года), пассивную налоговую политику (планомерное относительное уменьшение доходов бюджетной системы). Противоречием выглядит положительный прогноз цен на нефть и отрицательный на нефтегазовые доходы при отсутствии роста прочих доходов. Возникает вопрос: если планируется снижение дефицита, наряду с доходами, за счет каких средств будет формироваться Резервный фонд, показатели которого имеют положительную динамику?

Динамика параметров бюджетной системы РФ на 2015–2017 годы характеризуется снижением доходов и расходов по отношению к ВВП при дефиците менее 1,0 % ВВП (табл. 3) [7, 8]. Показатели табл. 3 скорректированы в соответствии с Основными направлениями. Расходы внебюджетных фондов невозможно освободить от территориальной составляющей в новом варианте, поэтому показаны первоначальные данные, как и для 2013 года. По остальным корректировкам можно сказать следующее.

1. Бюджет 2014 года является исключением из общей тенденции снижения доходов и расходов (рост показателей, не объясняемый современной экономической ситуацией, частично за счет перераспределения ресурсов на федеральный уровень).

2. Соотношение доходов бюджетов различного уровня сместилось в сторону федерального бюджета, что свидетельствует о централизации финансовых средств.

3. Совокупные трансферты с федерального на региональный уровень возрастут, однако, методика распределения их по субъектам РФ до сих пор не определена.

Таблица 2
Прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, % ВВП

Показатели	2013 год		2014 год (бюджет)	2015 год	2016 год	2017 год	2020 год	2025 год	2030 год
	прогноз	факт							
Бюджетная система РФ									
Доходы (без учета межбюджетных трансфертов)	36,9	36,6	36,9	36,7	36,2	35,3	34,6	33,6	31,9
Расходы (без учета межбюджетных трансфертов)	37,6	37,9	37,8	38,9	38,0	36,7	34,7	33,6	32,2
Дефицит (профицит)	-0,7	-1,3	-0,9	-1,2	-1,8	-1,4	-0,1	0,0	-0,3
Федеральный бюджет									
Доходы	19,3	19,5	19,1	19,6	18,8	18,1	16,6	15,4	14,8
в том числе нефтегазовые	9,0	9,8	10,5	9,9	9,1	8,4	6,9	5,9	4,7
нефтегазовые	10,3	9,7	8,6	9,7	9,7	9,7	9,7	9,5	10,1
Расходы	19,8	20,0	19,8	20,0	19,4	18,7	17,0	15,7	15,1
Дефицит (профицит)	-0,5	-0,5	-0,7	-0,4	-0,6	-0,6	-0,4	-0,3	-0,3
Нефтегазовый дефицит	-9,5	-10,3	-11,2	-10,3	-9,7	-9,0	-7,3	-6,2	-5,0
Резервный фонд и Фонд национального благосостояния	9,0	8,6	8,8	9,0	7,6	6,8	9,8	10,2	9,9
Государственный долг РФ	11,9	11,2	12,9	13,5	14,1	14,5	13,2	13,9	14,7
Консолидированные бюджеты субъектов РФ									
Доходы	12,7	12,2	11,8	11,7	11,5	11,3	12,5	12,6	12,9
Расходы	13,0	13,2	13,0	13,0	12,6	12,3	12,5	12,5	13,0
Дефицит (профицит)	-0,3	-1,0	-1,2	-1,3	-1,1	-1,0	0,0	0,1	-0,1
Бюджеты государственных внебюджетных фондов									
Доходы	11,7	12,1	11,1	12,1	12,3	11,8	10,5	9,9	9,6
Расходы	11,3	12,0	11,2	12,6	12,4	11,7	10,3	9,6	9,3
Дефицит (профицит)	0,4	0,1	-0,1	-0,5	-0,1	0,1	0,2	0,3	0,3

Таблица 3

Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации, млрд руб.

Показатели	2013 год		отклонение, %	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год прогноз
	план	факт					
Доходы, всего	24 515,3	24442,7	-0,30	26 367,4	27 917,6	29 770,7	31 688,2
% к ВВП	36,9	36,6	-0,81	36,0	35,0	34,3	35,3
в том числе федеральный бюджет	12 865,9	13 019,9	11,97	14 238,8	14 923,9	15 493,2	16 272,7
% от доходов, всего	52,48	53,27	1,51	54,00	53,46	52,04	51,35
консолидированные бюджеты субъектов РФ	8 592,7	8 165,1	-4,98	8 442,2	8 927,8	9 441,9	10 135,6
% от доходов, всего	35,05	33,41	-4,68	32,02	31,98	31,72	31,99
в том числе доходы без межбюджетных трансфертов	7 199,2	7 497,0	4,14	7 026,0	7 498,8	8 092,5	8 735,1
% от доходов без межбюджетных трансфертов	29,37	30,67	9,90	26,65	26,86	27,18	27,56
межбюджетные трансферты, % от доходов консолидированного бюджета	16,22	8,18	-49,57	16,78	16,01	14,29	13,82
бюджеты государственных внебюджетных фондов (ГВФ), всего	7 891,3	8 093,2	2,56	8 114,5	9 210,1	10 085,0	10 620,7
% от доходов, всего	32,19	33,11	2,86	30,77	32,99	33,88	33,52
в том числе доходы без межбюджетных трансфертов	4 450,2	4694,2	5,48	5 102,7	5 494,8	6 185,0	6 680,3
% от доходов без межбюджетных трансфертов	18,15	19,20	5,79	19,35	19,68	20,78	21,09
межбюджетные трансферты, % от доходов ГВФ	43,61	42,00	-3,69	37,12	40,34	38,67	37,10
Расходы, всего	24 992,4	25290,9	1,19	27 057,2	29 577,0	31 282,3	33 003,2
в том числе федеральный бюджет, всего	13 387,3	13 342,9	-0,33	13 960,1	15 252,3	15 975,5	16 827,4
в том числе расходы без межбюджетных трансфертов	8 954,3	8 874,8	-0,89	10 033,8	10 772,0	11 390,5	12 178,8
консолидированные бюджеты субъектов РФ, всего	8 786,7	8 806,6	0,23	9 299,2	9 870,1	10 388,1	11 041,5
в том числе расходы без межбюджетных трансфертов	8 404,1	8 282,1	-1,45	8 816,4	9 225,2	9 742,8	10 368,4
бюджеты ГВФ, всего	7 653,0	7 993,5	4,45	7 734,0	8 426,2	9 130,7	—
Дефицит (профицит), всего	-477,1	-848,2	77,78	-689,8	-1659,4	-1 511,6	-1 315,0
Дефицит (профицит) федерального бюджета, всего	-521,4	-323,0	-38,05	278,7	-328,4	-482,3	-554,7
Дефицит (профицит) консолидированных бюджетов субъектов РФ, всего	-194,0	-641,5	230,67	-857,0	-942,3	-946,2	-946,2
Дефицит (профицит) бюджетов ГВФ, всего	238,3	99,7	-58,16	-380,5	783,9	954,3	—

4. Наряду с ранее указанными мерами по пенсионному обеспечению, будет увеличен минимальный трудовой стаж, что усугубит тяжесть социальной ситуации.

5. Заявленные тенденции по расходам бюджета либо не соблюдаются, либо снижение расходов является несущественным (до 2 %), что в итоге увеличит дефицит бюджета. Это подтверждается и прямыми расчетами дефицита различных бюджетов.

6. В 2015 году профицит увеличится в 4 раза по сравнению с первоначально планируемыми в прошлом году. Однако профицит федерального бюджета снижается, а для субъектов РФ увеличивается в 8 раз в 2014 году, в 20 раз в 2015 году, в 40 раз в 2016 году. Идет переложение финансового бремени на региональные и местные бюджеты.

7. Планируемый профицит внебюджетных фондов растет: в 10 раз в 2014 году, но в 2015 году переходит в профицит, причем выше в 20 раз планируемого первоначально. В документе не содержится методика, объясняющая такие резкие колебания.

Анализ исполнения бюджета Российской Федерации 2013 года показал:

1. Дефицит бюджета превышен в 2 раза, а для консолидированного бюджета субъектов РФ – в 3 раза, в том числе за счет снижения в 2 раза межбюджетных трансфертов общего характера, что говорит об отсутствии действенного механизма распределения налоговых доходов по бюджетам различного уровня. Внебюджетные фонды в 2 раза сократили объем профицита по сравнению с плановыми значениями.

2. Если учитывать изменения показателей бюджета, внесенные в течение года, то итоговые отклонения становятся еще более значительными.

3. Нефтегазовые доходы превысили остальные доходы федерального бюджета и по сравнению с плановыми снизились на 0,6 % ВВП, что подчеркивает неэффективную политику выявления и реализации проектов вне нефтегазового комплекса.

Для федерального и консолидированных бюджетов субъектов РФ отличие по доходам от первоначально планируемых составляет в среднем 14–15 %, то есть 1/3 от общих доходов с учетом межбюджетных трансфертов. Снижение трансфертов на региональный уровень, по-видимому, не затронет принципов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, т. е. сохранится значительная дифференциация трансфертов по субъектам РФ. В бюджетной политике на 2014–2016 годы указано: «Сокращение объемов межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ будет происходить на фоне повышения доли собственных доходов, в том числе за счет оптимизации структуры межбюджетных трансфертов». Такое заявление выглядит несостоятельным на фоне неизменной налоговой политики в части региональ-

ных и местных налогов. Кроме того, межбюджетные трансферты не могут являться основой роста собственных доходов субъектов РФ даже по своему экономическому содержанию. Дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ – социальное явление, дестимулирующее экономику и социальные программы регионального уровня. Обращает на себя внимание тот факт, что форма представления доходов в общем виде не позволяет провести детальный анализ экономической ситуации и межбюджетных отношений. Структуру общих доходов и расходов необходимо учитывать без всех трансфертов, дефицит (профицит) при таком подходе становится побочным математическим продуктом расчетов и отражает реальную картину его формирования. Практически 45 % доходов ПФ РФ, 7 % ФСС РФ с 2014 года, 40 % ФОМС РФ составляют межбюджетные трансферты (судя по расчетам, из бюджета). Внебюджетным фондам не хватает собственных средств и инвестиционной прибыли для выполнения обязательств перед населением. Прирост доходов этих фондов едва покрывает инфляцию, а расходы постоянно увеличиваются. Компенсация дефицита фондов за счет бюджета перераспределяет финансы от инвестиционных и инновационных проектов страны в сторону решения насущных кратковременных социальных задач. Таким образом, реализация социальных программ вынуждает создавать профицитные бюджеты внебюджетных фондов за счет несбалансированности бюджетов всех уровней.

Подводя итоги, перечислим выявленные проблемы:

1. Отсутствие реальных резервов роста налоговых доходов, помимо «нефтяных».

2. Внесение изменений и дополнений в уже действующий бюджет, а не выявление совокупных отклонений от плановых величин по итогам года, что завуалирует процесс планирования и нарушает причинно-следственные связи в бюджетировании.

3. Отсутствие или частичное представление в нормативных документах методики планирования социально-экономических показателей на макроуровне, и, следовательно, показателей бюджета.

4. Принципиальное несоответствие плановых (прогнозных) социально-экономических показателей фактическим, отсутствие мониторинга этих показателей и учета их динамики в планах (прогнозах) последующих лет.

5. Отсутствие анализа причин отклонения фактических социально-экономических показателей от плановых (прогнозных) для выявления и устранения проблем как в методологии планирования, так и в формировании показателей бюджета.

6. Несопоставимость показателей социально-экономического развития на макроуровне, представленных на официальных сайтах различных министерств, ведомств, государственных служб; несоответствие показателей, полученных на осно-

ве расчетов с использованием представленных данных, аналогичным показателям на сайтах.

7. Централизация финансовых ресурсов государства на федеральном уровне.

8. Запаздывание в предоставлении обобщенной информации по социально-экономическим показателям на официальных сайтах государственных учреждений.

9. Отсутствие в Прогнозах социально-экономического развития и бюджетных прогнозах развернутого статистического материала о результатах предыдущего года (ряда предыдущих лет), что делает прогноз необоснованным и методически не подкрепленным.

10. Учет доходов и расходов бюджетной системы в совокупности с трансфертами на другие уровни системы, то есть без выделения чистых доходов.

На основе выявленных проблем актуальны следующие рекомендации:

1. Ввести широкий спектр мер налогового стимулирования в экономике страны для малого бизнеса, процесса инвестирования, повышения занятости и уровня подготовки специалистов, активизации экономических отношений в регионах.

2. Прекратить практику внесения изменений и дополнений в действующий бюджет в течение отчетного года, проводить анализ итоговых отклонений «план – факт».

3. Определять в Основных направлениях бюджетной политики в полном объеме методологию планирования и прогнозирования социально-экономических параметров развития страны, необходимых для формирования показателей бюджетной системы.

4. Проводить регулярный мониторинг отклонений фактических значений основных социально-экономических параметров, на основе которых формировались бюджеты, от прогнозных (планируемых), уточнять социально-экономические параметры и плановые показатели бюджета на все последующие годы.

5. Публиковать в открытой печати исполнение бюджетов и систему социально-экономических показателей, на основе которых формировались бюджеты, в виде абсолютного и относительного отклонения по каждому показателю в режиме «план – факт» с указанием причин возникших отклонений.

6. Проверять на соответствие показатели социально-экономического развития на макроуровне, представленные на официальных сайтах различных министерств, ведомств, государственных служб, а также показатели бюджетной системы Российской Федерации.

7. Повысить финансовую самостоятельность регионов распределением бюджетных (налоговых) средств на основе роста количества закрепленных налогов.

8. Установить обязательность предоставления обобщенной информации по социально-экономическим показателям и исполнению бюджетов на официальных сайтах государственных учреждений в I квартале следующего за отчетным года.

9. Ввести в разрабатываемые Прогнозы на макроуровне статистику исполнения макроэкономических показателей, предшествующих прогнозу 2–3-х лет.

10. Отражать доходы бюджетов в «чистом» виде без межбюджетных трансфертов (трансферты отражать справочно) для формирования чистых доходов на различных уровнях бюджетной системы.

Литература

1. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов

2. О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов: федер. закон от 03.12.2012 г. № 216-ФЗ (с изм. и доп.).

3. Федеральная служба государственной статистики. – <http://www.gks.ru/>.

4. Министерство финансов Российской Федерации. – <http://minfin.ru/ru/>.

5. Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов.

6. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года: Министерство экономического развития РФ.

7. Об исполнении федерального бюджета за 2013 год: федер. закон от 04.10.2014 г. № 280-ФЗ.

8. Федеральное казначейство: официальный сайт Казначейства России. – <http://www roskazna.ru/>.

Боброва Анна Владимировна. Доктор экономических наук, профессор кафедры «Финансовый менеджмент», Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск), ms.Bobrova_AV@mail.ru.

Поступила в редакцию 18 июля 2015 г.

PROBLEMS OF MACRO-FINANCIAL PLANNING AND ANALYSIS OF INDICATORS OF THE BUDGETARY SYSTEM OF RUSSIA

A.V. Bobrova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article reveals the problem of planning and forecasting of indicators of the budgetary system of the Russian Federation on the basis of systematization and analysis of macro-financial data. A wide range of statistical data presented on the official websites is used. It's found out that indicators of social and economic development, underlying the budgeting process, aren't always justified methodologically and correlated with actual data on economic development of the country and the financial performance of previous periods. The adjustment of parameters of the budget system is not carried out in an integrated manner, which usually takes into account all indicators of planning and macroeconomic forecast of cyclical development of the economy. The main directions of the development of budgetary relations in conditions of forced fiscal adjustment in 2015 are systemized. The influence of political factors and the economic crisis on indicators of the budget system of Russia is shown. The tendencies of regress in the fiscal policy of the country as a return to the predominance of oil and gas budget and the use of previously accumulated in the form of funds are revealed. It's shown how the budget deficit affected the social issues and the state of territorial entities of the Russian Federation. The recommendations for improvement of the quality and reliability of planning and forecasting of indicators of the budgetary system of Russia are worked out. Organizational proposals regarding planning and analysis of items of the state budget, in particular, the calculation of deviations of target figures from the actual data, methodological justification of the planning process in the federal laws, the comparative analysis of information on various official websites are made. The necessity of introducing privileges for certain categories of taxpayers in the crisis and increasing the budgetary autonomy of the regions is justified.

Keywords: planning and forecasting, budget and fiscal policy, parameters of social and economic development.

References

1. *Osnovnye napravleniya byudzhetoynoy politiki na 2015 god i planovyy period 2016 i 2017 godov* [Main directions of the fiscal policy for 2015 and the planning period of 2016 and 2017].
2. *O federal'nom byudzhete na 2013 god i na planovyy period 2014 i 2015 godov: feder. zakon ot 03.12.2012 g. № 216-FZ (s izm. i dop.)* [On the federal budget for 2013 and the planning period of 2014 and 2015: federal law of 03.12.2012, No. 216-ФЗ (amended and revised)].
3. *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy statistiki* [Federal State Statistics Service]. Available at: <http://www.gks.ru/>.
4. *Ministerstvo finansov Rossiyskoy Federatsii* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. Available at: <http://minfin.ru/ru/>.
5. *Osnovnye napravleniya byudzhetoynoy politiki na 2014 god i planovyy period 2015 i 2016 godov* [Main directions of the fiscal policy for 2014 and the planning period of 2015 and 2016].
6. *Prognoz dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2030 goda: Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya RF* [Forecast of long-term social and economic development of the Russian Federation for the period until 2030: Ministry of Economic Development].
7. *Ob ispolnenii federal'nogo byudzheta za 2013 god: feder. zakon ot 04.10.2014 g. № 280-FZ* [On execution of the federal budget for 2013: federal law of 10.04.2014, No. 280-ФЗ].
8. *Federal'noe kaznacheystvo: ofitsial'nyy sayt Kaznacheystva Rossii* [Federal Treasury: official website of the Federal Treasury of Russia]. Available at: <http://www.roskazna.ru/>.

Bobrova Anna Vladimirovna, Doctor of Science (Economics), professor of the Department of Financial Management, South Ural State University (Chelyabinsk), ms.Bobrova_AV@mail.ru.

Received 18 July 2015

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Боброва, А.В. Проблемы макрофинансового планирования и анализа показателей бюджетной системы России / А.В. Боброва // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». – 2015. – Т. 9, № 3. – С. 7–17. DOI: 10.14529/em090301

FOR CITATION

Bobrova A.V. Problems of Macro-Financial Planning and Analysis of Indicators of the Budgetary System of Russia. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Economics and Management*, 2015, vol. 9, no. 3, pp. 7–17. (in Russ.). DOI: 10.14529/em090301