



МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 18(79) Октябрь 2018 г.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ.....	3
1. ВЫЗОВЫ И РИСКИ СЦЕНАРНОГО ПРОГНОЗА НА 2019–2024 ГОДЫ А.Ведев, С.Дробышевский, М.Казакова.....	6
2. ТРЕХЛЕТНИЙ БЮДЖЕТ: МАНЕВР В ПОЛЬЗУ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ С.Белев, Т.Тищенко, А.Комарницкая	10
3. ПЛАТЕЖНЫЙ БАЛАНС В III КВАРТАЛЕ 2018 ГОДА: ИНВЕСТИЦИИ НЕРЕЗИДЕНТОВ СОКРАЩАЮТСЯ А.Божечкова, П.Трунин	16
4. СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ: УСИЛЕНИЕ АДРЕСНОСТИ Е.Гришина, Е.Цацура.....	20
АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА	22

Мониторинг экономической ситуации в России

Мониторинг подготовлен коллективом экспертов Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (Института Гайдара), Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Минэкономразвития России.

Редколлегия: Дробышевский С.М., Кадочников П.А., Мау В.А., Синельников-Мурылев С.Г.

Редактор: Гуревич В.С.



Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2018. № 18 (79). Октябрь / Белев С., Божечкова А., Ведев А., Гришина Е., Дробышевский С., Казакова М., Комарницкая Т., Тищенко Т., Трунин П., Цацура Е. Под ред. Гуревича В.С., Дробышевского С.М., Кадочникова П.А., Мау В.А., Синельникова-Мурылева С.Г.; Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 22 с. URL: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2018_18-79_October.pdf

При частичном или полном использовании материалов ссылка на источник обязательна.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ

Как глобальный, так и российский экономический фон не давали в последнее время поводов для излишнего оптимизма.

Не имевший очевидных причин кратковременный обвал фондовых рынков лишь подтвердил их неуравновешенное состояние и ожидания разного рода негативных шоков. Торговые войны побудили МВФ понизить прогноз в отношении роста мировой экономики. Центральные банки и в развитой, и в развивающейся частях мира усложняют доступ к деньгам. Исключением выглядит Китай: официально провозглашая более строгую кредитную политику ради борьбы с растущими долгами, он, тем не менее, впрыскивает все новые порции денег в надежде поддержать деловую активность. Противоречивость этой политики подтверждают новые данные о росте забалансовых муниципальных долгов, возникших благодаря инфраструктурным проектам, инициируемым ради достижения целевых показателей роста ВВП. Масштабы копившейся за Великой китайской стеной неофициальной задолженности уже превосходят официальную, что вынуждает оценивать устойчивость этой пирамиды и потенциальный эффект ее обрушения для мировой экономики.

В российской экономике низкая, но все же положительная динамика поддерживается преимущественно возросшей добычей нефти и газа. Определенным контрапунктом на этом фоне выглядят заявления наших партнеров по нефтяным альянсам (Саудовская Аравия) с прогнозом того, когда именно Россия уйдет с мирового рынка нефти и как окрепнут в результате этого саудовские позиции. Правда, качество прогнозов, исходящих из этих источников, вполне соответствует их же утверждениям двухлетней давности о том, что к 2020 г. Саудовская Аравия станет независимой от нефти. Тем не менее очевидно, что без смены инвестиционных приоритетов в пользу разработки технологий либо, при наличии таких опций, покупки высокотехнологичных компаний нефтяная отрасль в РФ будет стагнировать, а запрашиваемый уровень ее дальнейшего льготирования может постепенно лишить эту производственную деятельность экономического смысла. В целом же по экономике сегодня можно говорить о весьма низкой инвестиционной активности, а также о неуверенной динамике реальных доходов населения, которая из слабopоложительных значений периодически переходит к отрицательным. Одновременно не ослабевает тренд на усиление государственного доминирования на рынке как за счет растущей доли госкомпаний, так и благодаря фактическому регуляторному ужесточению.

С учетом этих и многих других факторов наши эксперты оценивают прогноз Минэкономразвития на 2019–2024 гг., представленный в пакете документов к законопроекту о федеральном бюджете на 2019–2021 гг. Этот прогноз, как им представляется, состоит как бы из двух частей: он выглядит сдержанным и реалистичным на два ближайших года (2019–2020 гг.), а на 2021–2024 гг. – составленным с расчетом на достижение национальных целей, зафиксированных в майском указе. По их мнению, прогноз содержит ряд спорных положений, способных воспрепятствовать выходу на желаемую траекторию роста.

Сам прогноз подготовлен в двух вариантах: консервативном и базовом. Консервативный сценарий предполагает, что развитие России будет происходить в условиях значительного замедления роста мировой экономики ввиду «жесткой посадки» Китая и, как следствие, снижения спроса на энергоносители и другие виды сырья. Базовый же вариант, по словам наших авторов, представляет собой комбинацию достаточно реалистичного прогноза на 2019–2020 гг. и целевого (на 2021–2024 гг.), подобранного с учетом достижения намеченных на 2024 г. целей. Минэкономразвития ожидает, что замедление темпов роста будет носить временный характер, а в дальнейшем они выйдут на искомую траекторию (с 2021 г. – выше 3% в год). Предложенная в базовом варианте логика предполагает рост активности частного бизнеса, что обеспечит увеличение инвестиций на 6,5–8% в год.

Однако механизмы, благодаря которым у бизнеса появятся стимулы к росту активности, не прописаны. Никак не конкретизирована гипотеза о существенном ускорении производительности труда, не учитываются такие факторы, как рост издержек производства. Намечаемые новые санкции со стороны США, широко обсуждаемые ответные меры со стороны России, указывают эксперты, означают дальнейшее закрытие экономики от развитого мира, что приведет к еще большему упрощению ее структуры, исчезновению перспектив диверсификации производства и экспорта как одного из важнейших драйверов роста.

По мнению наших исследователей, в прогнозе игнорируется ассиметричность реакции обменного курса рубля на положительные и отрицательные шоки со стороны нефтяных цен. Эти цены, согласно условиям прогноза, снижаются за шестилетний период с текущих 75–80 долл./барр. до 53,5 долл., а среднегодовой курс рубля остается не ниже 66,5 руб./долл. и лишь в 2024 г. опускается до 68 руб. Однако при предполагаемом (по сценарию) снижении цен на нефть, сохранении бюджетного правила с покупкой валюты на внутреннем рынке и внешних санкций авторы считают очень высоким риск более быстрого ослабления рубля и выход его на уровень 80–90 руб./долл. С точки зрения инфляционных рисков в качестве наиболее важных они называют высокие инфляционные ожидания и перенос курса в цены (в прогнозе отмечены лишь краткосрочные факторы: повышение НДС и отсутствие заметной сезонной дефляции на сельхозпродукцию). Из-за этих рисков ЦБ РФ не сможет отказаться от умеренно жесткой и перейти к нейтральной денежно-кредитной политике до 2024 г., что также не будет благоприятствовать инвестиционной активности.

И, наконец, авторы обращают внимание на то, что даже в консервативном прогнозе заложены относительно высокие цены на нефть (выше 40 долл.) и не рассматриваются такие альтернативы, как новый финансовый кризис в результате падения цен на финансовые активы или проблем с долгом в США. Поэтому нужен анализ и подобных сценариев, которые могут потребовать изменения основных параметров бюджетной политики, включая финансирование за счет резервов дефицита бюджета, сокращение масштабов размещения государственного долга, продолжение бюджетной консолидации и перенос на будущее расходов, направленных на достижение национальных целей развития.

Эксперты, анализирующие законопроект о федеральном бюджете на 2019–2021 гг., указывают на предполагаемый там бюджетный маневр в пользу производительных расходов. Однако, по их оценкам, прогноз Минфина по поступлениям, например, НДС выглядит завышенным

приблизительно на 600 млрд руб. в год. Это связано с излишне оптимистичными ожиданиями роста собираемости НДС и доли конечного потребления в ВВП. Несколько завышены, на взгляд экспертов, и нефтегазовые поступления (на 100 млрд руб. в будущем году). Потолок допустимых – согласно вводимому с 2019 г. бюджетному правилу – расходов окажется ниже расходных обязательств, заложенных в проекте бюджета, полагают авторы. Ввиду того, что налоговые поступления будут ниже ожидаемых, расходы на обслуживание государственного долга могут быть выше прогноза. К 2021 г. госдолг предположительно составит 17,7% ВВП (против прогнозируемых 16,5% ВВП). Конструкция применяемого бюджетного правила будет приводить к тому, что любое сокращение нефтегазовых доходов будет означать дополнительное наращивание государственного долга и, следовательно, расходов на его обслуживание.

Рассматривая сложившийся по итогам III квартала платежный баланс, наши авторы отмечают: хотя в июле-сентябре происходит традиционное сезонное сокращение сальдо текущего счета, в данном случае текущий счет (26,4 млрд долл.) вырос по отношению и к предыдущему кварталу (19,1 млрд), и к III кварталу 2017 г. (тогда сальдо вообще было отрицательным -3,2 млрд). В основном этот результат обеспечен за счет рекордных значений внешнеторгового баланса, сложившегося благодаря росту нефтяных цен на фоне снижения импорта, который тормозился ослаблением рубля и слабым спросом. При этом наблюдался чистый отток капитала частного сектора, во многом обусловленный снижением иностранных обязательств предприятий (на 10,8 млрд долл.).

В целом данные платежного баланса свидетельствуют о продолжающемся сокращении инвестиций нерезидентов в российскую экономику (включая падение прямых иностранных инвестиций за квартал на 6 млрд долл.). По экспертным оценкам, с учетом рекордных значений сальдо текущего счета рубль остается недооцененным: в соответствии с фундаментальными факторами его расчетное значение сегодня не превышает 60–63 руб./долл. Однако перспектива ужесточения санкций способна привести к новому ослаблению рубля.

Поставленная в майском указе задача по сокращению уровня бедности потребует не только роста зарплаты и доходов, но и изменения системы социальной поддержки, пишут эксперты, обращая внимание на то, что в 1 полугодии 2018 г. этот уровень хотя и понизился по сравнению с 2015–2017 гг., однако остается выше, чем в предкризисный период (2012–2014 гг.). Существенно возросли риски бедности в младших возрастных группах (до 18 лет): ее уровень практически вдвое превышает средний по стране. Расходы бюджетов субъектов РФ на меры социальной поддержки малоимущих составили в 2017 г. в целом по России лишь 0,31% ВВП. Правда, за последние годы более чем в 30 регионах меры социальной поддержки стали приобретать более адресный характер, то есть учитывают доход получателей или домохозяйств. Однако лишь в трети случаев придание помощи адресного характера приводило к каким-либо повышениям социальных выплат, в том числе лишь в 8% – к существенным (более чем на 15%) повышениям. В большинстве же случаев размер социальных пособий и выплат не изменился, а в 7% – даже снизился. В связи с этим эксперты указывают, что процесс повышения адресности социальной помощи нередко используется в регионах для экономии бюджетных средств, притом что размер ассигнований на эти цели и сам по себе недостаточен. ●

1. ВЫЗОВЫ И РИСКИ СЦЕНАРНОГО ПРОГНОЗА НА 2019–2024 ГОДЫ

А.Ведев, С.Дробышевский, М.Казакова

Прогноз Минэкономразвития на 2019–2024 гг. можно рассматривать как достаточно сдержанный и реалистичный – на 2019–2020 гг. и как целевой, рассчитанный на достижение национальных целей развития – на 2021–2024 гг. В прогнозе можно отметить ряд спорных положений, которые могут препятствовать выходу на желаемую траекторию роста экономики России: отсутствие механизмов запуска инвестиционной активности частного сектора, рост внутренних издержек производства, возможное усиление курсовых и инфляционных рисков.

Представленный Минэкономразвития России в рамках пакета документов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 года и на плановый период 2020 и 2021 годов» прогноз социально-экономического развития РФ предполагает достижение целей и задач, установленных Указом президента от 7 мая 2018 года №204. Прогноз представлен в двух вариантах: базовом, в котором достигаются заявленные в Указе цели, и консервативном.

В соответствии с базовым сценарием Минэкономразвития ожидает, что по итогам 2019 г. темп роста российской экономики составит 1,3% относительно предыдущего года. Замедление экономического роста будет носить временный характер. В результате реализации предложенного правительством РФ пакета структурных реформ (включающего национальные проекты в рамках основных направлений социально-экономического развития России, меры по повышению инвестиционной активности и пенсионную реформу) темпы роста ВВП в дальнейшем должны выйти на более высокую траекторию, что обеспечит условия, необходимые для решения основных задач, поставленных в майском указе. Так, к 2020 г. ВВП России должен вырасти на 2% к предыдущему году, а начиная с 2021 г. он будет расти темпами выше уровня в 3%, достигнув 3,3% к 2024 г.

Консервативный сценарий предполагает развитие в условиях значительного замедления роста мировой экономики ввиду «жесткой посадки» Китая и, как следствие, снижения спроса на энергоносители и другие виды сырья и мировых цен на них¹. Как подчеркивается в прогнозе, текущая макроэкономическая политика обеспечивает довольно низкую зависимость внутренних параметров экономики от волатильности нефтяных цен. Однако, в случае реализации консервативного сценария, отрицательный эффект для экономики России будет вызван низким внешним спросом на отечественные экспортные товары.

Таким образом, базовый вариант представляет собой комбинацию достаточно реалистичного прогноза развития в 2019 и 2020 гг. и целевого,

¹ Так, например, к 2024 г. прогнозируется снижение нефтяных цен до 45,9 долл./барр. против 53,5 долл. в базовом сценарии.

1. Вызовы и риски сценарного прогноза на 2019–2024 годы

сформулированного с учетом достижения в 2024 г. национальных целей, варианта динамики основных социально-экономических показателей. В текущих геополитических условиях, когда существует высокий уровень неопределенности относительно развития санкционного режима и ситуации на мировом рынке углеводородов, принятие в качестве консервативного сценария, характеризуемого осторожным прогнозом цен на нефть и скромными темпами роста экономики России, представляется абсолютно оправданным. Однако, на наш взгляд, существуют серьезные риски того, что в период до 2024 г. целевые параметры прогноза не смогут быть достигнуты.

Перспектива новых санкций со стороны США, широко обсуждаемые ответные меры со стороны России означают лишь еще большее закрытие экономики от развитого мира. Это не только не будет благоприятствовать повышению совокупной факторной производительности и устойчивости экономического роста, но и приведет к еще большему упрощению ее структуры и исчезновению перспектив диверсификации производства и экспорта как одного из важнейших факторов экономического роста.

Предложенная в базовом прогнозе логика выхода на целевые значения предполагает концентрацию усилий государства на ряде национальных проектов с 2019 г., после чего, по мере их реализации, повышается активность частного бизнеса, обеспечивая рост инвестиций в основной капитал на 6,5–8% в год. Рост внутреннего рынка (исходя из прогнозируемой динамики доходов населения и розничного товарооборота) предполагается не выше 2,5% в год, внешнего рынка (исходя из соотношения прироста экспорта и объемов выпуска продукции в стране) – не выше 2%. Однако механизмы, благодаря которым частный бизнес будет иметь стимулы к инвестиционной и деловой активности, не прописаны.

Среди негативных факторов, сдерживающих деловую активность частного сектора, – рост издержек производства внутри страны. Реализация мер по повышению уровня инвестиционной активности за счет изменения инвестиционного климата, повышения долгосрочной предсказуемости экономического развития, роста конкуренции и эффективности компаний с государственным участием, формирования новых источников финансирования инвестиционной активности должна сформировать новый каркас модели развития экономики на шестилетний период. Однако вплоть до 2021 г. в российской экономике нарастают издержки: темпы роста реальной заработной платы значительно превышают темпы роста производительности труда (рис. 1). Вызывает большие сомнения возможность позитивного разворота данного тренда без резкого снижения реальных заработных плат.

Представляется, что гипотеза о существенном ускорении производительности

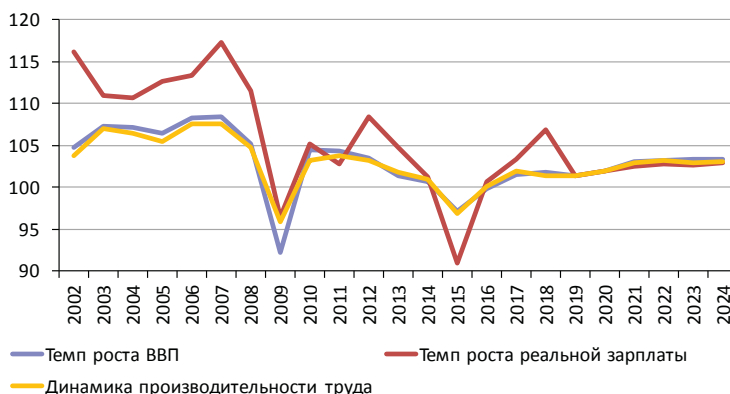


Рис. 1. Темпы роста производительности труда и реальной заработной платы, %

труда и соответствующем ему росте заработной платы в частом секторе в 2021–2024 гг. требует конкретизации.

Последовательно накапливаются риски в секторе банковских кредитов населению. По состоянию на середину 2018 г. задолженность населения перед банками составила 13,7 трлн руб., а рост год к году составил 19%, существенно превышая рост номинальных доходов населения.

Но наиболее тревожный тренд состоит в постоянном превышении темпов роста банковских кредитов над темпами роста номинальных доходов населения (рис. 2). Это означает, что доля затрат на обслуживание и погашение кредитов в структуре расходов населения будет расти.

Практически ситуация в отношении расходов на обслуживание и погашение долга населением возвращается к периоду 2013–2014 гг., что повышает вероятность кризиса плохих розничных долгов в банковском секторе.

В прогнозе не учитывается асимметричность реакции обменного курса рубля на положительные и отрицательные шоки цен на нефть. Согласно внешним условиям прогноза, цены на нефть в 2019–2024 гг. постепенно снижаются с текущих 75–80 до 53,5 долл./барр., при этом среднегодовой курс рубля остается на текущем уровне (не ниже 66,5 руб./долл.) до 2023 г., и только в 2024 г. опускается до 68 руб./долл. (уровня, который рубль достигал в 2018 г. при ценах на нефть выше 70 долл./барр. из-за ожиданий санкционных рисков). По нашему мнению, при предполагаемом снижении цен на нефть на 25% от текущего уровня, продолжении действия бюджетного правила, предполагающего покупки валюты на внутреннем рынке в ФНБ и сохранении внешних санкций риск более быстрого падения курса рубля, выход его на уровень 80–90 руб./долл. при цене нефти 50–55 долл./барр., очень высок.

В отношении инфляционных факторов в прогнозе отмечаются лишь краткосрочные факторы – повышение НДС на 2 п.п. в 2019 г. и отсутствие заметной сезонной дефляции цен на продукцию сельского хозяйства в 2018–2019 гг. В то же время, по нашему мнению, наиболее серьезным проинфляционным фактором на всем рассматриваемом периоде остается сохранение высоких инфляционных ожиданий экономических агентов и перенос курса в цены. В России инфляционные ожидания часто коррелируют с динамикой обменного курса рубля. Поэтому описанное выше возможное снижение курса до 80–90 руб./долл. и риск еще большей девальвации (поскольку предполагается устойчивый негативный тренд цен на нефть), будут препятствовать «заякориванию» инфляционных ожиданий на уровне ближе к 4–5%. Также вероятно усиление эффекта переноса курса в цены, несмотря на существующие ограничения внутреннего спроса.

Наличие факторов, оказывающих повышательное давление на инфляцию в 2019–2024 гг., имеет важное значение для оценки политики



Рис. 2. Темпы роста объема банковских кредитов и номинальных денежных доходов населения, %

1. Вызовы и риски сценарного прогноза на 2019–2024 годы

ЦБ РФ и прогноза уровня процентных ставок. По нашему мнению, вследствие рисков ускорения инфляции ЦБ РФ не сможет отказаться от умеренно-жесткой политики и перейти к нейтральной денежно-кредитной политике до 2024 г. Таким образом, ключевая ставка ЦБ РФ будет сохраняться на уровне 3–4 п.п. выше инфляции, препятствуя снижению ставок по кредитам нефинансовому сектору. Это служит еще одним фактором, препятствующим расширению инвестиционной активности компаний.

Необходимо отметить, что представленный в прогнозе второй сценарий – консервативный – содержательно мало отличается от базового. Основным отличием этого сценария является предположение о «жесткой посадке» экономики Китая и замедлении темпов роста мировой экономики, снижении спроса и цен на нефть на мировом рынке. Однако цены на нефть остаются относительно высокими (выше 40 долл./барр.), а причины выбора данного сценария по сравнению с альтернативными (например, новым глобальным финансовым кризисом вследствие падения цен финансовых активов или проблемами с долгом в США) не объясняются. Полагаем, что требуют анализа альтернативные сценарии, связанные с усилением внешнего санкционного режима, либо с глубоким падением цен на нефть ниже 40 долл./барр. Именно в этом случае потребуется изменение основных параметров бюджетной политики – использование средств Фонда национального благосостояния для финансирования дефицита бюджета, сокращение объемов размещения государственного долга (иначе стоимость заимствования будет высока), продолжение политики бюджетной консолидации для сохранения контроля над дефицитом бюджета и перенос на будущее расходов, направленных на достижение национальных целей развития. ●

2. ТРЕХЛЕТНИЙ БЮДЖЕТ: МАНЕВР В ПОЛЬЗУ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ

С.Белев, Т.Тищенко, А.Комарницкая

Проект закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» предполагает осуществление бюджетного маневра в пользу производительных расходов. Федеральный бюджет должен стать основным источником роста российской экономики на ближайшие три года. Существуют проблемы его устойчивости, ограничивающие финансирование новых расходных обязательств без привлечения средств на долговом рынке.

Основные характеристики

Основные характеристики федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. представлены в табл.1.

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2019 Г.
И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2020 И 2021 ГГ., МЛРД РУБ., % ВВП

	2018 (оценка)	2019 (проект)	2020 (проект)	2021 (проект)
Доходы, всего	18 747,5	19 969,3	20 218,6	20 978,0
% ВВП	18,5	18,9	18,3	17,7
в том числе:				
Нефтегазовые доходы	8 714,3	8 298,2	7 936,3	8 018,2
% ВВП	8,6	7,9	7,2	6,8
Ненефтегазовые доходы	10 033,2	11 671,1	12 282,3	12 959,8
% ВВП	9,9	11,0	11,1	10,9
Расходы, всего	17 424,5	18 037,2	18 994,3	20 026,0
% ВВП	17,2	17,0	17,2	16,9
Дефицит (-) / Профицит (+)	1 323,0	1 932,1	1 224,4	952,0
% ВВП	1,3	1,9	1,1	0,8
Справочно: ВВП, млрд руб.	101 164	105 820	110 732	118 409

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

В 2018–2021 гг. прогнозируется рост доходов федерального бюджета с 18 747,5 млрд руб. в 2018 г. до 20 978,0 млрд руб. в 2021 г.; по ежегодной динамике прирост доходов в номинальном выражении составит: в 2019 г. – 6,5%, в 2020 г. – 1,2%, в 2021 г. – 3,8% относительно предыдущего года, при прогнозируемом уровне инфляции в 2019–2021 гг. в размере 4,3–3,8–4,0% соответственно. В долях ВВП доходы имеют тенденцию к сокращению с 18,5% ВВП в 2018 г. до 17,7% ВВП в 2021 г.

Данная динамика обусловлена предполагаемым снижением нефтегазовых доходов как в номинальном выражении на 8,0% в 2021 г. по сравнению с 2018 г., так и в долях ВВП с 8,6% в 2018 г. до 6,8% к 2021 г. Это связано с изменением законодательства, в частности, завершением налогового маневра в нефтегазовой отрасли. Ненефтегазовые доходы увеличатся с 9,9% ВВП в 2018 г. до 10,9% в 2021 г.; их доля в доходах федерального бюджета увеличится с 53,5% в 2018 г. до 61,8% в 2021 г.

2. Трехлетний бюджет: маневр в пользу производительных расходов

Доходы

Поступление доходов федерального бюджета в долях ВВП согласно законопроекту сократится с 18,5% в 2018 г. до 17,7% к 2021 г. В *табл. 2* представлены данные о структуре поступлений основных налоговых доходов и таможенных пошлин в федеральный бюджет в 2018–2021 гг.

В 2019–2021 гг. предполагается сокращение объема нефтегазовых доходов в связи с прогнозируемым снижением мировых цен на нефть. Это и является основным фактором уменьшения доходов федерального бюджета. Ставки НДС и экспортных пошлин на нефтепродукты в 2019–2021 гг. в законопроекте меняются согласно параметрам налогового маневра, разработанного и принятого в середине 2018 г.¹

Поступления от основного источника ненефтегазовых доходов – НДС – по прогнозу будут расти в связи с повышением основной ставки этого налога с 18 до 20%. В законопроекте указывается, что одним из факторов роста поступлений НДС является проводимая работа по повышению качества администрирования доходов. Также планируется рост поступлений «импортного» НДС, в том числе за счет повышения качества администрирования таможенных платежей и борьбы с серыми схемами при ввозе товаров. Однако, по нашим оценкам, данный прогноз в целом по поступлениям НДС выглядит завышенным на 600 млрд руб. в год (0,6–0,7% ВВП). В частности, это связано с излишне оптимистичными оценками роста собираемости этого налога и роста доли конечного потребления в ВВП.

Доходы от налога на прибыль, «импортных» пошлин и акцизов в целом прогнозируются в долях ВВП для всего периода 2019–2021 гг. на уровне 2018 г.

Таблица 2

ПОСТУПЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ И ТАМОЖЕННЫХ ПОШЛИН В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ В 2018–2021 ГГ.

	% ВВП				% к итогу			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
	оценка	прогноз			оценка	прогноз		
Доходы, всего	18,5	18,8	18,3	17,7	100,0	100,0	100,0	100,0
Нефтегазовые доходы	8,6	7,8	7,2	6,8	46,5	41,5	39,3	38,4
Ненефтегазовые доходы	9,9	11,0	11,1	10,9	53,5	58,5	60,7	61,6
НДС, всего	5,8	6,5	6,7	6,7	31,4	34,5	36,7	38,1
НДС (внутренний)	3,4	3,7	3,9	3,9	18,4	19,9	21,2	22,1
НДС (импорт)	2,4	2,7	2,8	2,8	13,0	14,6	15,4	16,0
Налог на прибыль	0,9	0,9	0,9	0,9	4,8	4,8	4,8	4,9
Импортные пошлины	0,6	0,6	0,6	0,6	3,3	3,3	3,4	3,6
Акцизы на импорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,5	0,5	0,5
Акцизы (внутренние)	0,8	0,9	0,9	0,8	4,5	4,8	4,8	4,5
Прочие доходы	1,7	2,0	1,9	1,8	9,0	10,4	10,7	10,4

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

1 Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» и Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

Расходы

Расходы федерального бюджета сокращаются с 17,2% ВВП в 2018 г. до 16,9% ВВП к 2021 г., что обусловлено более высокими темпами роста валового внутреннего продукта относительно динамики расходов в номинальном выражении, которая составит в 2019 г. – 3,5%, в 2020 г. – 5,3%, в 2021 г. – 5,4% к предыдущему году.

В разрезе функциональной классификации (табл. 3) рост расходов в абсолютном и номинальном выражении в 2021 г. к 2018 г. запланирован по всем разделам, кроме разделов «Физическая культура и спорт» и «СМИ», бюджетные ассигнования по которым могут сократиться соответственно на 16,2 и 14,7 млрд руб., или на 24,7 и 17,6% в номинальном выражении.

Значительный прирост расходов в 2021 г. по сравнению с 2018 г. в номинальном выражении планируется по разделам: «Охрана окружающей среды» – в 1,8 раз (на 173,3 млрд руб.), «Здравоохранение», «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Образование» – на 55,0–22,9–21,7% соответственно (на 303,8–34,9–157,1 млрд руб. соответственно), а также по некоторым другим разделам, увеличение бюджетных ассигнований по которым обусловлено реализацией национальных приоритетов в соответствии с Указом президента от 7 мая 2018 г. № 204.

Кроме того, по следующим разделам планируются корректировки бюджетных ассигнований в 2019–2021 гг. относительно 2018 г.:

- «Общегосударственные вопросы» – увеличение расходов на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы восьмого созыва в 2021 г. на 11,6 млрд руб.;

Таблица 3

РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2017–2021 ГГ., МЛРД РУБ.

	Кассовое исполнение Утвержденные БА*		Законопроект			Изменение 2021 г. к 2018 г.	
	2017	2018	2019	2020	2021	млрд руб.	прирост, %
Расходы, всего:	16 420,3	17 160,2	18 037,2	18 994,3	20 026,0	2 865,8	16,7
в том числе:							
Общегосударственные вопросы	1 162,4	1 439,9	1 406,5	1 428,4	1 539,8	99,9	6,9
Национальная оборона	2 852,3	2 996,7	2 914,2	3 019,5	3 160,1	163,4	5,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 918,0	2 075,3	2 247,4	2 216,6	2 295,9	220,6	10,6
Национальная экономика	2 460,0	2 425,3	2 655,7	2 602,2	2 813,7	388,4	16,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	119,5	152,7	192,2	197,1	187,6	34,9	22,9
Охрана окружающей среды	92,3	94,2	197,1	230,9	267,5	173,3	в 1,8 раз
Образование	615,0	724,2	829,2	847,1	881,3	157,1	21,7
Культура, кинематография	89,7	107,5	125,3	116,2	122,1	14,6	13,6
Здравоохранение	439,8	552,1	653,2	918,4	855,9	303,8	55,0
Социальная политика	4 992,0	4 695,8	4 890,5	4 924,1	4 757,7	61,9	1,3
Физическая культура и спорт	96,1	65,6	54,7	54,7	49,4	-16,2	-24,7
СМИ	83,2	83,3	75,0	68,4	68,6	-14,7	-17,6
Обслуживание государственного и муниципального долга	709,1	824,3	852,1	967,4	1 095,0	270,7	32,8
Межбюджетные трансферты общего характера	790,7	923,3	944,1	928,1	929,8	6,5	0,7
Условно-утверждаемые расходы	0,0	0,0	0,0	474,8	1 001,3		-

*На 01.07.2018 г.

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2019 годов», Федеральное казначейство, расчеты авторов.

2. Трехлетний бюджет: маневр в пользу производительных расходов

- «Национальная оборона» – рост расходов на текущее содержание Вооруженных Сил в 2019–2020 гг. на 228,0 млрд руб.;
- «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – увеличение бюджетных ассигнований на реализацию проекта указа Президента Российской Федерации «Об установлении коэффициента к должностным окладам прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» в 2019–2021 гг. в объеме 20,1 млрд руб.;
- «Национальная экономика» – сокращение расходов по субсидиям российским производителям на компенсацию части затрат на закупку комплектующих изделий (деталей, узлов, агрегатов), необходимых для производства промышленного оборудования, в 2019–2020 гг. в объеме 21,0 млрд руб., и на предоставление иных межбюджетных трансфертов на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам (займам) в агропромышленном комплексе в связи с завершением кредитных договоров, в 2019–2021 гг. в объеме 40,9 млрд руб.;
- «Жилищно-коммунальное хозяйство» – увеличение расходов по субсидиям на содействие развитию коммунальной и инженерной инфраструктуры государственной собственности субъектов РФ в 2019–2020 гг. на 2,7 млрд руб. и их сокращение в 2021 г. на 0,5 млрд руб.;
- «Образование» – увеличение расходов на повышение оплаты труда педагогических работников в целях сохранения целевых показателей в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 в 2019–2021 гг. на 43,8 млрд руб. и на строительство и реконструкцию инфраструктуры образовательных организаций высшего образования в 2019–2020 гг. на 24,6 млрд руб., а также на доведение объема государственного задания вузов до уровня, рассчитанного по утвержденным нормативам, в 2019–2020 гг. на 42,4 млрд руб.;
- «Здравоохранение» – увеличение расходов на повышение оплаты труда работников федеральных государственных учреждений в целях сохранения целевых показателей в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 в 2019–2021 гг. на 41,7 млрд руб.;
- «Социальная политика» – увеличение объема бюджетных ассигнований на функционирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в связи с увеличением численности участников в 2019–2021 гг. на 127,3 млрд руб. и на предоставление социальных выплат безработным гражданам в связи с изменением условий предоставления выплат лицам предпенсионного возраста в 2019–2020 гг. на 26,1 млрд руб.;
- «Обслуживание государственного и муниципального долга» – рост расходов в 2021 г. по сравнению с 2018 г. на 270,7 млрд руб., или на 32,8% в номинальном выражении связан с увеличением объемов государственных заимствований на внутреннем рынке.

Доля бюджетных ассигнований в 2019–2021 гг., направляемых на реализацию национальных приоритетов в соответствии с майским указом президента РФ (табл. 4), составляет в среднем 9,8% в общем объеме расходов федерального бюджета. Таким образом, структура федерального бюджета имеет преимущественно инерционный характер.

Таблица 4

РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, ЗАПЛАНИРОВАННЫЕ НА РЕАЛИЗАЦИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТОВ В СООТВЕТСТВИИ С УКАЗОМ ПРЕЗИДЕНТА РФ № 204, В 2019–2021 ГГ., МЛРД РУБ.

Наименование	2019	2020	2021	Всего, в 2019–2021 гг.	Доля в общем объеме финансирования приоритетов, %
Всего,	1 685,5	1 862,7	2 084,8	5 633,0	
в том числе:					
Демография	512,0	522,2	528,8	1 563,0	27,7
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	323,2	343,0	408,6	1074,8	19,1
Здравоохранение	159,8	299,1	238,8	697,7	12,4
Цифровая экономика Российской Федерации	107,9	128,7	177,9	414,5	7,4
Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,7	104,3	137,4	371,4	6,6
Образование	103,2	117,6	127,7	348,5	6,2
Жилье и городская среда	105,3	105,3	108,4	319,0	5,7
Международная кооперация и экспорт	82,5	70,4	119,6	272,5	4,8
Экология	49,6	77,8	113,7	241,1	4,3
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	57,3	32,5	46,8	136,6	2,4
Наука	35,2	41,4	53,5	130,1	2,3
Культура	12,7	13,6	16,7	43,0	0,8
Производительность труда и поддержка занятости	7,1	6,9	6,9	20,9	0,4

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2019 годов», расчеты авторов.

Источники финансирования и бюджетная устойчивость

В 2019–2021 гг. прогнозируется профицит исполнения федерального бюджета в размере 1,9–1,1–0,8% ВВП соответственно. Основным источником финансирования дефицита в этот период станут государственные заимствования (табл. 5). Использование Фонда национального благосостояния (ФНБ) на финансирование дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда в 2019–2021 гг. не планируется. Единственным направлением расходования средств ФНБ будет софинансирование пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную часть пенсий.

Объем ежегодных государственных заимствований в 2019–2022 гг. составит 1,5–1,7 трлн руб., что приведет к росту государственного внутреннего долга с ожидаемых 9,8 трлн руб. в 2018 г. (9,7% ВВП) до 15,2 трлн руб. в 2021 г. (12,8% ВВП), а также государственного внешнего долга – с 3,9 трлн руб. в 2018 г. (3,9% ВВП) до 4,3 трлн руб. в 2021 г. (3,7% ВВП).

Одним из важных аспектов обеспечения долгосрочной бюджетной устойчивости является соблюдение бюджетного правила. По нашим оценкам, «потолок» допустимых расходов – согласно действующему с 2019 г. бюджетному правилу – окажется ниже, чем заложенные в проекте бюджета расходные обязательства (рис. 1).

Кроме уже отмеченных выше избыточно оптимистичных ожиданий в отношении поступлений НДС, в 2019 г., в соответствии с нашим прогнозом, поступления нефтегазовых доходов окажутся примерно на

2. Трехлетний бюджет: маневр в пользу производительных расходов

Таблица 5

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2018–2021 ГГ.,
МЛРД РУБ., % ВВП

	2018 (оценка)	2019 (проект)	2020 (проект)	2021 (проект)
Всего источников	-1 323,0	-1 932,1	-1 224,4	-952,0
% ВВП	1,3	1,8	1,1	0,8
в том числе:				
Источники внутреннего финансирования дефицита	- 1 227,6	- 1 623,2	- 943,5	-945,0
% ВВП	1,2	1,5	0,9	0,8
Государственные заимствования	669,9	1 497,7	1 670,0	1 743,0
Изменение остатков средств на счетах по учету средств ФБ	-1 945,2	- 3 364,8	-2 773,2	- 2 628,6
в том числе средства ФНБ	1 113,3	4,4	3,7	3,3
Приватизация	15,8	13,0	10,9	0,0
Прочие источники	31,9	230,9	148,8	-59,4
Источники внешнего финансирования дефицита	-95,4	-308,8	-280,9	-7,0
% ВВП	0,1	0,3	0,3	0,0

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты авторов.

100 млрд руб. меньше ожидаемых. В последующие годы расходы на обслуживание государственного долга, ввиду недополучения налоговых поступлений, могут оказаться более высокими. Государственный долг к 2021 г., таким образом, предположительно составит 17,7% ВВП (против 16,5% ВВП, по прогнозу Минфина). В итоге любое возможное снижение нефтегазовых доходов будет приводить к дополнительному наращиванию государственного долга, и, следовательно, расходов на его обслуживание. ●

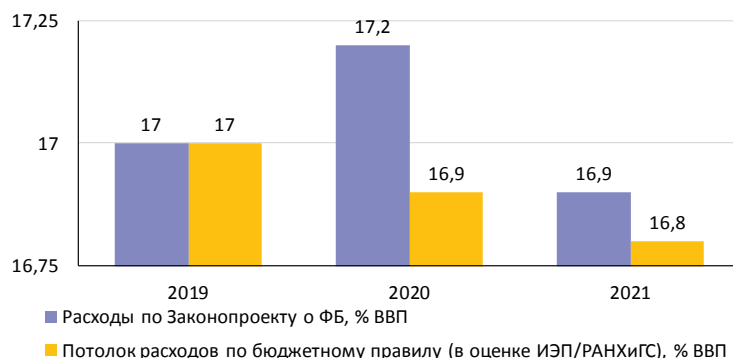


Рис. 1. Заложенные в проект бюджета расходные обязательства и «потолок» допустимых расходов, согласно применяемому с 2019 г. бюджетному правилу, а также расчетам авторов

3. ПЛАТЕЖНЫЙ БАЛАНС В III КВАРТАЛЕ 2018 ГОДА: ИНВЕСТИЦИИ НЕРЕЗИДЕНТОВ СОКРАЩАЮТСЯ

А.Божечкова, П.Трунин

В III квартале 2018 г. положительное сальдо торгового баланса России достигло рекордных значений благодаря росту экспорта из-за увеличения цен на нефть и снижения импорта, обусловленного ослаблением рубля. Данные платежного баланса говорят о сокращении инвестиций нерезидентов в российскую экономику. Курс рубля остается фундаментально недооцененным, однако может продолжить снижение при увеличении риска новых антироссийских санкций.

В июле-сентябре традиционно наблюдается сезонное сокращение сальдо счета текущих операций, однако, согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса в III квартале 2018 г., оно достигло 26,4 млрд долл. Это существенно больше по сравнению как с предыдущим кварталом (19,1 млрд долл.), так и с III кварталом 2017 г. (тогда сальдо составило отрицательную величину -3,2 млрд долл.).

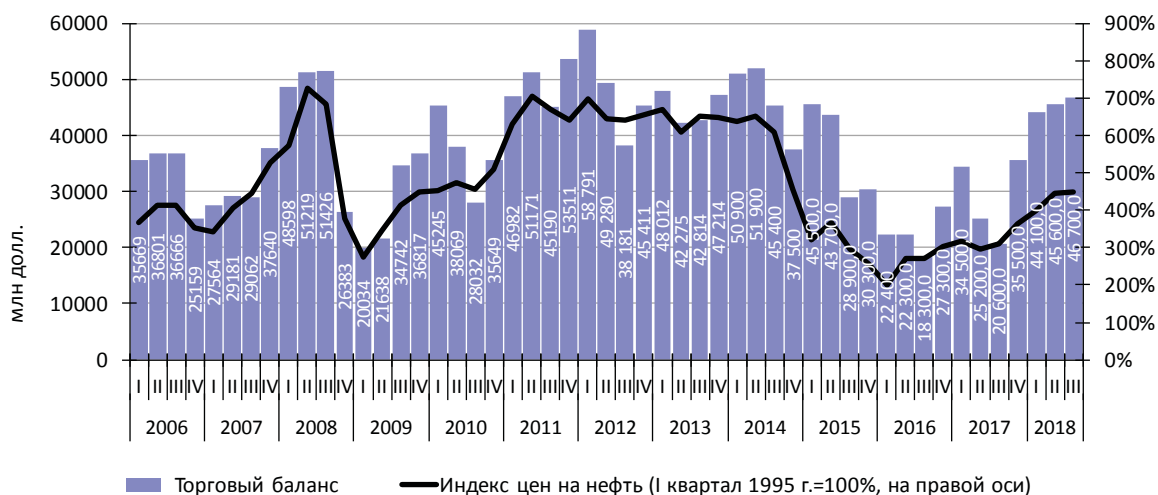
Баланс торговли товарами достиг 46,7 млрд долл., т.е. вырос на 2,4% по сравнению с предыдущим кварталом (45,6 млрд долл.) и превысил на 126% значение III квартала 2017 г. (20,7 млрд долл.) (см. рис. 1). В итоге торговый баланс за первые три квартала 2018 г. составил 136,3 млрд долл., что на 70% выше аналогичного показателя января-сентября 2017 г. (80,43 млрд долл.).

Такие значения достигнуты, во-первых, за счет стабильных стоимостных объемов экспорта, которые составили 109,6 млрд долл. (для сравнения, в I квартале – 101,5 млрд долл., во II квартале – 108,9 млрд долл.). Это обусловлено как устойчивым сохранением физических объемов экспортных поставок, так и более высокими, по сравнению с 2017 г., мировыми ценами на основные товары российского экспорта: нефть, газ, металлы, удобрения, уголь¹. Во-вторых, было зафиксировано снижение импортных поставок до уровня 63,0 млрд долл., т.е. на 0,5% ниже значения предыдущего квартала (63,3 млрд долл.) и на 1,3% ниже значения III квартала 2017 г. (63,8 млрд долл.). Это объясняется, во-первых, ослаблением рубля. Согласно данным ЦБ, индекс реального эффективного курса рубля к иностранным валютам в январе-сентябре 2018 г. снизился к январю-сентябрю 2017 г. и составил -8,0% – значимое ослабление, указывающее на существенное удорожание импорта в условиях невысокого роста цен на отечественную продукцию. Вторая причина – рост неопределенности динамики валютного курса из-за санкционных рисков². Кроме того, на снижение импортных поставок оказало влияние падение спроса населения.

1 См.: Кнобель А., Фиранчук А. Внешняя торговля России в январе-мае 2018 г. // Экономическое развитие России. 2018. № 8. С. 10–16.

2 О влиянии курсовой динамики на торговлю см.: Кнобель А.Ю. Оценка функции спроса на импорт в России // Прикладная эконометрика. 2011. № 4 (24). С. 3–26; Кнобель А., Фиранчук А. Россия в мировом экспорте в 2017 г. // Экономическое развитие России. 2018. № 9. С. 17–21.

3. Платежный баланс в III квартале 2018 года: инвестиции нерезидентов сокращаются



Источник: Банк России, МВФ.

Рис. 1. Торговый баланс и динамика цен на нефть

Произошло некоторое изменение баланса торговли услугами: в III квартале 2018 г. он составил -8,6 млрд долл., что на 13,2% ниже аналогичного показателя предыдущего квартала (-7,6 млрд долл.), но на 13,1% выше значения баланса торговли услугами III квартала 2017 г. (-9,9 млрд долл.). Отметим, однако, что за первые три квартала 2018 г. баланс услуг составил -22,7 млрд долл., что не отличается от аналогичного показателя января-сентября 2017 г.

В дальнейшем, если реальный эффективный курс рубля будет слабеть, импорт услуг станет расти медленнее экспорта¹, и это улучшит отрицательное сальдо торговли услугами. Эти факторы в совокупности с сохранением высокого уровня цен на основные экспортируемые товары будут способствовать увеличению сальдо счета текущих операций.

Баланс инвестиционных доходов в III квартале 2018 г. составил -9 млрд долл., существенно (за счет сезонного фактора) изменившись относительно II квартала (-17 млрд долл.) и незначительно отличаясь от значения III квартала 2017 г. (-10,9 млрд долл.).

Увеличение профицита счета текущих операций сопровождалось ростом дефицита финансового счета, который в III квартале 2018 г. достиг 21,3 млрд долл. (по сравнению с профицитом в размере 10,5 млрд долл. в III квартале 2017 г.). Чистый вывоз капитала банками и предприятиями за III квартал 2018 г. достиг 19,2 млрд долл., тогда как в III квартале 2017 г. был зафиксирован чистый приток капитала в размере 0,4 млрд долл. (рис. 2). При этом чистый вывоз капитала банками за III квартал 2018 г. достиг 8,8 млрд долл., в то время как в III квартале 2017 г., напротив, наблюдался чистый ввоз капитала в размере 8,5 млрд долл. Сформировавшийся отток капитала банковского сектора обусловлен, с одной стороны, ростом иностранных активов банков в размере 5,2 млрд долл. (для сравнения: в III квартале 2017 г. наблюдалось снижение иностранных активов в размере 16,3 млрд долл.), с другой, — снижением иностранных обязательств на 3,5 млрд долл. (7,8 млрд долл. в III квартале 2017 г.).

¹ См.: Кнобель А., Фиранчук А. Внешний оборот услуг в 2017 г. // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 6. С. 15–20.

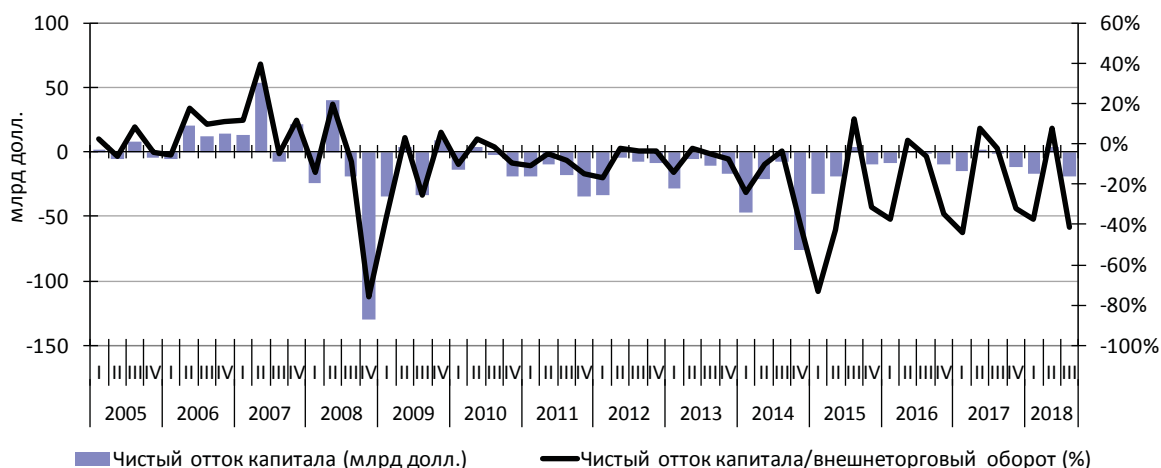
Чистый отток капитала частного сектора в III квартале 2018 г. составил 10,4 млрд долл. (8,8 млрд долл. в III квартале 2017 г.). Чистый отток капитала предприятий практически полностью обусловлен снижением иностранных обязательств на 10,8 млрд долл. (в III квартале 2017 г. наблюдалось увеличение иностранных обязательств в размере 3,0 млрд долл.).

Таким образом, данные платежного баланса говорят о продолжающемся сокращении инвестиций нерезидентов в российскую экономику. Так, падение прямых иностранных инвестиций составило 6 млрд долл. (увеличение на 8,3 млрд долл. в III квартале 2017 г.), сокращение объемов ссуд и займов – 3,2 млрд долл. (-5,5 млрд долл. в III квартале 2017 г.), снижение прочих обязательств – 1,3 млрд долл. (-2 млрд долл. в III квартале 2017 г.) и портфельных инвестиций – 0,4 млрд долл. (увеличение на 2,2 млрд долл. в III квартале 2017 г.). Иностраные активы частного сектора сократились на 0,6 млрд долл. (увеличение в размере 11,0 млрд долл. в III квартале 2017 г.).

Сохранение негативных ожиданий инвесторов продолжало сказываться на состоянии рынка облигаций федерального займа (ОФЗ). В III квартале 2018 г. вложения нерезидентов в обязательства федеральных органов управления сократились на 1,8 млрд долл. (тогда как в III квартале 2017 г. они выросли на 7,3 млрд долл.). По данным на начало сентября 2018 г., доля нерезидентов на рынке ОФЗ составляет 26,6% по сравнению с 34,5% на 1 апреля текущего года.

Увеличение международных резервных активов в III квартале 2018 г. составило 5,0 млрд долл. (6,5 млрд долл. в III квартале 2017 г.), что обусловлено продолжением покупок Минфином России иностранной валюты на сумму около 548,2 млрд руб. на внутреннем валютном рынке в рамках бюджетного правила. Темпы увеличения резервов намного снизились по сравнению с предыдущими кварталами: за январь-март они выросли на 19,3 млрд долл., а за апрель-июнь – на 11,3 млрд долл. Это объясняется тем, что с целью снижения волатильности на финансовых рынках с 24 августа 2018 г. регулятор приостановил покупку валюты на рынке для Минфина России до конца декабря 2018 г.

За июль-сентябрь 2018 г. курс рубля к доллару снизился на 3,9%, до 65,6 руб./долл. При этом в августе в связи с ожиданиями ужесточения



Источник: Банк России, расчеты Института Гайдара.

Рис. 2. Чистый отток капитала частного сектора в 2005–2018 гг.

3. Платежный баланс в III квартале 2018 года: инвестиции нерезидентов сокращаются

западных санкций и ухудшением ситуации на всех развивающихся рынках в результате ужесточения монетарной политики США курс рубля падал до рекордного с апреля 2016 г. уровня около 70 руб./долл. В то же время рубль слабел, несмотря на рекордные цены на нефть, которые впервые с ноября 2014 г. превысили отметку в 80 долл./барр. в конце сентября 2018 г., а по данным на 1 октября 2018 г. достигли 84,95 долл./барр. В результате Банку России пришлось в сентябре пойти на повышение ключевой ставки впервые с 2014 г. и прекратить покупку валюты на рынке, что способствовало стабилизации ситуации. По нашим оценкам, рубль на настоящий момент с учетом рекордных значений сальдо счета текущих операций остается недооцененным, и его расчетное значение в соответствии с состоянием фундаментальных факторов не превышает 60–63 руб./долл. Поддержку курсу рубля в ближайшие полгода будут оказывать сезонные факторы, способствующие росту профицита счета текущих операций.

При этом премия за риск инвестиций в российские активы остается очень высокой, вызывая отток капитала из РФ. В перспективе дальнейшее ужесточение санкций, особенно направленных против российского государственного долга и государственных банков, может привести к новому ослаблению курса рубля. ●

4. СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ: УСИЛЕНИЕ АДРЕСНОСТИ

Е.Гришина, Е.Цацура

Поставленная в майском указе президента цель – сокращение уровня бедности в 2 раза – потребует не только роста реальной заработной платы и реальных доходов населения, но и изменения системы социальной поддержки для усиления ее адресности. Такая трансформация в регионах России уже началась, все больше мер социальной поддержки учитывают доход получателя или домохозяйства.

В результате кризиса 2014–2016 гг. уровень бедности в РФ поднялся с 10,7% в 2012 г. до 13,3% в 2017 г. Одновременно дефицит денежного дохода (сумма денежных средств, необходимая для доведения доходов до прожиточного минимума) увеличился с 0,5% ВВП в 2012 г. до 0,8% ВВП в 2017 г. Существенно возросли риски бедности среди детей до 18 лет: если в 2013 г. бедность в этой категории превышала уровень бедности среди всего населения в 1,8 раза, то в 2016 г. – уже в 2 раза.

После падения реальной заработной платы в 2015 г. (на 9% к предыдущему году) начался ее постепенный рост. К августу 2018 г. она составила 101,1% от уровня пятилетней давности. В то же время восстановления реальных располагаемых денежных доходов пока не произошло. Несмотря на их начавшийся рост (в январе-августе 2018 г. на 2,2% к тому же периоду 2017 г.) в августе они достигли лишь 87,6% уровня августа 2013 г.

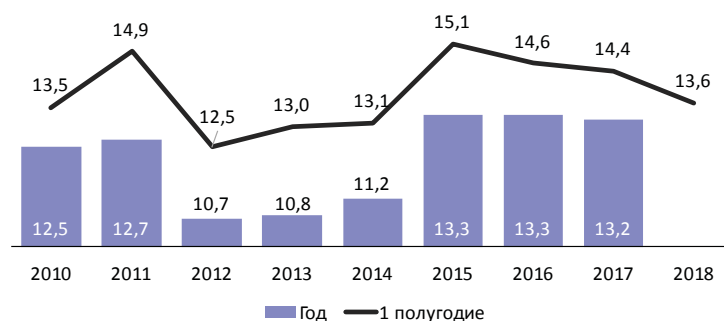
В результате уровень бедности в 1 полугодии 2018 г. оставался выше уровня 2012–2014 гг.

Реализация сформулированной в указе президента цели – сокращения уровня бедности в 2 раза – предполагает не только рост реальной заработной платы и реальных доходов населения, но и трансформацию системы социальной поддержки населения для усиления ее адресности.

По данным Росстата, расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на реализацию мер социальной поддержки малоимущих в целом по России в 2017 г. составили лишь 0,31% ВВП (в 2016 г. – 0,27% ВВП). При этом расходы на выплату всех федеральных и региональных пособий и социальную помощь в 2016 г. достигли 3,1% ВВП.

Средний размер регулярных денежных выплат малоимущим из средств консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2016 г. был на уровне 884 руб. на человека (9,0% величины прожиточного минимума).

При этом дефицит денежного дохода малоимущих до-



Источник: Росстат, О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума и численности малоимущего населения в целом по Российской Федерации во II квартале 2018 года – URL: http://www.gks.ru/bgd/free/v04_03/lssWWW.exe/Stg/d01/182.htm

Рис. 1. Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в целом по РФ, %

4. Социальная поддержка населения: усиление адресности

мохозяйств составил в 2016 г. в среднем 3085,2 руб. на человека (31,4% величины прожиточного минимума), а дефицит денежного дохода малоимущих многодетных семей – в среднем 3683,4 руб. на человека (37,5% величины прожиточного минимума).

Таким образом, средние размеры регулярных социальных выплат малоимущим из средств консолидированных бюджетов субъектов РФ невелики и не могут эффективно способствовать преодолению бедности.

В последние годы в регионах России происходят активные изменения в предоставлении социальной поддержки, в частности, многие из мер становятся адресными, т.е. в качестве критерия, определяющего право на получение помощи, учитывается доход получателя или домохозяйства. За последние 4 года такие решения были приняты не менее чем в 34 субъектах Федерации и коснулись более 100 мер социальной поддержки (включая меры поддержки в натуральной форме)¹.

Указанные изменения, с одной стороны, говорят о том, что бюджетные средства сосредоточены на наиболее нуждающихся. С другой стороны, учитывая слабую эффективность социальной поддержки малообеспеченных из-за низких размеров выплат, введение адресности может дать ресурсы для повышения размеров выплат за счет полученной экономии. Однако, как показывает региональная практика, такие случаи достаточно редки. Лишь примерно треть случаев внедрения учета доходов в текущие социальные пособия и выплаты сопровождается каким-либо повышением размера выплаты, а существенное повышение (более чем на 15%) производилось лишь в 8% всех случаев. В 59% случаев размер не изменился, а в 7% случаях даже снизился.

Чаще всего введение учета доходов касается различных мер поддержки семей с детьми (60% случаев) и только в 1/3 случаев – пожилых граждан. Более того, внедрение учета доходов в меры поддержки семей с детьми только в 20% случаев сопровождалось повышением выплат. При этом в половине случаев внедрение учета доходов в меры социальной поддержки пожилых граждан сопровождалось хотя бы небольшим повышением размера выплат.

Для усиления адресности социальной поддержки используется в основном два способа. Во-первых, это изменение порога доходов, при котором человек или домохозяйство признается нуждающимся в поддержке. Во-вторых, ограничение круга имеющих право на социальную поддержку за счет введения дополнительных критериев отбора получателей.

В качестве соответствующих примеров можно привести введение категориального фильтра (например, в Красноярском крае), имущественного фильтра (например, в Москве, Тюменской области), фильтра по трудовому статусу (например, в Самарской и Тюменской областях). Из 7 случаев изменения порогового значения среднедушевого дохода получателей только в одном произошло существенное повышение размера выплаты (в Якутии). Из 5 случаев введения дополнительных фильтров в двух размер увеличился. Таким образом, ужесточение условий предоставления выплат также используется в качестве инструмента для экономии бюджетных средств. ●

¹ Меры поддержки в натуральной форме, а также те, в которых размер выплаты определяется индивидуально, далее не рассматриваются, поскольку отсутствует соответствующая информация. Также в анализ не включена мера по компенсации родителям за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, так как во многих регионах данная мера предоставляется ведомством, ответственным за образование.

АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА

Белев С., заведующий лабораторией бюджетной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС

Божечкова А., заведующая лабораторией денежно-кредитной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС

Ведев А., ведущий научный сотрудник лаборатории финансовых исследований Института Гайдара, заведующий лабораторией структурных исследований ИПЭИ РАНХиГС

Гришина Е., заведующая лабораторией исследований пенсионных систем и актуарного прогнозирования социальной сферы ИНСАП РАНХиГС

Дробышевский С., директор по научной работе Института Гайдара

Казакова М., заместитель заведующего международной лабораторией изучения бюджетной устойчивости Института Гайдара, заведующая лабораторией исследований проблем экономического роста ИПЭИ РАНХиГС

Комарницкая Т., научный сотрудник лаборатории бюджетной политики Института Гайдара, научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС

Тищенко Т., старший научный сотрудник лаборатории бюджетной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС

Трунин П., руководитель Научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, директор Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС

Цацура Е., старший научный сотрудник лаборатории исследований уровня жизни и социальной защиты ИНСАП РАНХиГС