



МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 9(70) Май 2018 г.

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ..... | 3 |
| 1. ПОСЛЕДСТВИЯ НОВОГО ВНЕШНЕГО ШОКА ДЛЯ МОНЕТАРНОЙ ПОЛИТИКИ А.Божечкова, П.Трунин | 6 |
| 2. ПРИБЫЛЬ ОТ БАНКОВСКИХ ОПЕРАЦИЙ: ПРОДОЛЖЕНИЕ СНИЖЕНИЯ М.Хромов..... | 9 |
| 3. ИЗМЕНЕНИЕ ШКАЛЫ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ: БУДЕТ ЛИ ЭФФЕКТ? С.Белев | 12 |
| 4. ОПЛАТА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ В 2014–2017 ГОДАХ: ТАРИФЫ ВЫШЕ, СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ МЕНЬШЕ А.Бурдяк | 15 |
| АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА | 20 |

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. № 9 (70). Май / Белев С., Божечкова А., Бурдяк А., Трунин П., Хромов М. 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. 20 с. URL: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2018_9-70_May.pdf

При частичном или полном использовании материалов ссылка на источник обязательна.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ

Обсуждение и детализация стратегии развития РФ до 2024 г., изложенной в майском президентском указе, начинаются в условиях нового раунда геополитической эскалации, затрагивающей глобальную экономику, возможно уже в большей степени, чем когда-либо за последние несколько лет.

Вслед за антироссийскими санкциями, а затем и выдвижением внешнеторговым партнерам масштабных «тарифных» требований, объявленный США возврат к антииранским санкциям суммарно уже предполагает структурные эффекты в мировом хозяйстве. То есть как минимум влияет на цены и потоки энергоносителей, означает отмену уже заключенных ведущими транскорпорациями контрактов в разных отраслях и соответствующий вероятный передел рынков. А как максимум эффект приобретает институциональный характер, поскольку зависимость де-факто от денежно-финансовой системы США все очевиднее переходит де-юре в зависимость от их политических решений.

Затруднительно оценить степень последовательности американской администрации в реализации объявленных мер, как и «уровень сопротивления» страдающих от этого стран и компаний. Однако логично указать на две тенденции, которые могут в той или иной мере возобладать в связи с этим в российской экономической политике.

Одна из них предполагала бы смягчение бюджетного правила, на что настраивает и продолжающийся ускоренный рост дополнительных нефтегазовых доходов, и необходимость изыскать средства для реализации Стратегии-2024, и потребность компенсировать возникающие из-за новых санкций потери. Другая, напротив, может исходить из возрастающей шаткости мировой экономполитической конъюнктуры. А именно – из новых санкционных угроз, а также резко возросшей зависимости от геополитики углеводородных рынков, все более перегретых и уже подрывающих своими котировками, например, актуальность сделки ОПЕК+.

Как раз из подобных рисков и будет исходить Банк России в своей политике, полагают наши авторы, анализирующие недавнее решение ЦБ оставить свою ключевую ставку без изменений. Приостановка смягчения монетарной политики связана с нарастающей неопределенностью в отношении будущей геополитической и экономической ситуации, а также повышением инфляционных рисков в результате обесценения рубля в апреле 2018 г. Правда, апрельская динамика цен говорит об их несущественной краткосрочной реакции на ослабление рубля, а инфляционные ожидания населения сохраняются на низком уровне.

Тем не менее устойчивое снижение курса национальной валюты в среднесрочной перспективе неизбежно приведет к ускорению инфляции. Уже произошедшее в апреле ослабление рубля к доллару более чем на 10% может привести к росту инфляции на 1–1,5 п.п. В результате по итогам 2018 г. она окажется близко к целевому ориентиру ЦБ (4%). Внутренним же источником инфляционных рисков считается рост реальной заработной платы (на 9,5% за I квартал). Все это определяет динамику ключевой ставки: ее нейтральный уровень, по оценкам ЦБ РФ,

составляет 6–7%, однако, считают наши эксперты, в условиях значительных рисков новых внешних шоков его достижение вполне может растянуться на полтора-два года.

Регулятор располагает возможностью влиять практически на все составляющие прибыли банковского сектора, пишут эксперты, анализирующие финансовые результаты в этом секторе за I квартал 2018 г. Это влияние осуществляется через ключевую ставку (от которой во многом зависят процентные доходы банков), формирование резервов санируемых ЦБ крупных банков (что составляет значительную часть всех банковских резервов) и согласование Минфином с регулятором операций по закупке валюты на рынке.

Финансовые результаты банковского сектора в первые месяцы этого года несколько улучшились по сравнению с прошлогодними. Не было убытков от валютной переоценки – рубль, напротив, укреплялся, не потребовалось резко увеличивать резервы на возможные потери, что серьезно снижало прибыль в 2017 г. Однако стало очевидным снижение прибыльности регулярных банковских операций: процентные доходы банков сокращаются в результате снижения ставок в российской финансовой системе. Средневзвешенная ставка по рублевым кредитам физлицам упала за прошедший год на 2,5–2,6 п.п. (в зависимости от срока кредитования), как и ставка по кредитам предприятиям на срок до года. Сильнее же всего снизились ставки по долгосрочным кредитам предприятиям и организациям, составляющим основу кредитного портфеля банков, – на 2,9 п.п. (с 11,9% годовых в I квартале 2017 г. до 8,9% годовых в I квартале 2018 г.). Ставки же по депозитам физлиц снижались намного медленнее. Таким образом, снижение ставок серьезно сократило процентные доходы, но не сильно сэкономило процентные расходы банков.

На фоне снижения процентных ставок и уровня инфляции не прекращается обсуждение различных проектов в фискальной сфере, предполагающих в том числе повышение налоговых ставок.

Хотя премьер-министр Д. Медведев на днях указал на отсутствие планов повышения налога на доходы физических лиц, эта тема до недавнего времени активно обсуждалась и, вероятно, возврат к ней не исключен в будущем. В этом контексте вполне актуальными выглядят расчеты экспертов, изучавших возможные последствия изменения шкалы НДФЛ, включая чаще всего звучавшее предложение о ее повышении с 13 до 15%. Рассматриваются сценарии, при котором происходит такое повышение, либо ее повышение параллельно с введением универсального вычета в размере прожиточного минимума, либо, наконец, подобного же вычета, но для тех, чей доход не превышает прожиточного минимума. Наши исследователи приходят к выводу, что ни один вариант не может рассматриваться как удовлетворительный, поскольку негативные эффекты возникают либо в фискальной сфере (в лучшем случае бюджет мало что приобретает), либо в социальной (ухудшение положения наименее обеспеченных слоев населения).

Эффективность и масштабы социальной поддержки населения в жилищно-коммунальной сфере – тема публикации экспертов, рассматривающих эту проблему на основе данных за 2013–2017 гг. Они приходят к выводу, что адресная поддержка (жилищные субсидии, предоставляемые в зависимости от доли расходов на жилищно-коммунальные услуги в доходах семьи) снизилась. Доля тех, кто пользуется социальной

поддержкой (льготой), тоже несколько сократилась, причем эти льготы предоставляются в зависимости от категории получателей (например, ветераны, репрессированные и т.д.), но не зависят от их доходов или расходов на такие услуги.

При этом счета, приходящие за ЖКУ, за четыре года росли вдвое быстрее доходов и быстрее, чем росли льготы и субсидии. Доля получателей льгот по оплате ЖКУ сократилась с 26 до 24%, а доля семей – получателей жилищных субсидий – с 6,4 до 5,7%. Суммарно льготы и субсидии возмещают (данные за 2017 г.) 14,5% платежей, начисленных населению за жилищно-коммунальные услуги, в то время как в 2013 г. – 18,2%. В большинстве регионов число получателей жилищных субсидий сократилось, однако в 20 субъектах РФ количество таких семей, напротив, возросло, что, по мнению экспертов, демонстрирует адекватность адресной поддержки домашних хозяйств, по крайней мере, в части регионов. ●

1. ПОСЛЕДСТВИЯ НОВОГО ВНЕШНЕГО ШОКА ДЛЯ МОНЕТАРНОЙ ПОЛИТИКИ

А.Божечкова, П.Трунин

После введения новых санкций в отношении России, вызвавших значительное ослабление рубля, Банк России по итогам апрельского заседания совета директоров оставил ключевую ставку неизменной. Перенос обменного курса в цены может приблизить инфляцию к целевому уровню 4% раньше, чем ожидалось. Риски дальнейшего нарастания геополитической напряженности остаются высокими, что значительно повышает неопределенность развития ситуации в экономике.

На заседании совета директоров Банка России 27 апреля 2018 г. впервые с июля 2017 г. было принято решение о сохранении ключевой ставки на прежнем уровне, составляющем 7,25%. Приостановка постепенного смягчения монетарной политики связана с нарастанием неопределенности относительно дальнейшего развития геополитической и экономической ситуации, а также повышением инфляционных рисков в результате обесценения рубля в апреле 2018 г.

По итогам апреля 2018 г. инфляция составила 0,4% (0,3% в апреле 2017 г.). В годовом выражении она достигла 2,4% (4,1% в апреле 2017 г. к апрелю 2016 г.), оставаясь все еще существенно ниже целевого ориентира по инфляции (4%) (рис. 1). Напомним, в январе-феврале текущего года инфляция находилась на исторически минимальном уровне 2,2%, после чего в марте выросла до 2,4%. Апрельская динамика цен свидетельствует об их незначительной краткосрочной реакции на ослабление рубля.

Значительный вклад в ускорение инфляции в апреле внес рост цен на продовольственные товары (0,4% в апреле 2018 г. по отношению к марту 2018 г. по сравнению с 0,6% в апреле 2017 г. по отношению к марту 2017 г.). Это связано с исчерпанием запасов плодоовощной продукции, а также подорожанием сахара. Темп прироста цен на непродовольственные товары составил 0,4% в апреле 2018 г. к марту 2018 г. (0,2% в апреле 2017 г. к марту 2017 г.). Наиболее быстрыми темпами росли цены на бензин (1% к марту 2018 г.) и табачные изделия (0,7% к марту 2018 г.). Платные услуги населению подорожали в апреле текущего года на 0,3% по сравнению с мартом 2018 г. (0,2% в апреле 2017 г. по отношению к марту 2017 г.). Заметный вклад в удорожание платных услуг внесли цены на услуги зарубежного туризма (3,0%).

В апреле замедление базовой инфляции (т.е. без учета изменения цен, связанных с сезонными и административными факторами)



Рис. 1. Темп прироста ИПЦ в 2000–2018 гг.,
% за предыдущие 12 месяцев

Источник: Росстат.

1. Последствия нового внешнего шока для монетарной политики

приостановилось. Она составила 1,9% к апрелю 2017 г. (1,8% в марте 2018 г. к марту 2017 г.).

Инфляционные ожидания населения в апреле снизились до рекордного уровня за всю историю наблюдений. Их медианное значение на год вперед, по опросу «ИнФОМ», публикуемому Банком России, составило 7,8% в апреле 2018 г. (8,5% в марте 2018 г.). Оценки ЦБ РФ, полученные на основе опроса респондентов о предполагаемом изменении инфляции, также свидетельствуют о сохранении инфляционных ожиданий населения на низком уровне, несмотря на увеличение курсовой волатильности в результате ужесточения санкций – оценка инфляции в марте-апреле составила 2,1–2,2%.

Внутренним источником инфляционных рисков остается восстановление потребительского спроса, поддерживаемого ростом реальной заработной платы в условиях замедления инфляции. Так, в январе-марте 2018 г. средний темп прироста реальной заработной платы составил 9,5% (1,8% в январе-марте 2017 г. к аналогичному периоду 2016 г.). Помимо этого, средний темп прироста оборота розничной торговли в январе-марте 2018 г. оказался равным 2,2% по отношению к аналогичному периоду 2017 г. (-1,6% в среднем в январе-марте 2017 г. по отношению январю-марту 2016 г.), что, по всей видимости, обусловлено ростом потребительского кредитования.

Несмотря на небольшую краткосрочную реакцию цен на ослабление рубля, в среднесрочном периоде устойчивое снижение курса национальной валюты (рис. 2) неизбежно приведет к ускорению инфляции. За апрель 2018 г. рубль обесценился по отношению к доллару на 10,8%, опустившись до 63,5 руб. за доллар в связи с введенными в начале апреля жесткими санкциями со стороны США. Такое ослабление рубля может привести к росту инфляции на 1–1,5 п.п., в результате чего по итогам года она окажется близко к целевому ориентиру ЦБ РФ. При

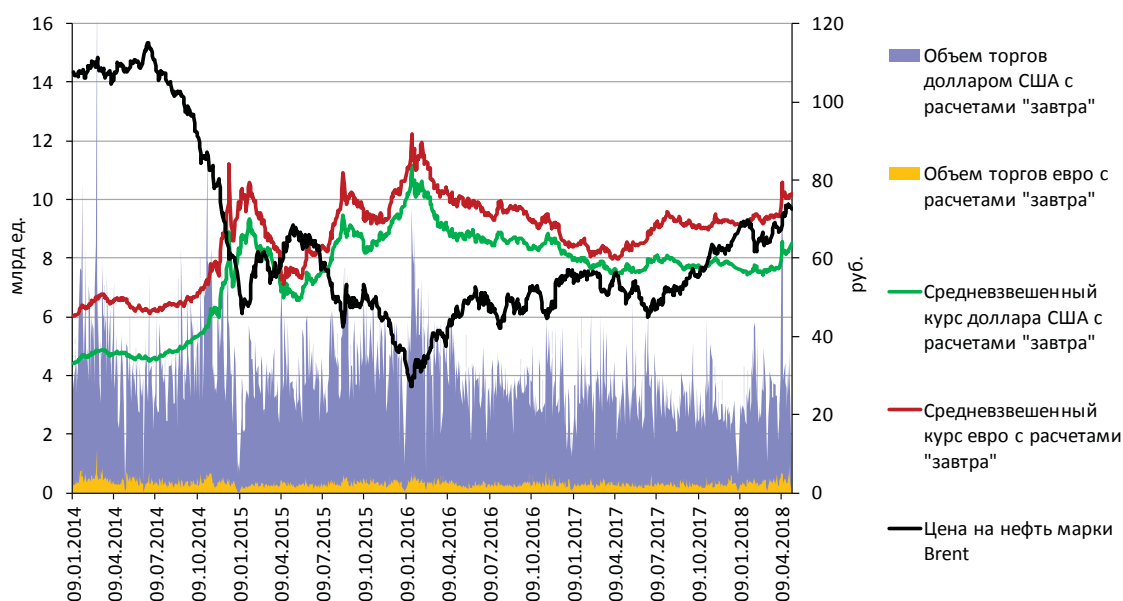


Рис. 2. Динамика биржевых курсов доллара и евро к рублю, объем торгов на валютном рынке, цена на нефть марки Brent

Источник: ЦБ РФ, Финам.

этом существенное падение курса рубля в апреле произошло в ситуации, когда цены на нефть выросли на 10,2% до 74,6 долл./барр., а это показатель является рекордным за последние несколько лет. Нарастание геополитической напряженности способно стать фактором дальнейшего снижения курса рубля, которое может усугубиться при падении цен на энергоносители.

Таким образом, рост неопределенности заставляет Банк России более осторожно снижать ключевую ставку. По всей видимости, можно говорить о том, что в целом длительный период смягчения денежно-кредитной политики подходит к концу. По оценкам ЦБ РФ, нейтральный уровень ключевой ставки составляет 6–7%, однако в условиях значительных рисков новых внешних шоков его достижение вполне может растянуться на 1,5–2 года. ●

2. ПРИБЫЛЬ ОТ БАНКОВСКИХ ОПЕРАЦИЙ: ПРОДОЛЖЕНИЕ СНИЖЕНИЯ

М.Хромов

Банковская прибыль в начале 2018 г. сохранилась на уровне предшествующего года. При этом заметное снижение прибыли от регулярных банковских операций вследствие снижения процентных ставок было компенсировано отсутствием убытков от валютной переоценки. Причина – прекращение укрепления номинального обменного курса национальной валюты.

В I квартале 2018 г. финансовый результат российского банковского сектора составил 352,2 млрд руб. Рентабельность активов (ROA) в этот период была на уровне 1,7%, рентабельность капитала (ROE) – 16,7% в годовом выражении.

По сравнению с I кварталом 2017 г. заработанная банками прибыль увеличилась на 14 млрд руб., а рентабельность практически не изменилась. Однако финансовые результаты банковской деятельности в начале текущего года заметно улучшились по сравнению с 2017 г. Тогда рентабельность активов составила лишь 1,0%, а рентабельность собственных средств – 9,4% в годовом выражении.

Структура основных компонентов финансового результата банковского сектора сложилась следующим образом (рис. 1): прибыль от регулярных банковских операций¹ в I квартале 2018 г. составила 495 млрд руб., прирост резервов на возможные потери – 141 млрд руб., убыток от переоценки счетов в иностранной валюте – 2 млрд руб.

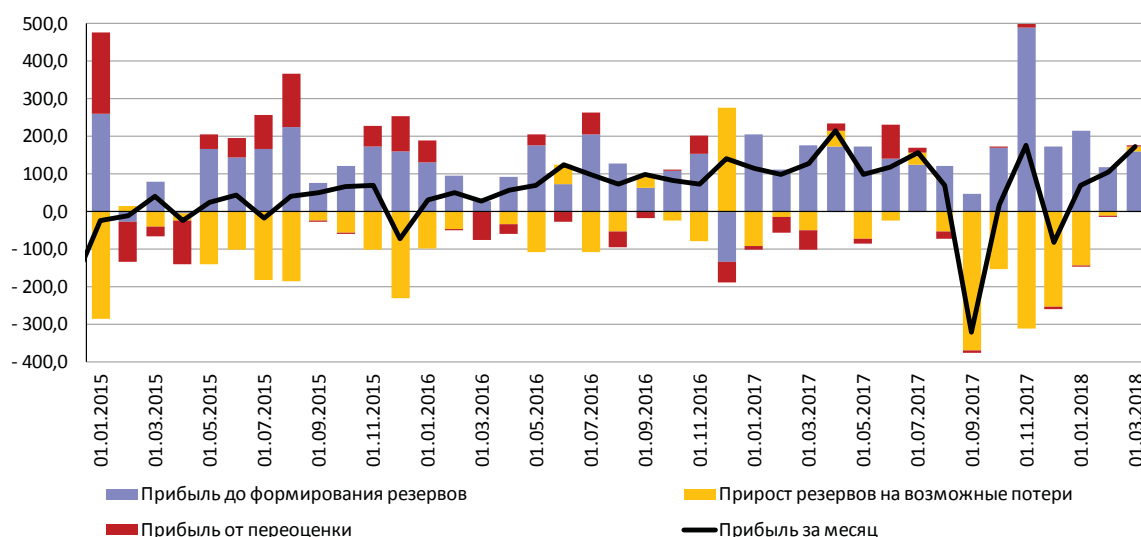


Рис. 1. Основные компоненты ежемесячной прибыли банков, млрд руб.

Источник: Банк России.

1 Прибыль за вычетом операций с резервами и переоценки счетов в иностранной валюте.

При сравнении такой укрупненной структуры финансового результата банковского сектора с аналогичным периодом предшествующего года необходимо отметить следующие тенденции.

Первое, и это ключевая тенденция, – значительное снижение прибыльности регулярных банковских операций, доход от которых сократился за год на 101 млрд руб., или 17% в номинальном выражении. Соответственно, по отношению к банковским активам рентабельность регулярных банковских операций сократилась с 3,0% в I квартале 2017 г. до 2,4% в I квартале 2018 г. В результате рост прибыли, отмеченный в официальной банковской отчетности, сложился благодаря динамике прочих компонентов финансового результата – изменению резервов на возможные потери и чистых доходов от переоценки счетов в иностранной валюте.

Основным фактором снижения прибыльности регулярных банковских операций стало сокращение чистых процентных доходов банков, явившееся в свою очередь следствием снижения процентных ставок в российской финансовой системе. Так, среднее за квартал значение ключевой ставки Банка России снизилось за год на 2,4 п.п. с 10,0 до 7,6% годовых. Снижение процентных ставок по кредитным операциям даже превысило динамику ключевой процентной ставки. Средневзвешенная ставка по рублевым кредитам физическим лицам на срок до 1 года снижалась за прошедший год на 2,6 п.п., а по кредитам физическим лицам на срок свыше 1 года – на 2,5 п.п., так же, как и средневзвешенная процентная ставка по кредитам предприятиям на срок до 1 года.

Сильнее всего снизились ставки по долгосрочным кредитам предприятиям и организациям, составляющим основу банковского кредитного портфеля – на 2,9 п.п. (с 11,9% годовых в I квартале 2017 г. до 8,9% годовых в I квартале 2018 г.). В то же время снижение доходности привлеченных средств было заметно меньше. Ставка по рублевым депозитам физических лиц на срок до 1 года уменьшилась на 0,7 п.п. (с 6,2 до 5,5% годовых), а по долгосрочным депозитам – на 0,9 п.п. (с 7,4 до 6,5% годовых). Таким образом, снижение процентных ставок гораздо сильнее отразилось на процентных доходах банков, чем на их процентных расходах.

Прирост резервов в начале 2018 г. замедлился на 10% по сравнению с началом 2017 г., когда их увеличение составляло 156 млрд руб. за квартал. Во 2 полугодии 2017 г. именно резкий рост резервов на возможные потери стал причиной значительного сокращения банковской прибыли. Это было связано с началом процедур санации ряда крупных частных банков¹, что привело к выявлению значительных объемов некачественных активов. В результате по итогам 2017 г. совокупный объем сформированных банками резервов на возможные потери достиг рекордных 7 трлн руб., или 8,1% от всех банковских активов. За первые три месяца текущего года в результате продолжения роста объема сформированных резервов и незначительного сокращения совокупных банковских активов это отношение достигло исторического максимума – в 8,4%.

Наиболее значительной оказалась динамика чистых доходов от переоценки счетов. Убытки от переоценки в начале 2017 г. были обусловлены укреплением российского рубля по отношению к иностранным

1 ФК Открытие, Бинбанк и Промсвязьбанк.

2. Прибыль от банковских операций: продолжение снижения

валютам, что привело к снижению рублевого эквивалента банковских активов в иностранной валюте. Как следствие, убытки банков в I квартале 2017 г. в результате переоценки валютных счетов составили 101 млрд руб. В I квартале 2018 г. динамика обменных курсов была более стабильной, что обусловило снижение убытков банков по этой статье до 2 млрд руб. за квартал.

В перспективе до конца текущего года динамика банковской прибыли будет определяться теми же факторами – процентной политикой Банка России, процессами финансового оздоровления крупных банков, а также динамикой обменного курса национальной валюты. Прибыль от регулярных банковских операций продолжит снижаться. Даже если Банк России замедлит процесс снижения ключевой ставки, новые кредиты в текущем году все равно останутся на 2–3 п.п. дешевле, чем в прошлом году, а потенциал снижения ставок по привлеченным средствам уже практически исчерпан. Таким образом, снижение процентной маржи будет в среднесрочной перспективе оказывать негативное влияние на доходность банковских операций.

В то же время, поскольку санация крупнейших частных банков осуществляется под контролем Банка России, регулятор имеет возможность влиять практически на все компоненты банковской прибыли. Изменение ключевой ставки влияет на величину чистого процентного дохода банковского сектора. Процессы санации крупнейших банков обуславливают динамику формирования резервов в этих банках, что является значимой частью от общего объема резервов всего банковского сектора. Курс рубля формально неподконтролен Банку России, однако операции Минфина по покупке иностранной валюты, скорее всего, также проходят согласование с регулятором денежного рынка, поскольку оказывают существенное влияние на стабильность всей финансовой системы. ●

3. ИЗМЕНЕНИЕ ШКАЛЫ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ: БУДЕТ ЛИ ЭФФЕКТ?

С.Белев

Премьер Дмитрий Медведев недавно заявил об отсутствии планов повышения налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Однако эта тема активно осуждалась и возврат к ней не исключен в будущем. Повышение ставки может ухудшить положение наименее обеспеченных слоев населения. Предлагается ее изменить одновременно с введением вычета на величину прожиточного минимума. Но, по нашим расчетам, такое нововведение существенного фискального эффекта не даст.

В данном материале рассматриваются эффекты следующих сценариев изменения шкалы НДФЛ:

1. Повышение ставки НДФЛ;
2. Повышение ставки НДФЛ наряду с введением универсального вычета на уровне прожиточного минимума;
3. Повышение ставки НДФЛ наряду с введением вычета на уровне прожиточного минимума для физических лиц, декларирующих доход не выше прожиточного минимума.

Сценарий 1

Для расчета изменений поступлений по НДФЛ необходимо учитывать два эффекта: механический (эффект роста ставки налога) и поведенческий (изменение величины декларируемой налоговой базы вследствие изменения ставки). Если для оценки механического эффекта достаточно умножения новой ставки на старую налоговую базу, то для оценки поведенческого эффекта необходима оценка чувствительности налоговой базы к ставке. Это требует наличия хотя бы ретроспективных данных по эффектам от недавних изменений ставок НДФЛ. Однако последнее изменение состоялось в 2001 г. В связи с этим при учете только механического эффекта можно получить завышенную оценку поступлений НДФЛ. Тем не менее часть эффекта от изменения базы учитывается через снижение доли фонда оплаты труда (ФОТ; без страховых взносов) в ВВП. Согласно данным Росстата, эта доля снизилась при повышении ставок страховых взносов в 2011 г. и повысилась при частичном их снижении в 2012 г. (рис. 1).

С 2012 г. основная часть работников получает почти 67 копеек с одного рубля расходов работодателя на оплату труда (включая страховые

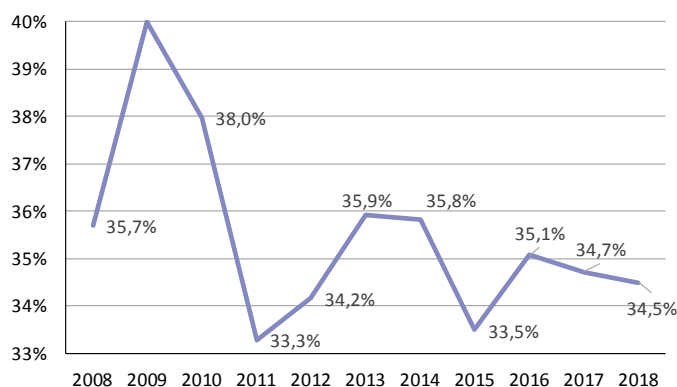


Рис. 1. Доля фонда оплаты труда без страховых взносов в ВВП в России в 2008–2018 гг.

Источник: Росстат, прогноз Министерства экономического развития на 2018 год.

3. Изменение шкалы налога на доходы физических лиц: будет ли эффект?

взносы)¹. Повышение ставки НДФЛ с 13 до 15% эквивалентно росту ставки страховых взносов с 30 до 33%. Исходя из ретроспективных данных, можно допустить, что эффект от изменения ставки привел бы к снижению доли ФОТ в ВВП не более чем на 0,5 п.п. В таком случае при доле фонда оплаты труда в ВВП в 34% рост ставки НДФЛ на 2% дал бы в 2018 г. рост поступлений на 0,53% ВВП при итоговых суммарных поступлениях налога на доходы физических лиц в 3,45% ВВП.

Сценарий 2

В 2018 г. величина прожиточного минимума составляет немногим больше 11 тыс. руб. в месяц для трудоспособного населения. Согласно данным Росстата по распределению начисленных заработных плат, доля зарплаты, которая будет подлежать обложению при наличии такого вычета, равна примерно 70% (по данным на 2017 г.). Потери от универсального вычета составят около трети поступлений НДФЛ. С учетом того, что рост ставки налога на доходы физических лиц до 15% даст прирост поступлений НДФЛ на 15%, реализация сценария 2 не даст искомого фискального эффекта. Для того чтобы «выйти в ноль» по этому сценарию, необходимо поднять ставку НДФЛ до 18%. Таким образом, внедрение универсального вычета чревато большими потерями поступлений бюджета.

Сценарий 3

Чтобы избежать масштабных потерь поступлений бюджета, сопряженных с введением универсального вычета, можно использовать другой механизм: предоставлять вычет только тем, кто зарабатывает не выше прожиточного минимума. Такая мера создает так называемый разрыв налоговой шкалы – ситуацию, когда с ростом облагаемого дохода располагаемый («чистый») доход падает. Если доход налогоплательщика не больше прожиточного минимума (рис. 2), то его располагаемый доход равен облагаемому доходу. Но стоит ему начать получать чуть больше, как вся величина его дохода тут же облагается по ставке. Например, если человек декларирует 12 тыс. руб. дохода, то его располагаемый доход равен $12 \times (100 - 13\%) = 10,44$ тыс. руб., т.е. меньше, чем если бы он задекларировал 11 тыс. руб. В результате увеличение заработка приводит к падению благосостояния.

Расчет поступлений при вычете с такого рода разрывом требует, помимо оценки величины освобожденной от НДФЛ базы, еще и учета поведенческого эффекта, заключающегося в том, что люди будут лишены стимула

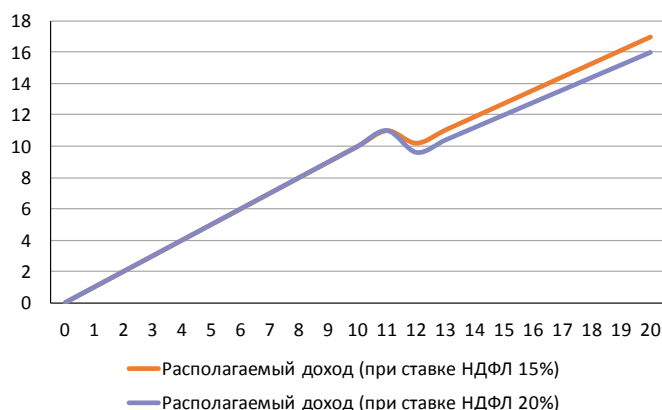


Рис. 2. облагаемый доход (горизонтальная ось) и располагаемый доход (вертикальная ось) при различных ставках НДФЛ и вычете в размере прожиточного минимума только для физических лиц, декларирующих не более прожиточного минимума

Источник: расчеты автора.

1 Данная доля рассчитывается как $(100\% - \text{ставка НДФЛ}) / (100\% + \text{ставка страховых взносов}) = (100\% - 13\%) / (100\% + 30\%) = 0,67$.

декларировать заработок выше некоторого уровня предоставления вычета. В нашем случае с вычетом на уровне 11 тыс. руб. налогоплательщик может получить те же 11 тыс. руб. двумя способами: зарабатывая 11 тыс. руб. и зарабатывая $11 / (100\% - 15\%) \times 100\% = 12\,941$ руб.¹.

Налогоплательщики выберут из двух вариантов заработка меньший, поскольку это не потребует от них серьезных усилий. Поэтому следует ожидать, что они снизят свои трудовые усилия, а налогоплательщики с декларируемыми доходами в интервале от 11 тыс. руб. до 12 941 руб. будут отсутствовать. Кроме того, верхняя граница интервала может быть превышена в зависимости от поведения людей, выбирающих между досугом и потреблением. Как правило, она составляет 5–10% сверху, т.е. верхняя грань пройдет в районе 13,6–14,2 тыс. руб. Это означает, что около 4% налоговой базы по НДФЛ оказалось бы под освобождением, в этом случае потери поступлений консолидированного бюджета составили бы более 0,1% ВВП при ставке НДФЛ 15%. В итоге это дало бы бюджету дополнительных поступлений в размере около 0,4% ВВП. Однако стоит еще раз отметить, что выравнивающий эффект от такого сценария сомнителен, поскольку создает «ловушку бедности» для тех, кто зарабатывает на уровне прожиточного минимума. ●

1 В общем виде эта величина равна порогу предоставления вычета, деленному на единицу минус ставка НДФЛ.

4. ОПЛАТА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ В 2014–2017 ГОДАХ: ТАРИФЫ ВЫШЕ, СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ МЕНЬШЕ

А.Бурдяк

Число получателей адресной поддержки в виде жилищных субсидий в 2017 г. снизилось по сравнению с 2013 г. Удельный вес граждан, пользующихся социальной поддержкой (льготами) также сократился. Счета за жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) за четыре года увеличились в 2 раза больше доходов, средний размер субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг рос медленнее тарифов.

Реальные располагаемые доходы населения сокращаются четыре года подряд. В ходе опросов респонденты упоминают оплату за проживание и коммунальные услуги в числе наиболее чувствительных для них расходов. Действительно, увеличение тарифов на ЖКУ опережало рост цен на другие товары и услуги, особенно во 2 полугодии 2017 г., когда инфляция в целом стала рекордно низкой¹. Для смягчения нагрузки на бюджеты домашних хозяйств, связанной с ростом тарифов, действует адресная программа жилищных субсидий. При значительной доле расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в доходах (пороговое значение по федеральному стандарту 22%, в некоторых регионах порог ниже), домашнее хозяйство может обратиться за денежной компенсацией. Ее амортизирующая роль может проявиться, если доходы домохозяйства снизятся, например, при рождении ребенка.

Помимо субсидий значительная часть населения получает социальную поддержку по оплате ЖКУ. В середине 2000-х это были льготы, которые получали определенные категории населения в виде 50–100% скидок на коммунальные услуги, например, ветераны труда или репрессированные граждане. Сегодня меры социальной поддержки предоставляются гражданам в денежной форме, однако категории граждан, которым назначаются эти скидки, по-прежнему не зависят от их доходов или расходов на ЖКУ.

Согласно обследованию Росстата «Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах 2017 г. (ВНДН-2017)»², российские домашние хозяйства по возрастной структуре можно условно разделить на четыре группы:

- 30% домохозяйств состоят только из людей трудоспособного возраста (в этой группе – малоимущие – 4,4% семей);
- у 30% семей есть дети в возрасте до 15 лет (здесь бедность 21%);
- у 7% семей есть и дети, и люди пенсионного возраста (здесь бедность 18%);

1 Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы. / [В. Мау и др.; под ред. д-р экон. наук Синельникова-Мурылева С.Г. (гл. ред.), д-р экон. наук Радыгина А.Д.]; Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. – Москва: Изд-во Института Гайдара, 2018, С. 326–333.

2 В январе-феврале 2017 г. методом личного интервью было опрошено 160 тыс. домашних хозяйств. Росстат.

- у 40% домашних хозяйств хотя бы один член семьи в пенсионном возрасте (в этой группе 2% семей малоимущие).

При этом среди получателей социальной поддержки 84% – это домохозяйства с пенсионерами, в том числе 10% домохозяйств, в которых есть и пенсионеры, и дети в возрасте до 15 лет. Семьи с детьми составляют 18% получателей социальной поддержки (с детьми и без пенсионеров – 8%), и домохозяйства, состоящие из лиц трудоспособного возраста, – 8%.

Жилищные субсидии¹ распределяются в большем соответствии с рисками бедности: 30% получателей – это семьи с детьми, 74% – семьи с пенсионерами и 6% – домохозяйства, состоящие из граждан трудоспособного возраста.

Таким образом, меры социальной поддержки и субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг продолжают фокусироваться на домохозяйствах пенсионеров, а не на самой уязвимой по материальному положению группе – семьях с детьми².

Это объясняется инерционностью системы – от выполнения социальных обязательств перед «льготными категориями» населения невозможно полностью отказаться. Правда, размер выплат постепенно ограничивается, например, применением норматива потребления коммунальных услуг, а переход к адресности предоставления социальной помощи будет приоритетом в ближайшее время³. Кроме того, регионы, возможности бюджетов которых ограничены, были вынуждены в кризис оптимизировать расходы⁴.

Привело ли снижение реальных доходов населения и рост тарифов на ЖКУ к росту числа получателей адресной поддержки в виде жилищных субсидий? Согласно данным Росстата, денежные доходы населения в 2017 г. по сравнению с 2013 г. выросли на 21% в номинальном выражении (с 25928,2 до 31477,4 руб.⁵). За тот же период счета, приходящие населению за ЖКУ, в расчете на одного человека увеличились на 39,5% (с 1598 до 2229 руб.). Размер социальной поддержки на одного пользователя вырос на 16%, размер субсидии на одну семью – на 33% (рис. 1).

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги (как возмещаемая населением величина соответствующих затрат) в течение четырех лет росли вдвое быстрее доходов. При этом поддержка населения должна была бы расти, однако размер субсидии в расчете на одну семью – получателя рос медленнее тарифов.

Увеличилось ли число получателей субсидий?

1 На вопрос о субсидиях в ВДН-2017 отвечали только жители многоквартирных домов; о получении социальной поддержки на оплату ЖКУ известно для всех респондентов.

2 Гришина Е.Е. Различные аспекты бедности семей с детьми / ЭКО. 2018. № 3 (525). С. 7–26; Гришина Е.Е. Депривационный подход к оценке бедности семей с детьми в России и странах Европы / Финансовый журнал. 2017. № 4 (38). С. 47–55. Научно-исследовательский финансовый институт.

3 Послание В.В. Путина к Федеральному собранию. 01.03.2018 / Государственная Дума Российской Федерации <http://www.duma.gov.ru/news/26525/>

4 Н.В. Зубаревич, Р.Р. Хасанова, Н.В. Мкртчян. Российские регионы в 2017 г.: социальные и демографические процессы (по результатам регулярного Мониторинга ИНСАП РАНХиГС) / Экономическое развитие России, 2017, №12, с. 85–98.

5 С учетом единовременной выплаты 5 тыс. руб. в январе 2017 г.

4. Оплата жилищно-коммунальных услуг в 2014–2017 годах

Как следует из данных Росстата, в 2009–2014 гг. доля населения – получателей мер социальной поддержки по оплате ЖКУ составляла 26%, однако в последние годы она начала медленно снижаться – до 25% в 2015 г. и до 24% в 2017 г. (рис. 2). Стоит обратить внимание на то, что динамика последних лет связана с естественным уходом старшего поколения (носителей льгот) и более скромной, чем ранее, системой назначения льгот. В кризис 2009–2010 гг. охват населения мерами социальной поддержки не менялся, а доля семей, получающих жилищные субсидии, напротив, возросла, смягчив шок от снижения доходов. В последние годы такого эффекта в целом по РФ не наблюдается: несмотря на снижение реальных доходов и рост тарифов, доля семей, получающих жилищные субсидии, постепенно сократилась с 6,4% в 2013 г. до 5,7% семей в 2017 г.

Сопоставление объема предоставленных субсидий и мер социальной поддержки с объемом начисленных населению платежей за жилье и коммунальные услуги еще отчетливее показывает снижение роли данных программ. Выплаты через жилищные субсидии за 2013–2017 гг. сократились с 3,3 до 2,8% совокупных начисленных населению платежей; роль социальной поддержки снизилась за тот же период с 14,9 до 11,7%. Суммарно эти две меры в 2017 г. возмещают 14,5% платежей, тогда как накануне кризиса в 2013 г. они составляли 18,2% от объема начисленных населению платежей за ЖКУ.

В большинстве регионов, как и в России в целом, получателей субсидий в 2017 г. стало меньше, чем в докризисном 2013 г. Однако в двадцати субъектах федерации число семей, получающих субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг, за последние четыре года возросло. Среди них Смоленская, Тамбовская, Калужская, Рязанская и Челябинская области (рост на 20% и более), г. Москва, Тюменская область без автономных округов и Республика Северная Осетия-Алания (+17–19%), Костромская область, Республика Тыва и

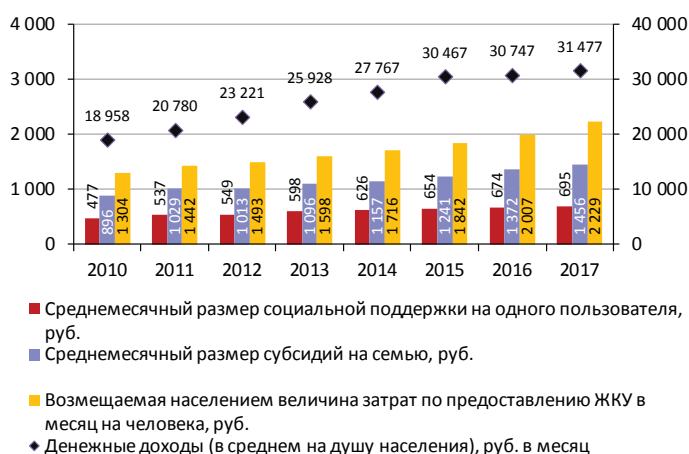


Рис. 1. Размеры социальной поддержки, субсидий, тарифов на ЖКУ для населения и среднедушевые денежные доходы, руб. в месяц

Источник: Краткосрочные экономические показатели. Март 2018 / Росстат http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_02/Main.htm; Основные показатели хода реформы жилищно-коммунального хозяйства / ЕМИСС <https://fedstat.ru/organizations/?expandId=1292875#fprsr1292875> [доступ от 25.04.2018]

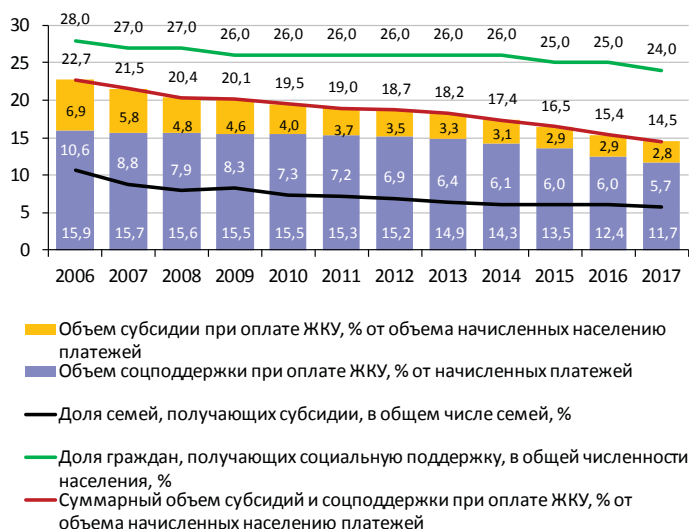


Рис. 2. Объем социальной поддержки и субсидий населению (% от объема начисленных населению платежей за ЖКУ) и доля бенефициаров этих мер (%)

Источник: расчеты автора на основе электронных сборников Жилищные условия населения / Росстат http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/# и Основные показатели хода реформы жилищно-коммунального хозяйства / ЕМИСС <https://fedstat.ru/organizations/?expandId=1292875#fprsr1292875> [доступ от 25.04.2018]

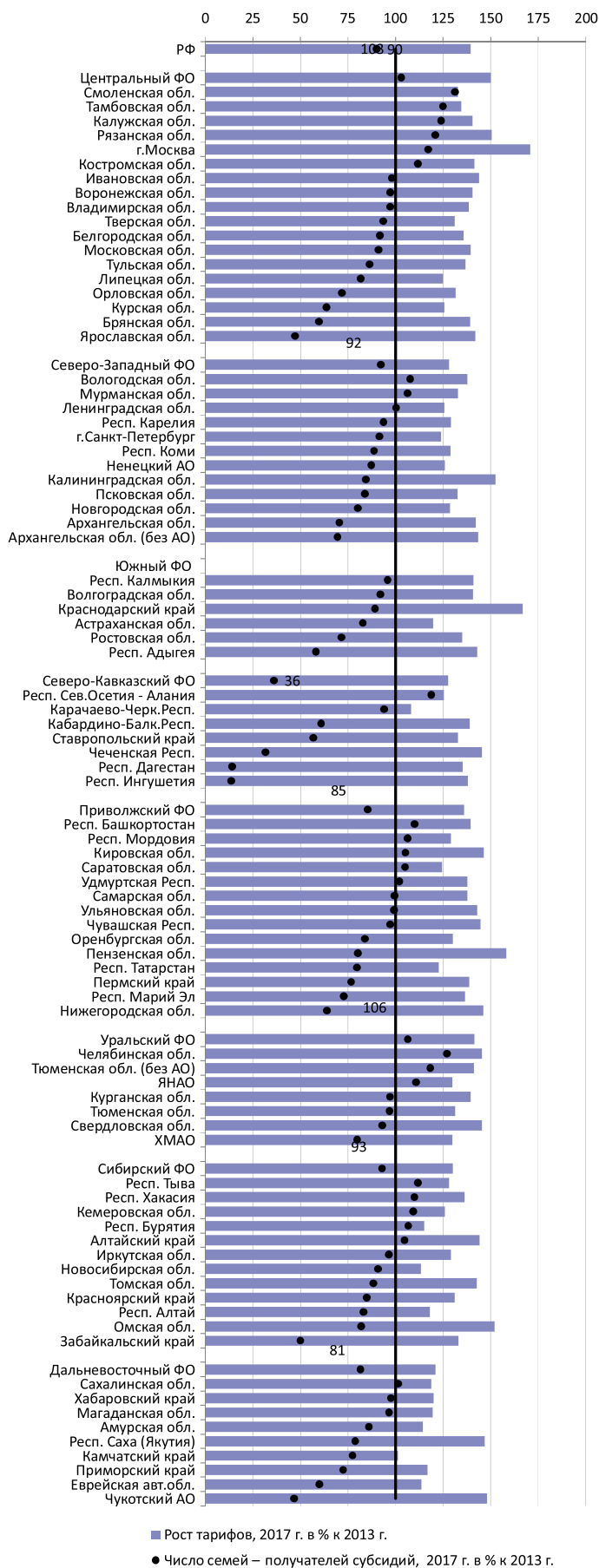


Рис. 3. Изменение размера тарифов на ЖКУ для населения и количества семей, получающих субсидии по регионам за 2013–2017 гг., %

Источник: Основные показатели хода реформы жилищно-коммунального хозяйства / ЕМИСС <https://fedstat.ru/organizations/?expandId=1292875#psr1292875> [доступ от 25.04.2018], расчеты автора

4. Оплата жилищно-коммунальных услуг в 2014–2017 годах

Ямало-Ненецкий автономный округ (+11–12%) (рис. 3). Рост числа предоставленных субсидий в ответ на снижение реальных доходов населения и рост тарифов на ЖКУ демонстрирует адекватность функционирования системы адресной поддержки домашних хозяйств – по крайней мере в части регионов¹.

¹ Малева Т.М., Гришина Е.Е., Цацура Е.А. Региональные системы социальной защиты: как и зачем вводится адресность / Регион: Экономика и Социология. 2016. № 4 (92). С. 153–175.

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

Бурдяк А., старший научный сотрудник лаборатории исследований уровня жизни и социальной защиты ИНСАП РАНХиГС

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

Хромов М., заведующий лабораторией финансовых исследований Института Е.Т. Гайдара