



ЦЕНТР МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА И КРАТКОСРОЧНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

Тел.: +7-499-129-17-22, факс: +7-499-129-09-22, e-mail: mail@forecast.ru, <http://www.forecast.ru>

Обзор ключевых тенденций и событий в бюджетной сфере¹

№3 за 2013 г.

I Исполнение федерального бюджета в третьем квартале 2013 г.

В третьем квартале в бюджетной сфере сохранилась напряженная ситуация, связанная, в основном, с очередным пересмотром ожиданий относительно экономической динамики в текущем году. Снижение официального прогноза по ВВП до 1.8% (по сравнению с заложенными в Закон о федеральном бюджете 3.6%) означает высокие риски недополучения нефтегазовых доходов.

По итогам исполнения бюджета за январь-сентябрь можно отметить серьезное отставание **нефтегазовых доходов** от запланированных объемов. За три квартала поступило всего 69.6% от утвержденной в Законе о бюджете величины, т.е. в годовом выражении «недобор» составляет более 7% (или порядка 900 млрд. руб. в пересчете на годовые величины).

Наиболее сложная ситуация связана с НДС – 3 квартал по данному налогу оказался наиболее провальным – его поступление сократилось на 12.5% относительно 3 квартала 2013 г. Как уже отмечалось в предыдущем обзоре, недобор связан не только с ухудшением макроэкономической ситуации, но и с завершением инвестиционного цикла по крупным государственным проектам.

Также, по-прежнему сложной остается ситуация с налогом на прибыль – из-за общей стагнации в экономике поступление налога за 3 квартал составило всего 99.7% относительно сборов за 3 квартал предыдущего года. В целом, по итогам 3 кварталов, налог на прибыль даже в номинальном выражении оказался

¹ Обзор подготовлен в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2013 г.

на 16% ниже, чем за аналогичный период 2012 г. и, с учетом сезонности, данный недобор, образовавшийся во 2 квартале, уже не будет компенсирован.

Снижение мировых цен на нефть марки Urals со 110.6 долл. за баррель в 2012 г. до 107.9 долл. в среднем за 3 квартала 2013 г. повлекло за собой сжатие **нефтегазовых доходов** – до 9.8% ВВП за январь-сентябрь текущего года по сравнению с 10.7% ВВП в предыдущем году. Однако с учетом того, что бюджет на 2013 г. принимался исходя из прогноза цен на нефть 97 долл./барр., ожидаемые дополнительные нефтегазовые доходы позволят компенсировать недобор по несырьевым налогам. Соответствующие поправки к Закону о бюджете на 2013 г. уже приняты – недобор 500 млрд. руб. будет возмещен за счет дополнительных нефтегазовых доходов текущего года, которые в соответствии с бюджетными правилами должны были пополнить Резервный фонд.

Несмотря на сложную ситуацию с доходами, общий финансовый результат исполнения федерального бюджета за 3 квартала 2013 г. является позитивным – **профицит** составил +1.2 % ВВП. Наличие «сезонного» профицита связано со сложившейся в российском бюджетном процессе практикой запаздывания **расходов** – за январь-сентябрь было исполнено всего 67.3% от утвержденной годовой величины, при равномерном уровне – 75%. Это означает, что в 4 кв. будет исполнено примерно на 1.4 трлн. руб. больше расходов, чем в среднем исполнялось за первые три квартала. С учетом того, что пик – с высокой вероятностью – придется на декабрь, можно ожидать в конце года резкого «вброса» бюджетных денег в экономику с последующим разгоном инфляции в начале следующего года.

По итогам года по оценке ЦМАКП бюджет должен быть исполнен с дефицитом порядка 0.5-0.6% ВВП.

II «Горячие» сюжеты третьего квартала 2013 г.

Традиционно третий квартал в бюджетной сфере является наиболее «горячей» порой – обсуждение проекта Закона о федеральном бюджете всегда вызывает острые дискуссии в экономических кругах. Однако в этом году споры вокруг федерального бюджета по остроте уступили обсуждениям, связанным с очередным витком пенсионной реформы – практически ликвидацией накопительной части пенсии.

Пенсионные накопления: быть или не быть?

К моменту написания обзора, в Госдуме уже прошел третье чтение законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения», фактически, определяющий судьбу накопительной пенсионной системы.

Законопроект предусматривает следующие ключевые изменения в действующей системе:

- выбор тарифа отчислений на накопительную часть между 6% и 0% (ранее предполагался выбор между 6% и 2%);
- продление до 31 декабря 2015 г. возможности выбора застрахованными лицами тарифа 6% отчислений на накопительную часть пенсии² (для выбора тарифа 0% ограничений по времени нет);
- «заморозка» средств пенсионных накоплений 2013 г. (до момента акционирования НПФ и их вступления в систему гарантирования накоплений) и зачисление взносов 2014 г. на накопительную часть пенсии в распределительную пенсионную систему.

Это означает «заморозку» накопительной пенсионной системы до конца 2014 гг.³ для всех участников рынка (в том числе тех, чьи накопления хранятся в

² Застрахованные лица, которым с 1 января 2014 г. впервые будут начисляться страховые взносы, смогут осуществить выбор варианта пенсионного обеспечения в течение 5 лет с момента первого зачисления взносов. До осуществления выбора взносы будут направляться в распределительную часть, с соответствующим увеличением пенсионных прав в виде индивидуальных пенсионных коэффициентов.

³ Для НПФ, которые не успеют акционироваться за 2014 г., срок «заморозки» будет продлен до 2016 г.

ВЭБе), и ее последующую ликвидацию (в пользу распределительной системы) для тех, кто не проявит достаточную активность и не заявит в течение 2-х лет о желании ее сохранить.

По сути, рассматриваемый законопроект – результат переплетения трех разнородных процессов, которые, для чистоты анализа, следует разделить:

Процесс №1: Нарастание дисбалансов в пенсионной системе

Долгосрочная несбалансированность принимаемой в настоящее время пенсионной формулы – в условиях роста «серой» демографической нагрузки – означает консервацию хронического и, более того, возрастающего дефицита ПФРФ. С учетом общего курса на ужесточение бюджетной политики, растущая потребность пенсионной системы в трансфертах из федерального бюджета формирует значительные бюджетные риски в долгосрочной перспективе.

В этой связи, с одной стороны, принято (завуалированно) решение об увеличении налоговой нагрузки на работающее население – посредством постепенного увеличения порога регрессии с 1.6 до 2.3 размера средней заработной платы. С другой стороны, доходная база ПФРФ будет увеличена (на постоянной основе) за счет отмены накопительной части пенсии для «молчунов» и переводе их взносов в распределительную часть – без права возврата к накопительной системе после 2015 г. (перевести свои накопления в распределительную часть можно будет без ограничений).

Процесс №2: Рост потребности рынка в обеспечении сохранности пенсионных накоплений

На сегодняшний день в системе негосударственного пенсионного обеспечения сконцентрирован достаточно большой объем финансовых средств – величина пенсионных накоплений по обязательному пенсионному страхованию в НПФ составляет 986 млрд. руб. (по состоянию на 3 квартал 2013 г.), объем пенсионных резервов⁴ – 801 млрд. руб. (т.е. в сумме порядка 2.7% ВВП⁵).

Дальнейшее развитие рынка НПФ требует обеспечения надежности накоплений граждан, что означает повышение требований к прозрачности деятельно-

⁴ Пенсионные резервы – это средства добровольных пенсионных взносов в рамках системы негосударственного пенсионного обеспечения.

⁵ ВВП на 2013 г. – оценка ЦМАКП

сти НПФ (акционирование) и необходимость создания системы гарантирования накоплений (по аналогии с гарантированием банковских вкладов) на страховой основе.

Необходимость создания такой системы неоднократно отмечалась участниками рынка негосударственного пенсионного обеспечения, как способ повышения доверия граждан к НПФ. Однако едва ли кто-то из участников рынка предполагал, что создание системы гарантирования накоплений приведет к изъятию накопительных взносов 2014 г. в пользу распределительной системы. Такой формат перехода к системе гарантирования накоплений – следствие третьего процесса.

Процесс №3: Ухудшение макроэкономической ситуации

Начавшееся в 2013 году замедление макроэкономической динамики привело к ухудшению прогноза социально-экономического развития РФ на 2014-2016 гг. В результате, параметры федерального бюджета подверглись серьезному пересмотру из-за ожидаемого «проседания» нефтегазовых доходов.

Утвержденная год назад величина расходов на 2014 г. (в соответствии с бюджетными правилами) не может быть снижена. Это означает необходимость затыкания образовавшейся в федеральном бюджете «дыры» за счет дополнительных источников доходов. Соответственно, одним из таких источников, стали взносы на накопительную часть пенсии – за их счет уменьшен трансферт в ПФРФ, а в федеральном бюджете сформирован резерв для антикризисной поддержки экономики.

Фактическая отмена накопительной части пенсии, предусмотренная законопроектом, вызвала неожиданную активность среди населения – численность застрахованных лиц, переведших накопления в НПФ за 3 квартала 2013 г. увеличилась на 4.5 млн. чел. (см. Рисунок 1). Правда, в третьем квартале рост числа переводов сильно замедлился (756 тыс. чел. за 3 июль-сентябрь), что, очевидно, связано с решением о продлении срока выбора тарифа отчислений на накопительную часть до конца 2015 г.

Общая численность населения, переведшего свои обязательные накопления в НПФ на момент написания обзора составила 21.1 млн. чел. (или порядка 40% всех участников накопительной системы).

Рисунок 1 – Численность клиентов НПФ, застрахованных по обязательному пенсионному страхованию (млн .чел.)



Источник: данные Службы Банка России по финансовым рынкам

Макроэкономические последствия принимаемого закона, прежде всего, связаны с потенциалом накопительной системы как источника «длинных» денег в экономике. Средства пенсионных накоплений являются серьезным инвестиционным ресурсом. До сих пор они были слабо задействованы в силу жестких законодательных ограничений на их вложение, однако, в условиях дефицита источников роста в экономике их потенциал мог бы быть использован для создания новых точек роста в экономике, а также снятия инфраструктурных ограничений на развитие.

Кроме того, дальнейшая утрата доверия населения к пенсионной системе, означает консервацию пассивности граждан при выборе индивидуальной пенсионной стратегии. Такая пассивность ставит под сомнение возможность эффективной работы заложенных в основу пенсионной формулы стимулов⁶, направ-

⁶ даже если абстрагироваться от вопроса их реалистичности

ленных на формирование у населения долгосрочного стратегического поведения.

Закон о федеральном бюджете 2014-2016 гг.: бюджетный маневр

После мирового кризиса 2008-2009 гг. бюджетная система России оказалась на развилке. С одной стороны – конъюнктурные доходы все еще продолжают поступать и, теоретически, могут быть использованы для структурной перестройки экономики. С другой – волатильность на мировых рынках не позволяет рассматривать сырьевую ренту как стабильный источник дополнительных доходов, и резко повышает бюджетные риски в условиях высокой зависимости российского бюджета от нефтегазовых доходов. Таким образом, выбор посткризисной бюджетной политики, по сути, заключался в выборе между политикой стабилизации и развития.

Своего рода поворотная точка была пройдена в 2012 г., когда было принято принципиальное решение о введении бюджетных правил. Это решение означало переход к новой модели бюджетных расходов, основанной на приоритете бюджетной стабильности при безусловном выполнении ранее взятых социальных обязательств. Такая модель означает курс на ужесточение бюджетной политики и сокращение всех незащищенных бюджетных статей.

Потребность в бюджетной экономии в 2014 г. усугубляется неожиданной ситуацией, не предусмотренной нынешней моделью бюджетных расходов – снижаются нефтяные цены (к чему система адаптирована и с чем может справиться без сокращения бюджетных расходов благодаря наличию бюджетных правил), а ненефтегазовые доходы. После пересмотра в сторону понижения официального макроэкономического прогноза, используемого при подготовке проекта федерального бюджета, недобор по ненефтегазовым доходам (по сравнению с предыдущим проектом бюджета на 2014 г.) составил порядка 500 млрд. руб.

Главным образом, снижение ненефтегазовых доходов связано со сжатием налогооблагаемой базы по НДС и налогу на прибыль – их поступления в сумме

сократятся на 536 млрд. руб. в 2014 г. и 617 млрд. руб. в 2015 г. по сравнению с величинами, ранее заложенными в Закон о бюджете на 2013-2015 гг.

В свою очередь, снижение нефтегазовых доходов, теоретически, означает сокращение расходных лимитов. Для того, чтобы этого не допустить были пересмотрены источники доходов на 2014-2016 гг.: введен налоговый маневр (постепенная замена экспортных пошлин на НДС с положительным эффектом для бюджета), средства накопительных взносов за 2014 г. направлены в распределительную часть пенсионной системы, что позволяет уменьшить трансферт в ПФРФ из федерального бюджета, увеличены размеры дивидендов государственных компаний и др.

В итоге, серьезного сокращения расходных лимитов в бюджете 2014-2016 гг. удалось избежать (см. рисунок 1).

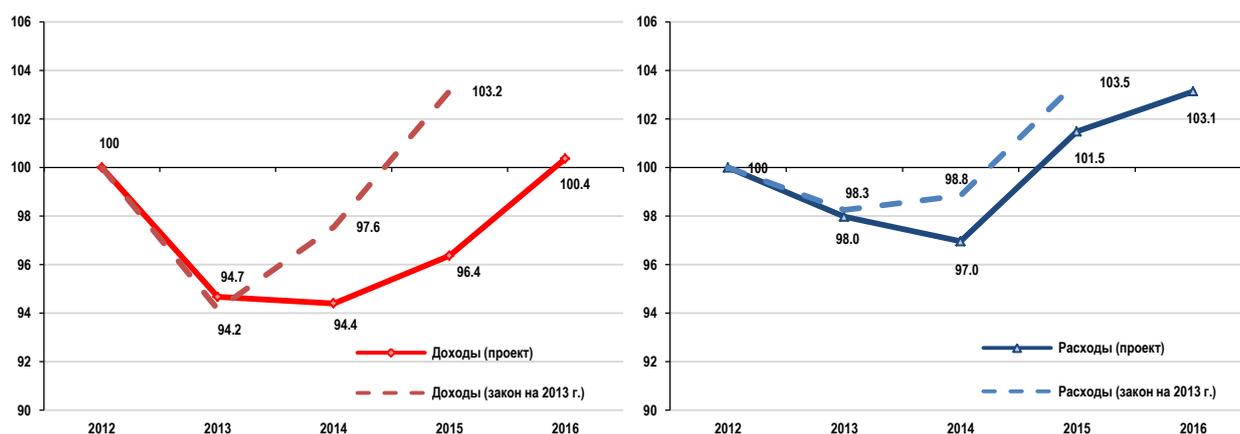


Рисунок 1 – Темпы роста в реальном выражении доходов и расходов федерального бюджета в соответствии с проектом Закона о федеральном бюджете (2012=100)

Однако внутри установленных лимитов был проведен серьезный бюджетный маневр, с целью высвобождения средств для выполнения дорогостоящих социальных обязательств.

Мерами бюджетной оптимизации стали:

- снижение всех расходов федерального бюджета (кроме нормативно обусловленных) на 5%;
- отказ от индексации заработной платы работников государственного сектора и денежного довольствия военнослужащих;

— изменение распределения во времени расходов на государственный оборонный заказ и др.

Приоритетом «номер один» в бюджете 2014 г. является выполнение майских указов Президента РФ. Стоимость их реализации за 3 года составит порядка 2.1 трлн. руб. Прочие расходы из числа незащищенных в данных условиях формируются по остаточному принципу. В том числе, сильному сокращению подверглись расходы на ЖКХ (27.8% в реальном выражении в 2014 г. по сравнению с 2013 г.), образование (17.5%) и здравоохранение (13.4%)⁷.

Таблица 1 – Расходы федерального бюджета по основным разделам (темпы роста в реальном выражении⁸, 2012=100)

	2012	2013	2014	2015	2016
Всего	100	98	97	101	103
Общегосударственные расходы	100	108	114	109	105
Национальная оборона	100	109	123	142	151
Нац. безопасность и правоохр. деят.	100	104	100	97	92
Национальная экономика	100	89	104	92	83
ЖКХ	100	64	46	39	24
Охрана окружающей среды	100	103	118	116	115
Образование	100	107	88	88	86
Культура, кинематография	100	104	96	90	88
Здравоохранение	100	82	69	57	56
Социальная политика	100	94	82	90	92
Физкультура и спорт	100	129	154	188	175
СМИ	100	92	79	59	52
Обслуживание долга	100	120	126	134	144
Межбюджетные трансферты (общие)	100	100	98	98	94

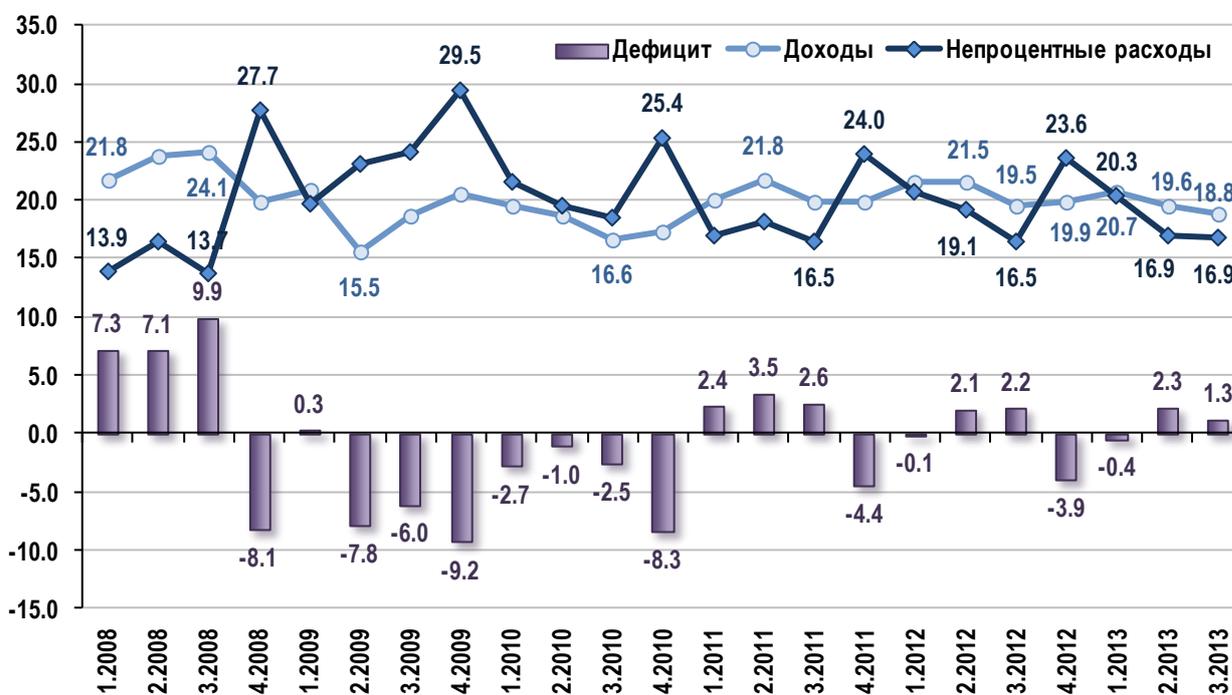
В целом, бюджет на 2014-2016 гг. представляется стабильным (гарантией чему служит консервативный подход к формированию расходных обязательств и накопленный объем нефтегазовых фондов), однако, не способным выступить в качестве значимого драйвера экономического роста. Стабильность, выбранная в качестве приоритета, откладывает решение накопившихся проблем на долгосрочную перспективу, когда возможности для их решения будут гораздо уже.

⁷ Во много сокращение расходов федерального бюджета по данным статьям связано с переносом их части на бюджеты другого уровня, а также переходом к «эффективному контракту». Однако рост социальной нагрузки на региональные бюджеты не обеспечен соответствующим ростом доходов, что ставит регионы в крайне тяжелые финансовые условия.

⁸ В качестве дефлятора использован среднегодовой ИПЦ

III Графическое приложение

Рисунок 2 – Доходы, непроцентные расходы и дефицит федерального бюджета (% ВВП)



Источник: Федеральное казначейство РФ

Рисунок 3 – Нефтегазовые и нефтегазовые доходы федерального бюджета (% ВВП) и мировые цены на нефть марки Urals (долл./барр.)



Источник: Федеральное казначейство РФ

Рисунок 4 – Поступление налогов в консолидированный бюджет за третий квартал (% ВВП)



Источник: Федеральное казначейство РФ

Рисунок 5 – Отношение НДС на товары внутреннего производства к ВВП за предыдущий квартал (%)

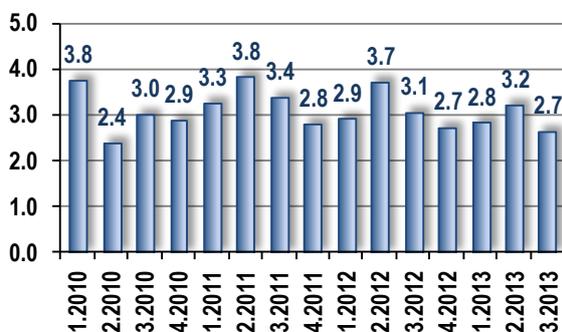


Рисунок 6 – Отношение налога на прибыль к валовой прибыли за предыдущий квартал (%)

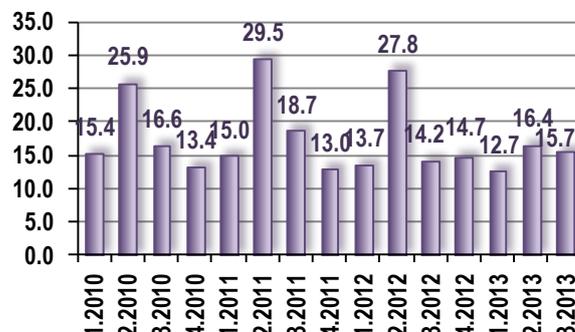


Рисунок 7 – Отношение НДФЛ к ФЗП (включая скрытую) за квартал (%)

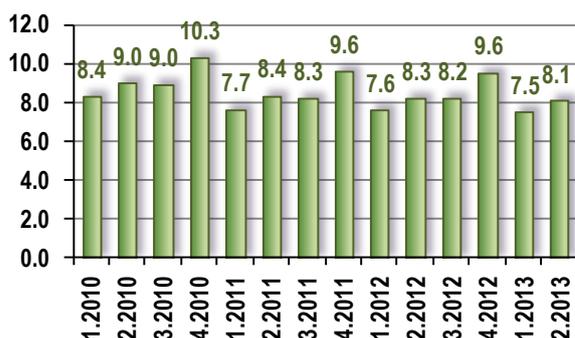
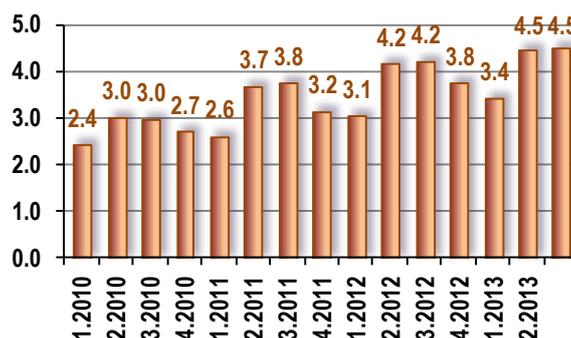
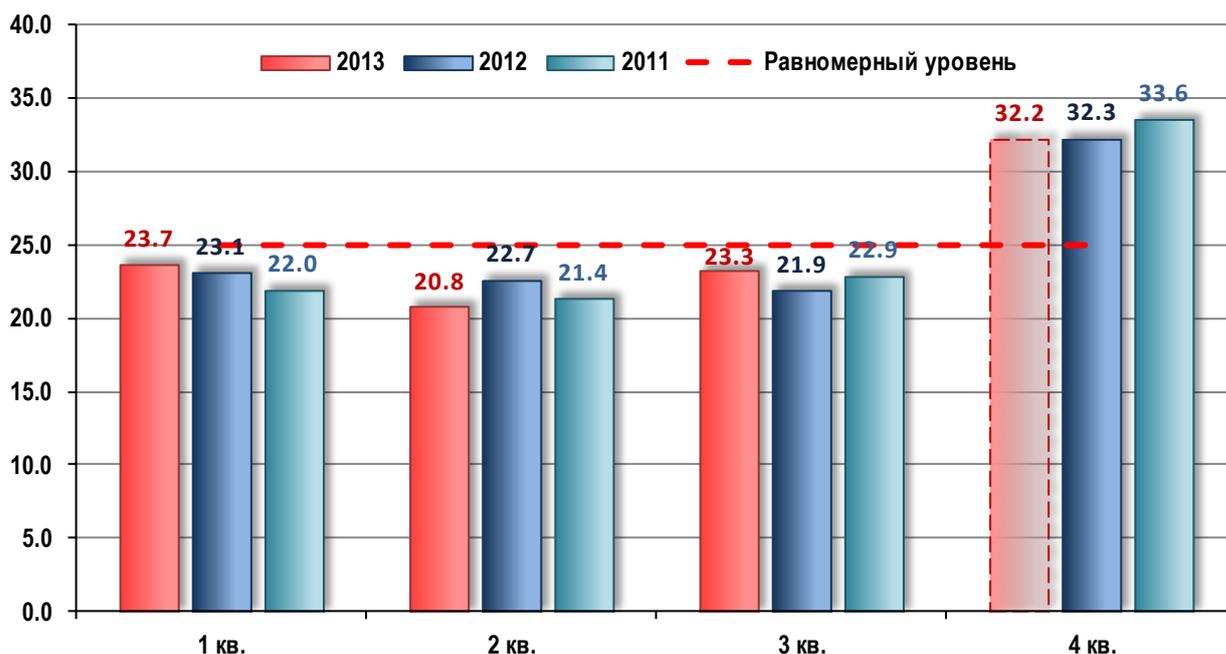


Рисунок 8 – Отношение акцизов (кроме импортных) к товарообороту за предыдущий квартал (%)



Источник: Федеральное казначейство РФ, Росстат

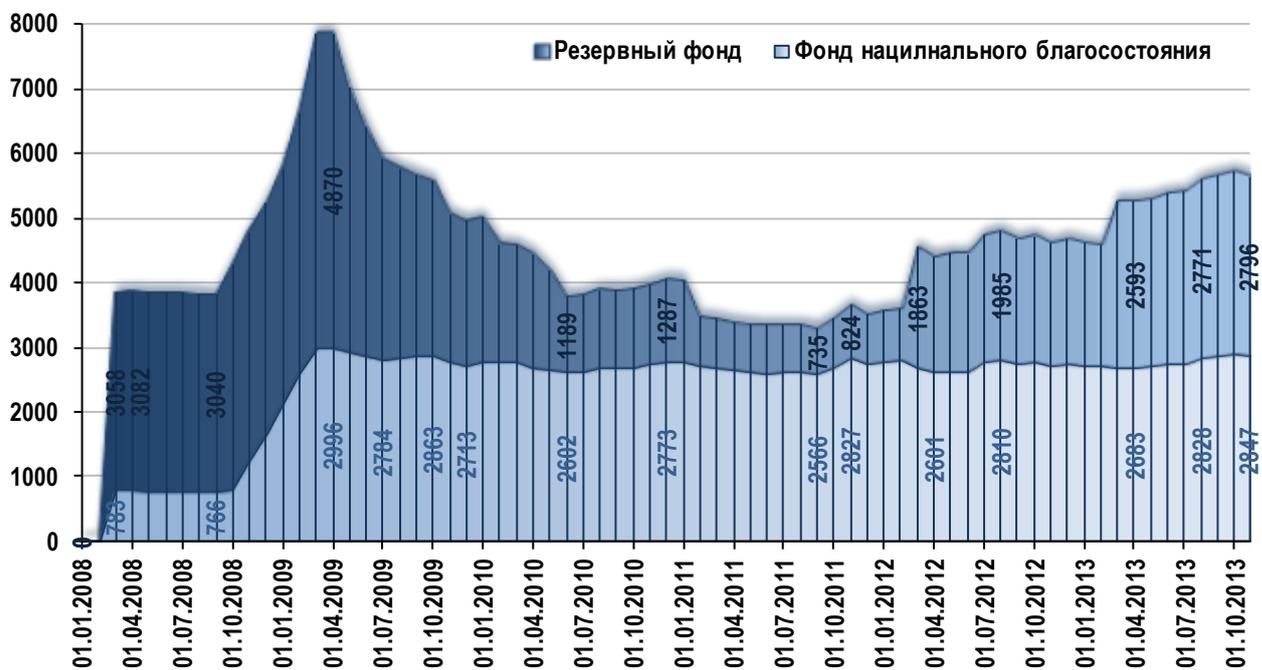
Рисунок 9 – Исполнение расходов федерального бюджета (% годового объема*)



*Для текущего года - % утвержденного годового объема бюджетных ассигнований, 4 кв. - оценка

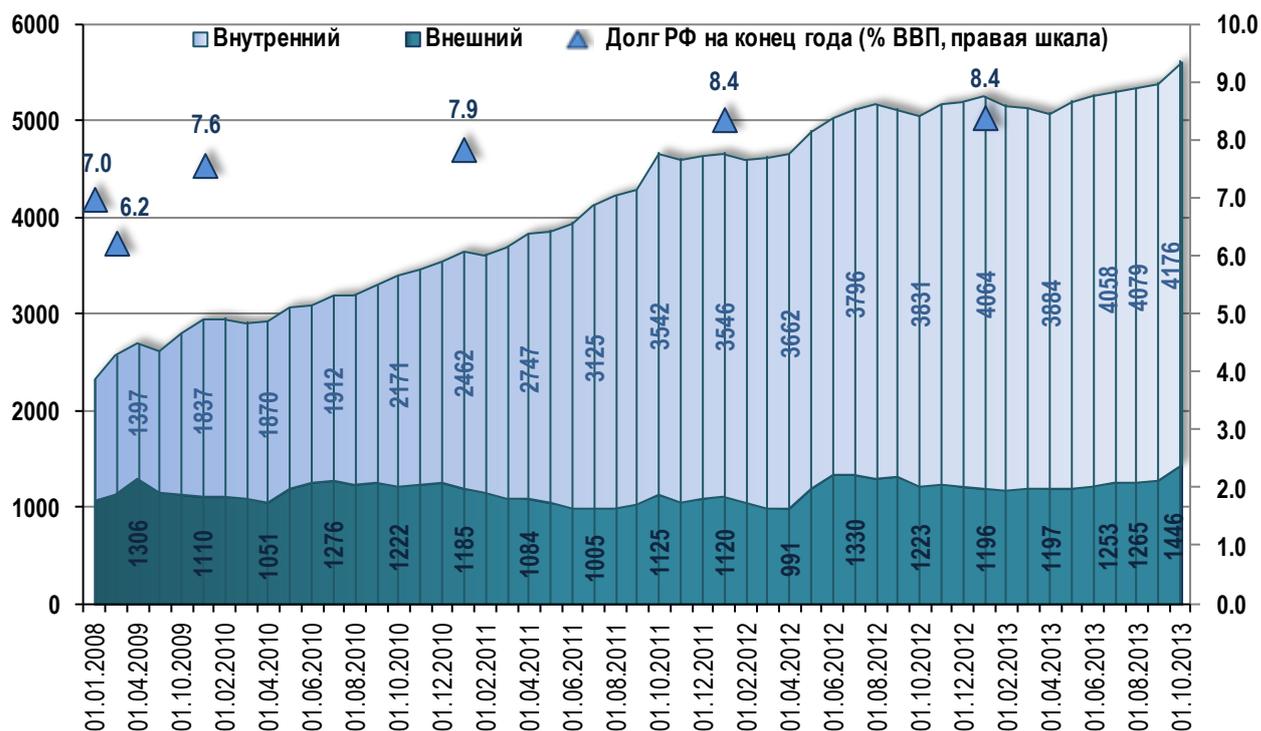
Источник: Федеральное казначейство РФ

Рисунок 10 – Совокупный объем средств нефтегазовых фондов (млрд. руб.)



Источник: Министерство финансов РФ

Рисунок 11 – Государственный долг Российской Федерации (без государственных гарантий, млрд. руб.)



Источник: Министерство финансов РФ

Автор обзора:

Пенухина Елена, ведущий эксперт ЦМАКП, EPenuhina@forecast.ru