

РОСТ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ И УСТОЙЧИВОСТЬ БЮДЖЕТА

Сначала монетизация, потом удвоение

Реформа системы льгот, изначально направленная на сокращение финансово необеспеченных обязательств бюджета, на деле обернулась наращиванием социальных расходов. Под давлением социальных протестов, спровоцированных неудачно проведенной монетизацией льгот, в начале 2005 г. правительством были приняты решения¹, заметно увеличивающие уровень расходов федерального бюджета по сравнению с установленным Законом о бюджете. В числе этих мер - дополнительная индексация базовой части пенсии, компенсация региональным бюджетам оплаты проезда федеральных льготников, дополнительное и более раннее относительно запланированного увеличение денежного довольствия военнослужащих.

Таблица 1. Затраты федерального бюджета на монетизацию льгот, млрд. руб.

	2005 (план)	Дополнительные социальные расходы
Денежные компенсации льгот федеральным категориям льготников	106,8	
Стоимость социального пакета для федеральных категорий льготников	66,3	
Средства, передаваемые регионам в виде субсидий на частичное возмещение расходов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла и выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей	15,0	
Средства, передаваемые регионам в виде субсидий на компенсацию проезда федеральных льготников		8,5
Средства для дополнительной индексации пенсий		115,0
Повышение денежного довольствия военнослужащих		6,9
Всего расходы на предоставление льгот за счет федерального бюджета	188,0	130,4
Итого вместе с дополнительными расходами		318,4

Источник: Минфин России, расчеты Центра развития

Готовность, с которой власти согласились увеличить расходы в рамках процесса монетизации льгот, не только отразила испуг правительства и желание исправить ошибки, сделанные в ходе реформы, но и стала первым признаком отказа от бюджетной политики 2002-2004 гг., предусматривавшей наличие существенного по размерам бюджетного профицита. В сочетании с созданием Стабилизационного фонда и ограничением расходов

¹ Отметим, что Правительство пошло на увеличение социальных выплат под «давлением улицы» впервые с 1995 года.

это привело буквально к «выжиманию» денег из экономики в 2004 г. Бюджет исполнялся с огромным профицитом (4,4% ВВП в 2004 г.), при этом финансирование бюджетной (в том числе социальной сферы) оставалось инерционным и недостаточным. В 2002-2004 гг. при снижении непроцентных расходов (включая трансферты ПФР) с 16,8% ВВП до 14,9% ВВП единственным стабильным (относительно ВВП) компонентом расходов оставался «силовой блок». Индексации заработной платы бюджетников, проведенные в течение последних лет, не вели к сокращению разрыва между ней и оплатой труда в небюджетной сфере. Масштабы индексации пенсий в последние годы были недостаточными для сохранения ставки замещения (отношения средней пенсии к средней зарплате), хотя и обеспечивали постоянный рост пенсий в реальном выражении.

Таблица 2. Фактический и планируемый уровень доходов бюджетников и пенсионеров.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Средняя пенсия, руб.	1379	1637	1915	2346	2840,4	3335,2	3830
В реальном выражении, в % к предыдущему году	116,3	104,5	105,5	110,5	112,4	109,7	108,1
В % к средней зарплате	32	30	28	28	29	29	30
Средняя зарплата в бюджетном секторе, руб.	3614	4397	5810	7138	8388	9855	11580
В реальном выражении, в % к предыдущему году	128,1	105,3	116,2	110,9			
В % к средней зарплате в небюджетном секторе	79	75	81	81	79	81	84

Источник: Росстат, расчеты Центра развития

Чтобы как-то исправить эту ситуацию было принято решение при формировании бюджета на 2006 г. и перспективного финансового плана до 2008 г. резко увеличить оплату труда в бюджетной сфере и размер пенсий (вдвое к 2008 г. относительно уровня 2004 г.), а также денежного довольствия военнослужащих и силовиков. Удвоение фонда оплаты труда в бюджетной сфере потребует нарастить расходы федерального бюджета на эти цели на 115 млрд. руб. в 2006 г. и на 350 млрд. руб. к 2008 г. (относительно уровня 2005 г.)

Таблица 3. Расходы федерального бюджета на оплату труда бюджетников и денежное довольствие военнослужащих.

	2004	2005	2006	2007	2008
млрд. руб.					
Оплата труда бюджетников	435	534	628	738	867
Довольствие военнослужащих (включая оплату труда гражданских сотрудников)	97	120	140	165	194
Зарплата и довольствие (без начислений)	532	654	768	903	1061
% ВВП					
Оплата труда бюджетников	2,6	2,7	2,8	2,9	3,1
Довольствие военнослужащих (включая оплату труда гражданских сотрудников)	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Зарплата и довольствие (без начислений)	3,2	3,3	3,4	3,6	3,8

Источники: 2004-2005 гг. - Пояснительные записки к проекту Закона о бюджете соответствующих лет, 2006-2008 гг.- расчеты Центра развития

Еще больший объем средств потребуется для удвоения пенсий. Решение об этом обострило и без того ожидаемую проблему дефицита Пенсионного фонда. Изначально перспектива дефицита распределительной пенсионной системы в долгосрочном периоде была обусловлена неблагоприятными демографическими тенденциями, ведущими к тому, что в течение ближайших десятилетий в России будет ухудшаться соотношение между количеством пенсионеров и занятых. При этом введение накопительного элемента в пенсионную систему, целью которого было решить проблему долгосрочного дефицита пенсионной системы, потребовало отвлечения ресурсов из распределительной системы, тем самым снизив ее возможности для финансирования текущих пенсий.

Следующим фактором, повлекшим «выпадение» доходов, стало снижение с начала 2005 г. базовой ставки социального налога с 35,6% до 26%. Связанное с этим сокращение доходов федерального бюджета от ЕСН привело к возникновению дефицита финансирования базовой части пенсий, которое осуществляется из федерального бюджета. Более того, если не произойдет увеличения собираемости ЕСН, в Пенсионном фонде ожидается возникновение дефицита и в страховой части распределительной системы. Появление дефицита связано как с ухудшением демографических параметров, так и с отвлечением средств в накопительную систему. Это будет особенно заметно в 2008 г., на который намечено увеличение ставки отчислений в накопительную часть с 4 до 6

%². Потребность Пенсионного фонда в финансировании дефицита, по нашей оценке, может увеличиться со 175 млрд. руб. (в 2005 г.) до 520 млрд. руб. в 2008 г.

Замена натуральных льгот денежными компенсациями делает необходимым проведение периодической индексации этих выплат, что также требует роста бюджетных расходов, однако их удельный вес относительно невелик по сравнению с затратами на удвоение оплаты труда бюджетников и пенсий.

Таблица 4. Баланс распределительной части пенсионной системы (без учета трансфертов из федерального бюджета на выплаты населению взамен натуральных льгот).

Распределительная часть	Бюджет ПФР 2005	Бюджет ПФР 2005 с учетом дополнительной индексации пенсий	2006	2007	2008
Доходы (без трансфертов на монетизацию льгот)	989	989	1120	1309	1434
ЕСН и страховые отчисления	828	828	1015	1185	1299
Расходы (без трансфертов на монетизацию льгот)	1072	1164	1418	1684	1955
На выплату трудовых пенсий	959	1038	1265	1502	1743
на индексацию пенсий	75	190	227	237	241
Текущий дефицит (-)	-83	-175	-298	-375	-520
Резерв на начало года	97	52*	0	0	0
Потребность в финансировании за счет средств федерального бюджета	0	120	298	375	520

* остаток резерва на начало 2005 г. уменьшен на сумму январских пенсий и компенсаций, выплаченных в декабре 2004 г.

Источник: ПФР, расчеты Центра развития

Влияние дополнительных социальных расходов на устойчивость федерального бюджета.

Дополнительные расходы федерального бюджета, которые должны быть осуществлены уже в 2005 г., оцениваются в объеме от 130 млрд. руб. (уже принятые решения об увеличении расходов) до 200 млрд. руб. (с учетом возможного недобора доходов в страховую часть пенсионной системы, необходимости оказания помощи регионам в связи с монетизацией или других пока не принятых решений: о

² Впрочем, в складывающейся катастрофической ситуации с финансированием текущих пенсий перспективы накопительной части вызывают большие сомнения. В условиях, когда недавно созданная накопительная часть пенсионной системы практически не работает, велика вероятность того, что ее формирование может быть приостановлено, либо вовсе прекращено ради пополнения распределительной части системы.

дополнительном повышении денежного довольствия силовикам или стипендий студентам). Однако в текущем году дополнительные расходы не окажут негативного влияния на устойчивость федерального бюджета.

С одной стороны, этому способствует изначально заложенный в бюджет-2005 запас прочности. В то время как его доходы были рассчитаны исходя из цены 28 долл. барр., расходы фактически (с учетом средств Стабилизационного фонда, предназначенных на покрытие дефицита ПФР), были рассчитаны исходя из цены 22 долл./барр. Решения о дополнительных расходах в течение 2005 г. поднимают фактическую цену отсечения до 25 долл./барр. Тем не менее, благодаря поступлениям в федеральный бюджет доходов от дела ЮКОСа (151 млрд. руб.), а также дополнительным поступлениям, связанным с более высокой инфляцией и ростом номинального объема ВВП, для финансирования расходов почти не придется использовать средства, подлежащие зачислению в Стабфонд. Объем дополнительных бюджетных доходов в 2005 г., если среднегодовая цена нефти составит 39 долл./барр. (прогноз МЭРиТ), будет таков, что Стабилизационный фонд за вычетом средств, уже направленных в январе на погашение долга МВФ, к концу 2005 г. может достичь 1,2-1,3 трлн. руб.

В 2006-2008 гг. реализация всех принятых решений об удвоении пенсий и зарплаты бюджетникам, а также индексации льготных выплат, по нашей оценке, приведет к росту непроцентных расходов федерального бюджета с 15,1% в 2005 г. до 16,8% в 2008 г., что естественно не позволит сохранить цену отсечения на нынешнем уровне.

В 2006 г. прогнозируемый прирост социальных расходов (по сравнению с 2005 г.) может составить более 300 млрд. руб., что обуславливает повышение цены отсечения до 27 долл./барр., в случае, если остальные непроцентные расходы сохраняются на прежнем уровне относительно ВВП. Однако в последующие два года, чтобы справиться с нарастающим уровнем социальных расходов, понадобится увеличить цену отсечения до 28-29, а затем и до 30-32 долл./барр. При этом основную опасность представляет расширение дефицита Пенсионного фонда, увеличение которого вызывается еще несколькими вышеперечисленными факторами помимо опережающего увеличения размера пенсий.

Таблица 5. Объем дополнительных социальных расходов федерального бюджета, млрд. руб. (прирост относительно уровня 2005 г.).

	2006	2007	2008
Дополнительные социальные расходы	305,3	509,4	781,0
Увеличение зарплаты бюджетников и довольствия военнослужащих	114,4	228,9	343,3
Прирост трансфертов Пенсионному фонду на покрытие дефицита, связанного с увеличением пенсий	176,3	251,7	395,5
Индексация выплат, связанных с монетизацией льгот (темпом инфляции)	14,5	28,8	42,3

Источник: расчеты Центра развития

Таким образом, в 2006-2008 г. федеральный бюджет в очередной раз «адаптируется» к высокому уровню мировых цен на нефть и предпочитает «проесть» сваливающиеся на него нефтедоллары, вместо того, чтобы решать проблемы развития или «делиться» с будущими поколениями России.

Таблица 6. Влияние дополнительных социальных расходов на параметры федерального бюджета.

	2005		2006	2007	2008
	план	оценка	прогноз		
млрд. руб.					
Доходы бюджета	3326	4165	4188	4604	5010
Процентные расходы	244	243	208	209	185
Расходы на оплату труда и трансферты ПФР с учетом повышения	1077	1247	1562	1837	2237
Остальные непроцентные расходы при условии сохранения на уровне 2005 г. (относительно ВВП)	1727	1738	1984	2222	2471
Профицит	278	937	434	336	116
% ВВП					
Доходы бюджета	17,8	21,1	18,6	18,3	17,9
Процентные расходы	1,3	1,2	0,9	0,8	0,7
Расходы на оплату труда и трансферты ПФР с учетом повышения	5,8	6,3	6,9	7,3	8,0
Остальные непроцентные расходы при условии сохранения на уровне 2005 г. (относительно ВВП)	9,2	8,8	8,8	8,8	8,8
Профицит	1,5	4,8	1,9	1,3	0,4
Допустимая цена отсечения в Стабфонд, долл. барр.			27	28	32
Цена нефти "Urals" для расчета доходной части бюджета, долл./барр.		39	34	34	34

Источник: Минфин России, расчеты Центра развития