

Бюджет

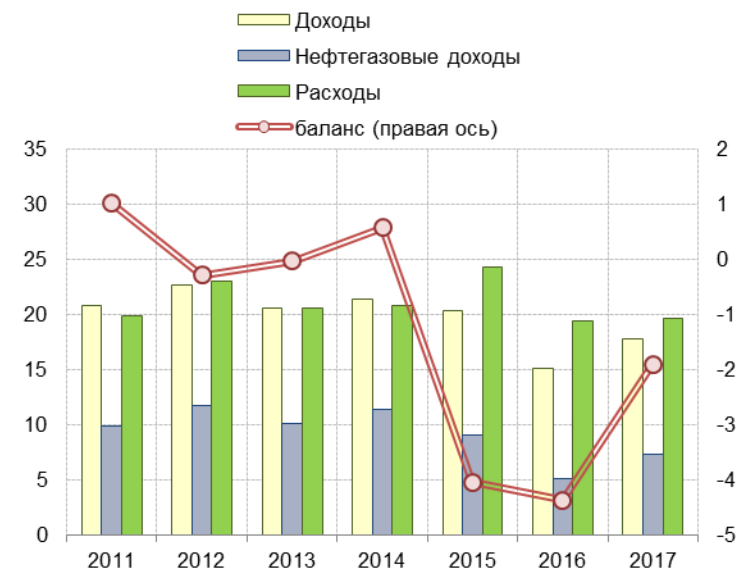
4. Бюджет решено поправить

Бюджетная отчетность свидетельствует, что планы по сборам нефтегазовых и ненефтегазовых доходов федерального бюджета в 2017 г. существенно перевыполняются. На этом фоне Минфин пересмотрел план по доходам на 2017 г. и предлагает увеличение расходов бюджета. Структура расходов при этом ухудшается.

В январе-апреле 2017 г. доходы федерального бюджета составили 4,86 трлн руб., увеличившись по сравнению с прошлогодним показателем на 22%, при том, что в законе о бюджете рост доходов практически не предусмотрен. В процентном отношении к ВВП доходы федерального бюджета за январь-апрель 2017 г. составили 17,7%, что заметно, более чем на 2 процентных пункта, превышает соответствующий уровень 2016 г. Существенное влияние на динамику доходов федерального бюджета оказало резкое увеличение нефтегазовых доходов. Средняя цена на нефть марки Urals составила в январе-апреле 2017 г. 52,07 долл./барр., за первые четыре месяца 2016 года средняя цена на нефть равнялась всего 34,07 долл./барр. В результате, нефтегазовые доходы выросли на 50%. Под влиянием высоких цен на нефть доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов выросла до 41,4% (в Законе о федеральном бюджете этот показатель запланирован на уровне 37%, однако цены на нефть выросли, и нефтяная зависимость подросла).

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета в январе-апреле 2017 г. выросли по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. на 7,6%. Существенный вклад в этот прирост оказало увеличение поступлений от внутреннего НДС на 16%, налога на прибыль – на 18%. Прирост поступлений налога на прибыль частично носит «технический» характер и связан с централизацией в федеральный бюджет дополнительно 1 п.п. ставки налога на прибыль, который затем должен перераспределяться на региональный уровень через трансферты; частично связан

Рис. 4.1. Доходы, расходы и дефицит федерального бюджета в январе-апреле 2011-2017 годов, % ВВП



Источник: Минфин, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

с незапланированным увеличением прибыли прибыльных организаций. В то же время, существенный рост поступлений НДС, заметно опережающий динамику добавленной стоимости, связан, прежде всего, с ростом собираемости данного налога. Поступления от акцизов увеличились на 48,5% и обусловлены увеличением ставок акцизов, а также перераспределением поступлений от акцизов на ГСМ в пользу федерального бюджета. Поступления налогов на ввозимые товары (от НДС на импорт и импортной пошлины) сократились соответственно на 4% и 7% – очевидно, под влиянием укрепления рубля, поскольку долларové объемы импорта в первом квартале демонстрировали впечатляющую позитивную динамику.

Динамика поступлений нефтегазовых и ненефтегазовых доходов федерального бюджета за первые четыре месяца 2017 года, а также пересмотр макропрогноза на 2017 г. позволяют предположить, что план по доходам за год будет существенно перевыполнен. На основе этих предположений Минфин подготовил поправки в Закон о федеральном бюджете на 2017-2019 годы, затрагивающие только 2017 год. В соответствии с проектом поправок, доходы федерального бюджета в 2017 году вырастут по сравнению с запланированными на 1,19 трлн руб., в том числе нефтегазовые доходы – на 719,4 млрд руб., ненефтегазовые – на 471,8 млрд руб.

По нашему мнению, оценка увеличения нефтегазовых доходов в 2017 г. выглядит заниженной. При предположении, что в оставшуюся часть года цены на нефть и обменный курс будут соответствовать средним показателям за первые четыре месяца 2017 года (52,07 долл./барр. и 62 руб. за долл.), а физические объемы нефтегазового экспорта будут равны запланированным, дополнительные нефтегазовые доходы за 2017 г. составят 1,3 трлн руб. Расчет Минфина основан на существенно более низких, чем средние за четыре месяца, ценах на нефть – на уровне всего 45,6 долл./барр. Примерно такая средняя цена на нефть получается при предположении, что в оставшиеся месяцы 2017 г. цены на нефть вернутся к запланированному уровню в 40 долл./барр. Для получения итоговой оценки

Минфин использовал обменный курс 64,2 руб./долл. Заметим, что на данный момент времени действует решение, закрепленное Бюджетным кодексом – не тратить дополнительные нефтегазовые доходы, а наращивать резервы правительства за счет конвертации этих средств в валюту на открытом рынке.

Оценка дополнительных ненефтегазовых доходов Минфина, напротив, не выглядит консервативной. Во-первых, она основана на оптимистическом макроэкономическом прогнозе Минэкономразвития. В качестве одного из немногих аргументов в пользу позитивного пересмотра динамики ВВП на 2017 г. в Пояснительной записке к законопроекту о внесении изменений в федеральный бюджет приводится рост реальной заработной платы в первые месяцы 2017 года. Но этот рост происходит одновременно со снижением реальных доходов населения и может быть связан с перетоком рабочей силы в теневой сектор экономики с более низкими доходами. Во-вторых, в последней версии макропрогноза заложен среднегодовой обменный курс доллара к рублю на уровне 64,2 руб./долл., при более крепком обмене курсе бюджет может недополучить налоги, связанные с импортом (НДС на импорт и импортную пошлину).

Наконец, 40% ожидаемых дополнительных ненефтегазовых поступлений (190 млрд руб.) связаны с неналоговыми доходами. Природа этих дополнительных доходов не вполне понятна, это касается в частности возврата в бюджет имущественного взноса АСВ. Похоже, Правительство при подготовке бюджета не знало о том, что получит деньги от АСВ в размере 60 млрд руб., и это стало приятной неожиданностью. Получение других дополнительных неналоговых доходов сопряжено с рисками. Это касается, в частности, утилизационного сбора в размере 21 млрд руб. Помимо рисков с получением дополнительных неналоговых доходов, существуют риски получения запланированных доходов, например, дивидендов от госкомпаний.

Что решено сделать с дополнительными ненефтегазовыми доходами? Расходы федерального бюджета в 2017 г. будут увеличены на 362 млрд руб., еще 110 млрд

руб. будут направлены на возмещение выпадающих источников финансирования дефицита федерального бюджета (доходов от приватизации и размещения зарубежных займов). Год только начался, а источники финансирования дефицита уже выпадают. На наш взгляд, это связано с недостатками планирования бюджетных показателей. Никаких принципиально новых факторов, влияющих на приватизационные перспективы и перспективы внешних заимствований, с конца прошлого года не появилось.

В соответствии с пояснительной запиской и приложениями к законопроекту, расходы на открытую часть бюджета увеличиваются на 193 млрд руб., остальной прирост (169 млрд руб.) приходится на закрытую часть (очевидно, что это «силовой блок»). «Открытый» прирост практически поровну распределен между программными и непрограммными расходами. В абсолютном выражении наибольшие дополнительные ресурсы (речь идет только об открытой части бюджета) также направлены на поддержку «силового блока» и на поддержку отдельных отраслей экономики. В частности, на поддержку сельского хозяйства, с учетом взноса в уставный капитал Россельхозбанка в размере 25 млрд руб., направляется 34 млрд руб. Трансферты регионам увеличены на 13 млрд руб., но в основном за счет планируемого роста поступлений централизованной части налога на прибыль. В то же время, средства на социальные расходы (за исключением пенсий военнослужащим) практически не выделены. На отрасли, увеличивающие человеческий капитал – образование и здравоохранение – выделено крайне мало. Структура предлагаемых изменений расходов федерального бюджета дана в таблице 4.1.

В заключение отметим, что поправки в федеральный бюджет и увеличение бюджетных расходов являются вполне ожидаемой реакцией Правительства на улучшение экономической конъюнктуры и рост нефтяных цен в начале 2017 г. Расходы федерального бюджета и после предлагаемого увеличения остаются на достаточно низком уровне. Если дефлировать скорректированный объем расходов 2017 г. по инфляции, он окажется на 2,6% ниже уровня 2016 г. В целом

Таблица 4.1. Увеличение расходов федерального бюджета в 2017 г.

Направления расходов	млрд руб.
Прирост расходов, всего	361.8
Закрытая часть бюджета	168.4
Открытая часть бюджета	193.4
в том числе	
Управление, Силовой блок, вкл. пенсии военнослужащим	83.9
Поддержка отдельных отраслей экономики	86.6
Поддержка регионов	13
Социальные расходы	0.4
Культура, спорт	6.4
Образование и здравоохранение	3.1

Источник: Минфин, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

увеличение расходов должно оказать позитивное, краткосрочное проциклическое влияние на рост экономики. Однако остальные последствия в целом негативны – увеличение структурного перекоса в сторону «силового блока» (напомним, что поправками в бюджет прошлого года также в основном были увеличены оборонные расходы); увеличение доли непрозрачной «закрытой» части бюджета (стоит напомнить, что по данным ЦБ РФ четверть нарушений банков приходится на обналичивание денег гособоронзаказа⁶); наконец, демонстративное пренебрежение расходами, создающими человеческий капитал – образованием и здравоохранением.

Наталья Акиндинова, Андрей Чернявский

Население

5. Статистические противоречия. Доходы населения не то, чем кажутся?

Если верить опубликованной Росстатом статистике за апрель, ситуация с доходами населения пугающая: падение реальных располагаемых доходов на 7,6% к апрелю прошлого года, хотя экономика уже вышла из рецессии. В то же время провал доходов плохо увязывается с динамикой других показателей, отражающих состояние домохозяйств. Скорее всего, в очередной раз сказались недостатки методологии Росстата, и никакого существенного ухудшения состояния населения не было.

Если опираться на данные Росстата, то в апреле произошло сильное падение реальных располагаемых доходов населения: на 7,6% к апрелю 2016 г. и на 8,4% относительно уровня марта (после сезонной корректировки). Локальный минимум, зафиксированный в конце прошлого года, оказался «пробит» на 5%: апрельские данные сломали позитивный тренд последних месяцев (рис. 5.1).

⁶ Газета «Ведомости» от 10.05.2017.