



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Бюджетная устойчивость: тенденции и перспективы

Докладчик: Соколов И.А.

НИР по теме «Факторный анализ собираемости налога на добавленную стоимость в Российской Федерации» в рамках исполнения Государственного задания РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2020 год

Основные параметры федерального бюджета

Показатель	2020 г. (оценка)	2021 г. (план)	2022 г. (план)	2023 г. (план)
Доходы, в т.ч.:	17 852,4	18 765,1	20 637,5	22 262,7
<i>в % к ВВП</i>	16,7	16,2	16,6	16,8
Нефтегазовые доходы	5 127,0	5 987,2	6 884,3	7 489,8
<i>в % к ВВП</i>	4,8	5,2	5,5	5,6
Ненефтегазовые доходы	12 725,5	12 777,9	13 753,2	14 772,9
<i>в % к ВВП</i>	11,9	11,1	11,1	11,1
Расходы, всего	22 561,7	21 520,1	21 885,0	23 671,3
<i>в % к ВВП</i>	21,1	18,6	17,6	17,8
Дефицит (-) / Профицит (+)	-4 709,3	-2 755,0	-1 247,5	-1 408,6
<i>в % к ВВП</i>	-4,4	-2,4	-1,0	-1,1
Справочно: ВВП	106 974	115 533	124 223	132 822

- Объем государственного долга возрастет с 12,3% ВВП на начало 2020 г. до 21,4% ВВП к концу 2023 г. (всего 28+ трлн руб.)
- Прогнозируемый объем остатков средств ФНБ на конец 2023 г. должен составить 13,5 трлн руб. (10,1% ВВП)

Особенности государственной бюджетной политики 2010-х гг.

- высокая зависимость доходов бюджета от цены на энергоносители
(текущий уровень – **29%** от всех доходов ФБ по оценкам исполнения ФБ-2020);
- жесткое бюджетное правило и «манипуляции» по его обходу
(временный дефицит **+1% ВВП (2018)**, Фонд развития **+0,5% ВВП (2019-)**, «избыточно оптимистичное прогнозирование» **ненефтегазовых поступлений (2020)**; приостановка **(2021)**);
- ограниченность маневра в части изменения структуры бюджетных расходов из-за наличия существенной доли условно «защищенных» расходов (**65-75%**);
- низкие темпы роста ВВП не создавали условий для наращивания бюджетных расходов в 2010-х гг. (в соответствии с законом Вагнера);
- цикличность в остатках суверенных резервов, их заметное «исчерпание» в условиях **2-летнего** периода кризиса
(объем суверенных резервов в нач. 2009 г. составил **16,0% ВВП** и в конце 2010 г. **7,8%**; в нач. 2015 г. **9,3%** и в конце 2016 г. **5,0%**; в апреле 2020 г. **12,4%** - ФНБ сохраняется! Но **+8% ВВП** госдолг);
- осуществление бюджетной консолидации посредством сокращения финансирования инвестиционных расходов и проектов долгосрочного развития
(профинансировано из ФБ ФАИП – **462,4 млрд рублей** в 2011 г. и **536,7 млрд рублей** в 2019 г. Т.е. в реальном выражении сокращение на **47%**)

Долгосрочные вызовы бюджетной политики – 1

Проблема бюджетной устойчивости смягчилась (вследствие пенсионной реформы), но не решена

ⓐ Чем заменить устойчиво выпадающие нефтегазовые доходы?

- *Кризисный уровень поступлений нефтегазовых доходов будет через 10-15 лет нашим текущим, постоянным уровнем (3% ВВП)*

Объем совокупных расходов будет устойчиво сокращаться под действием бюджетного правила при текущем фискальном режиме

ⓐ Нужен ли переход к новой модели налогообложения или достаточно смягчить бюджетное правило?

Высокий спрос на общественные блага и сложившаяся бюджетная сеть не позволяют оптимизировать значимую часть расходов ФБ

ⓐ Нужны сокращение социальных функций/услуг государства, оптимизация бюджетной сети и переход к ГЧП/соцзаказу?

Долгосрочные вызовы бюджетной политики – 2

Недостаточный уровень производительных расходов (нехватка 1,5-2,0 п.п. ВВП производительных для текущего уровня ВВП), в т.ч. из-за неснижающегося присутствия государства в коммерческом секторе экономики, модели «силового» управления страной и растущих функций госаппарата)

Ⓣ Нужно ли усиливать влияние бюджета на экономический рост?

Вытеснение прямых бюджетных инвестиций иными видами текущих расходов (субсидии, закупки, взносы в институты развития). Государство создает все больше нерыночных или квазирыночных посредников в управлении собственным имуществом

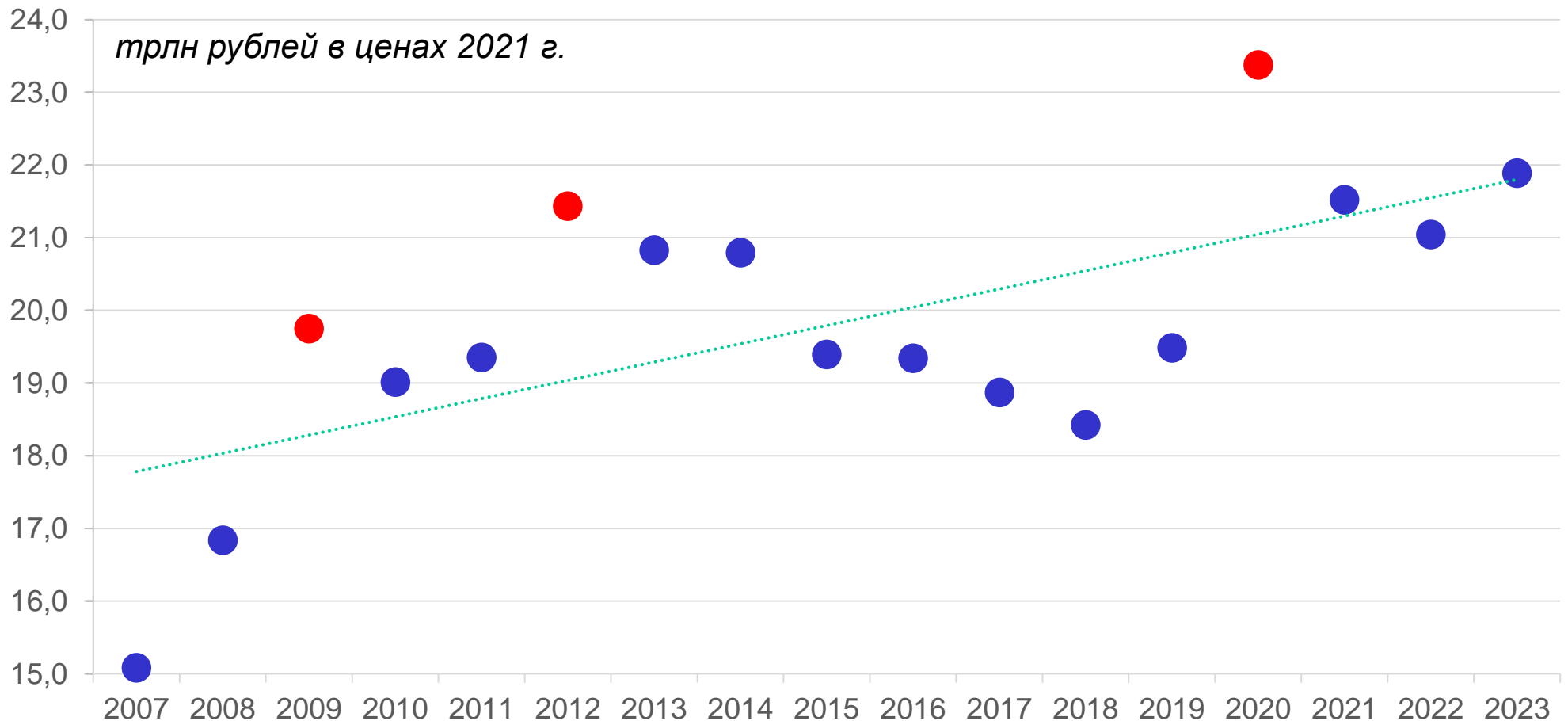
Ⓣ Нарастающая непрозрачность в управлении расходами и имуществом создает риски для эффективности или нет?

Ухудшение и без того низкой финансовой самостоятельности регионов (растущий объем полномочий при сокращении объема трансфертов из ФБ в пользу региональных бюджетов)

Ⓣ На пути к росту нефинансируемых мандатов?

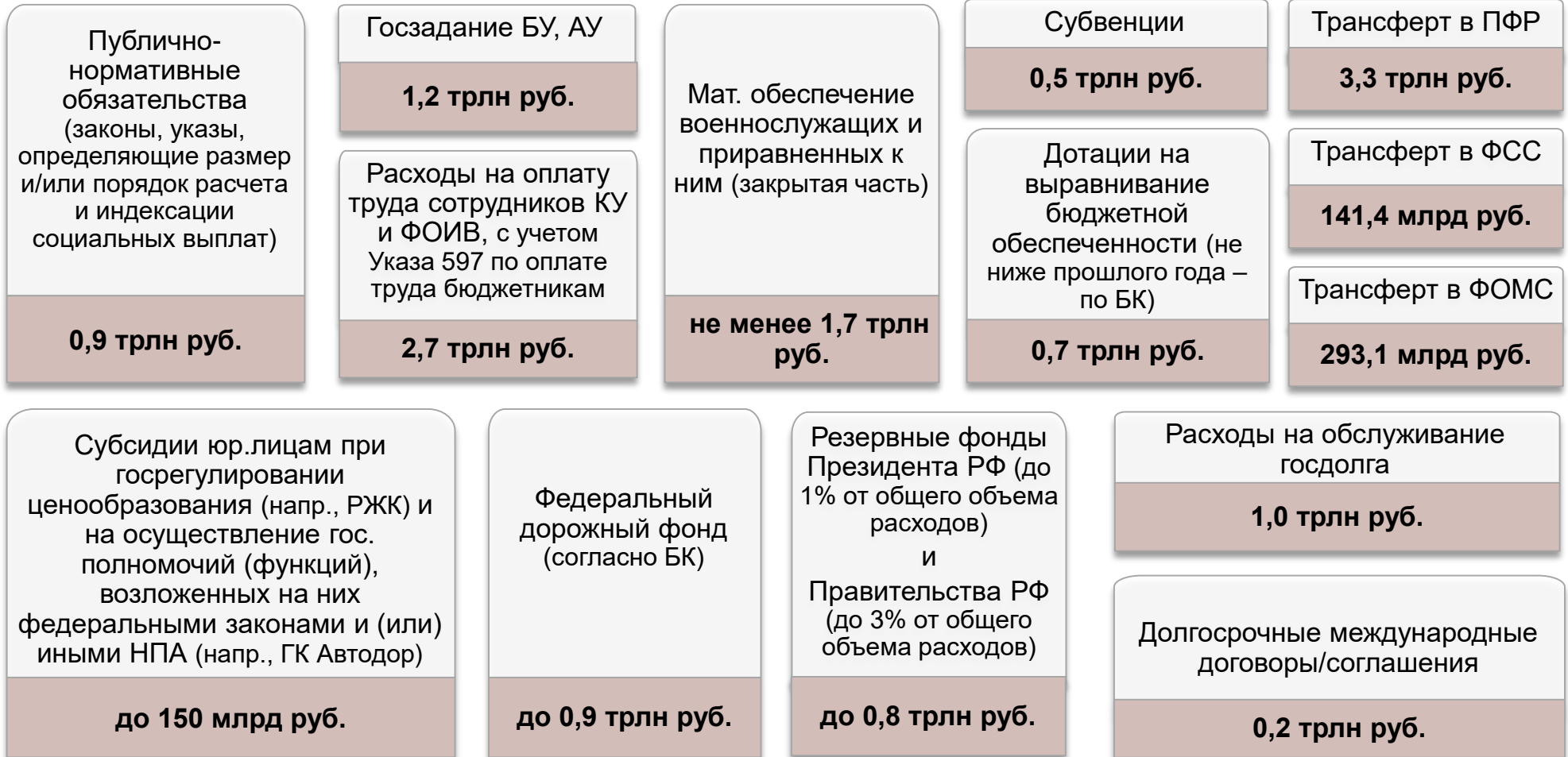
Вывод: Бюджетная политика отражает перекосы в организационной модели управления страной и принятых отраслевых решениях.

Динамика расходов федерального бюджета



Вывод: несколько нарастающих пиков расходов ФБ – 2009, 2012 и 2020. За каждым пиком следовала бюджетная оптимизация, но поступательный тренд наращивания расходов она не «переламывала»

Законодательные требования по объемам расходов ФБ: насколько предопределены федеральные расходы (в условиях 2021 г.)



ИТОГО: до 14,5 трлн руб. расходов ФБ предопределено

А еще есть нацпроекты и «незащищенные» расходы...

НО есть еще условно «незащищенные» расходы:

- нацпроекты (2,3-2,5 трлн руб.);
- закрытые расходы, кроме оплаты труда (до 2,0 трлн руб.);
- закупки для госнужд (до 1,5 трлн руб.);
- бюджетные инвестиции (до 0,6 трлн руб.);
- стимулирующие субсидии юрлицам, НКО, БУ/АУ (на иные цели) – до 2,0 трлн руб.;
- прочие МБТ в регионы (до 0,5 трлн руб.).

ИТОГО: до 9 трлн руб.

Выводы:

- 1. Структура расходов ФБ уже давно стала негибкой, причем возможности для перераспределения расходов продолжают сокращаться.**
- 2. ФБ при текущем бюджетном правиле может остаться постоянно убыточным.**

Налоговые новации в России = +500 млрд рублей

Мера	Ожидаемые поступления	Риск недополучения доходов
Введение прогрессивной шкалы НДФЛ: каждый рубль свыше 5 млн руб. заработка будет облагаться по ставке в 15%	60 млрд руб.	Возможна активизация применения схем уклонения от налогообложения на фоне общего падения располагаемых доходов населения и бизнеса
Обложение НДФЛ доходов от депозитов и процентов по ценным бумагам	100 млрд руб.	Не учтены последствия второй волны кризиса и дальнейшего падения реальных доходов
20% повышение ставки акциза на табачную продукцию в 2021 г.	65 млрд руб.	Ухудшение собираемости из-за частичного отказа (снижения) потребления табачной продукции, перехода на более дешевую легальную продукцию или на альтернативные виды никотинсодержащей продукции (ЭСДН), роста нелегального оборота (более 16% рынка в 2019 г.)
Повышение ставки налога у источника в соответствии с соглашениями с «транзитными» юрисдикциями до уровня 15% по выплачиваемым процентам и дивидендам (деофшоризация)	более 76 млрд руб.	Может провоцировать вывод прибыли и налоговой экономии с использованием корпоративных структур российских бенефициаров, находящихся за рубежом
Введение рентного коэффициента в размере 3,5 к действующей ставке НДПИ (пока рассматривается этот законопроект)	до 52,8 млрд руб.	Не учитывает особенностей разработки отдельных месторождений, что для ряда компаний может обернуться существенными финансовыми потерями и созданию искажающих стимулов в экономике
Модификация параметров НДД от добычи углеводородного сырья	133,6 млрд руб.	Заморозка добычи на убыточных месторождениях, что сократит объемы добычи.
Оптимизация налоговых льгот нефтегазовому сектору	до 130 млрд руб.	Ухудшение инвестиционного климата в отрасли вследствие изменения налогового режима

Возможные пути получения дополнительных налоговых доходов (НО ПОТРЕБУЕТСЯ ЧЕРЕЗ 5-10 ЛЕТ ЕЩЕ 2-2,5% ВВП)

Повышение собираемости НДС (*до 1,5 трлн руб.*)

Совершенствование налогообложения на добычу твёрдых полезных ископаемых и экологических сборов налогов – *до 500 млрд руб.*

Завершение налогового манёвра в нефтегазовом секторе (повышение НДС при обнулении эксп. пошлин) – *до 200 млрд руб.*

Увеличение поступлений от налога на имущество юридических и физических лиц (в консолид. бюджет субъектов РФ) – *до 100 млрд руб.*

2. Неухудшение структуры расходов федерального бюджета

Доля производительных расходов в общем объеме расходов ФБ варьировалась между 16,3% в 2009 г. и 21,4% (план) в 2023 г.

В программе ЦСР речь шла о необходимости увеличения расходов БРП/ФБ к 2019 г. по следующим:

- Здравоохранение: увеличение расходов на 0,3% ВВП.
- Образование: увеличение расходов на 0,3% ВВП.
- Транспортная инфраструктура: увеличение расходов на 0,2% ВВП.
- Сокращение бедности: увеличение расходов на 0,4-0,7% ВВП.

Это было сделано в ФЗ-2020 в части пособий по бедности и здравоохранению (в рамках борьбы с пандемией и кризисом).

Вывод: Следует не допустить сокращения этих расходов в реальном выражении по сравнению с 2020 г., с последующим их наращиванием до установленных целевых ориентиров.

3. Текущая конструкция бюджетного правила обречена на изменения

1. Базовая цена медленно, но постоянно растет на 2% ежегодно – к 2024 г. она составит 46 долл. за барр., т.е. может быть устойчиво выше фактической цены на нефть и тогда будет постоянное использование средств ФНБ.
2. Устойчивое сокращение нефтегазовых поступлений при торможении динамики ненефтегазовых доходов (они также процикличны) будет симметрично сокращать предельные расходы ФБ – уже к 2025 г. они могут не превысить 15,5-16,0% ВВП, что соответствует уровню расходов федерального бюджета начала 2000-х годов.
3. В рамках *предельных расходов* могут скоро оказаться *только текущие расходы* федерального бюджета, а все бюджетные инвестиции будут ограничены тратами Фонда развития (это долговое финансирование). Крайне неустойчивая модель – инвестиции будут зависимы от долговой конъюнктуры.

Вывод: Действующее бюджетное правило может успешно функционировать только при благоприятной макроэкономической конъюнктуре (относительно высокой цене на нефть и неотрицательных темпах долгосрочного экономического роста).

Донастройка бюджетного правила или изменение его конструкции – 1

Вариант 1 – донастройка правила

Повысить базовую цену по отношению к заложенному в текущем варианте бюджетного правила уровне – например, на \$5/барр. с 2022 г. и на \$10/барр. с 2025 г. Это обеспечит дополнительный доход в объеме 0,7-1,3% ВВП. **Но насколько это реально, если цена на нефть будет на текущем уровне в ближайшие годы?**

Вариант 2 – изменение конструкции правила

1. Для нефтегазовых доходов **сохраняется текущая конструкция** с базовой ценой. Но **используется ее рублевый эквивалент с расчетным курсом рубля для базовой цены** (например, рублевая базовая цена = 43,2 долл. за барр. * 65 руб./долл. = 2808 руб. за барр.).

Замена ее на «конценсус-прогноз» и более сложные комбинации делает ее более гибкой, но едва ли отличается прозрачностью и предсказуемостью.

Донастройка бюджетного правила или изменение его конструкции – 2

2. Для **ненефтегазовых доходов должна быть устранена цикличность путем определения структурных ненефтегазовых доходов**. Для этого используется оценка структурных доходов через специальные статистические техники (как правило, *фильтр Ходрика–Прескотта*), предполагающие расщепление ВВП на циклическую и структурную компоненты.

При падении ВВП и прогнозных доходов ниже структурного уровня государство увеличивает заимствования для финансирования этой дельты, но при оживлении экономики осуществляет гашение заимствований.

3. Еще одной составляющей гибкости бюджетного правила должна быть **оговорка об особых обстоятельствах** или **«правило чёрного хода»** (англ. *escape clause*), которая встречается в системах фискальных ограничений ряда стран (*Германия, Великобритания, Словакия, Швейцария, Бразилия и др.*).

Она предполагает, что при чрезвычайных обстоятельствах (очень резких изменениях экономической конъюнктуры, объявлении войны, природных бедствиях и т.п.), потолок расходов по решению ГД может быть выше, чем предусматривает бюджетное правило (*например, в Швейцарии обе палаты парламента должны признать обстоятельства таковыми*).

4. Тактика проведения «односторонней» бюджетной консолидации

- 1) *Начинать сокращение расходов следует после начала восстановительного роста экономики.* Поэтому запуск бюджетной консолидации в России оправдан после завершения кризиса – вероятно, с **2022 г.**, а в 2021 г. сокращение расходов возможно за счет поэтапного отказа от антикризисных мер.
- 2) *Сокращать расходы целесообразно планомерно, растянув во времени, не прибегая к разовому секвестру.* В частности, предлагается использовать подход «отложенных выплат» для бюджетных расходов инвестиционного характера (перенос вправо по новым стройкам/инвест.закупкам), а также «точечной» консолидации для неприоритетных расходов (в первую очередь, стимулирующих субсидий отраслям, не относимым Правительством РФ к наиболее пострадавшим от кризиса).
- 3) *Определять объем возможной бюджетной экономии исходя из отрицательной разницы между прогнозным и структурным уровнем нефтегазовых доходов* (чтобы не занимать пока наряду с наращиванием госдолга на антикризис).

Статьи расходов для оптимизации

Рекомендация	Экономия, млрд руб.
Отказаться от финансирования капитального строительства «новых» объектов вне рамок нацпроектов	до 100 (из 316)
Сократить расходы по субсидиям бюджетным и автономным учреждениям на иные цели (в основном это расходы на капитальный и текущий ремонт)	до 70 (из 240)
Сократить объемы субсидий иным некоммерческим организациям до уровня, компенсирующего расходы на оплату труда с начислениями, налоги, ЖКХ	до 60 (из 360)
Временно отказаться от субсидий госкомпаниям, институтам развития, кредитным организациям, не предусмотренных нацпроектами и не являющихся компенсационными/антикризисными	до 110 (из 340)
Сократить объем стимулирующих неадресных субсидий, не включенных в нацпроекты, на компенсацию части затрат или доходов (нетарифного регулирования) организаций	до 100 (из 420)
Сократить расходы на материально-техническое обеспечение ФОИВ, посредством установления единых нормативов (цены, количества, перечня) товаров (работ, услуг) по категориям (группам) должностей и сокращения количества отдельных учреждений, осуществляющих материально-техническое обеспечение деятельности ФОИВ	до 20 (из 65)
Сократить расходы на выполнение прикладных НИОКР для нужд ФОИВ через отказ от закупок НИОКР при наличии подведомственных научных организаций, имеющих соответствующий тематический профиль, оптимизацию расходов на оперативную деятельность подведомственных научных организаций, утверждение ЛБО на закупки НИОКР только после предварительного рассмотрения их тематик Минобрнауки России, РАН и Минфином России на предмет актуальности и целесообразности таких закупок, пересечения с формируемым госзаданием, учета результатов прошлых закупок на аналогичные темы в работе ФОИВ	до 50 (из 145)
Потенциал сокращения расходов ФБ в 2021 г.	до 500

5. Пересмотр требований к ФНБ

Суверенных резервов нам гарантированно хватает *на «любой» 2-летний кризис*. Однако при затяжной рецессии и цене на нефть не выше базовой, *ФНБ исчерпается за 3-4 года*.

7%-уровень ограничений на накопления ФНБ не только *противоречит мировой практике* (установление верхних пределов на объемы суверенных фондов не применяется), но *ухудшает среднесрочную устойчивость ФБ*, не говоря о *долгосрочной*.

Принципы изменения требований к ФНБ:

1. Нарращивание ФНБ целесообразно проводить до тех пор, пока цены на нефть превышают базовую цену.
2. ФНБ должен выполнять сугубо функции упраздненного Резервного фонда, защищая федеральный бюджет от колебаний цены на нефть.
3. ФНБ должен иметь «антикризисные оговорки», позволяющие использовать его резервы на финансирование антикризисной программы мер без ограничений на объем (т.е. по усмотрению Правительства РФ).



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Спасибо за внимание!