



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

Бюджет как инструмент структурных преобразований в российской экономике

Цели и условия ответственной бюджетной политики



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

Функции бюджета

Перераспределение
доходов

*Saez, 1998 Moffitt, 2002, Chetty,
2011*

Устранение провалов рынка (в т.ч.
предоставление общественных благ и благ
со значительными внешними эффектами)

*Musgrave, 1973, Myles, 2002 Lochner, 2003
Finkelstein, 1011, Donaldson, 2011*

Макроэкономическая
стабилизация/сглаживание цикла

Barro, 1979, Elmendorf, Mankiw, 1998

Цель бюджетной политики – нахождение приемлемого для текущего уровня экономического развития соотношения между производительными и непроизводительными расходами при обеспечении их необходимой эффективности и устойчивости.

Бюджетная устойчивость

– это характеристика действующего или предполагаемого фискального режима, который определяется структурой и объемом доходов и расходов (обязательств) бюджета

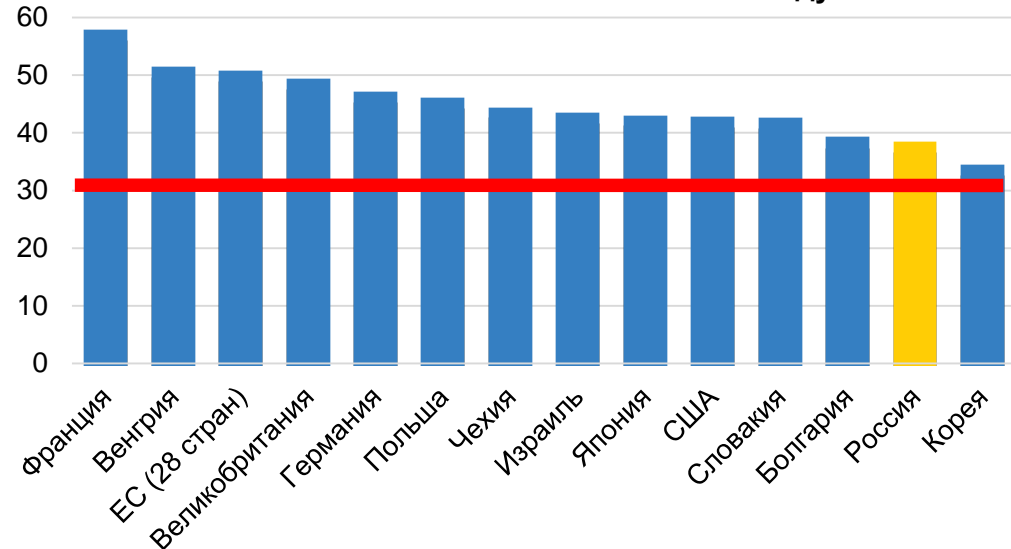
Бюджетная эффективность

– это, в первую очередь, производная от реализуемой государственной политики, а лишь во вторую – зависимость от качества существующих процедур и инструментов управления бюджетными расходами

Государственные расходы и уровень экономического развития



Величина расходов расширенного правительства в странах ОЭСР и России по отношению к ВВП в 2015 году

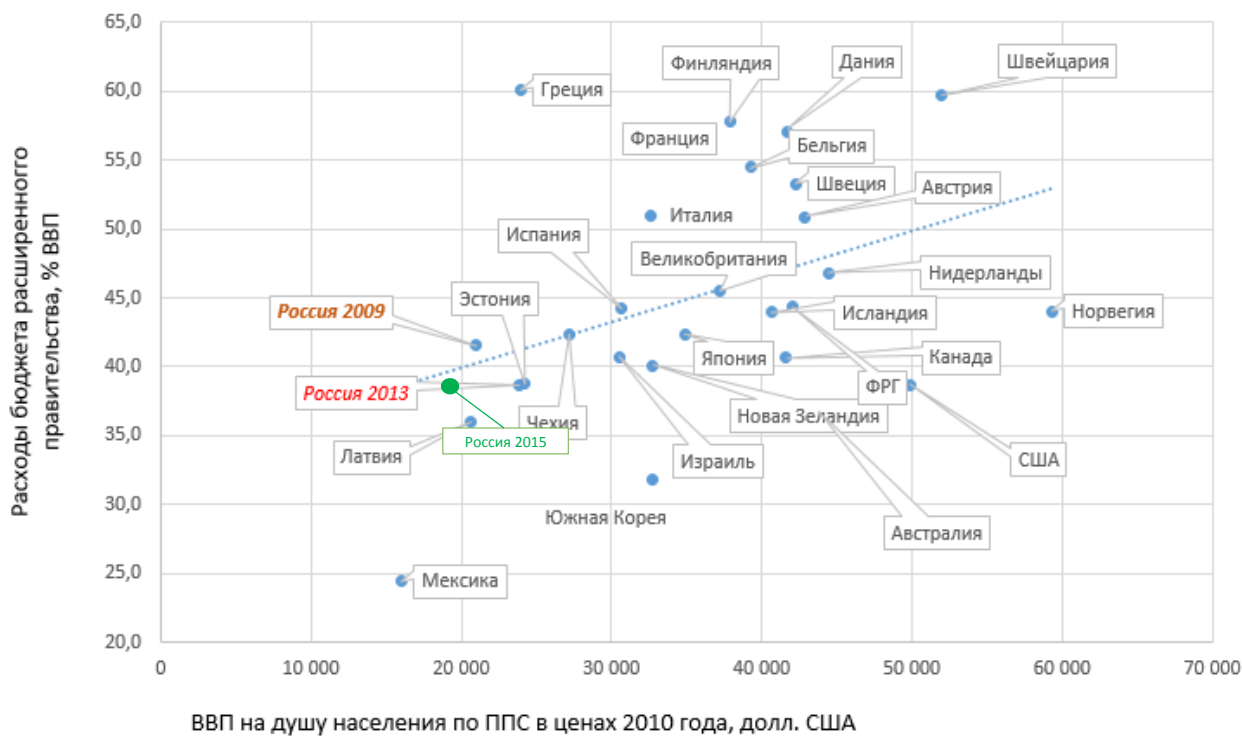


Tanzi V., Schuknecht L. (2009): развитые страны в 1960-х гг. имели средний объем госрасходов порядка **30% ВВП**. В последующем периоде объем госрасходов вырос за счет активного участия государства в перераспределении ВВП

Россия среди стран ОЭСР характеризуется невысоким уровнем госрасходов относительно масштабов национальной экономики. **РФ не имеет значительных резервов наращивания госрасходов – приоритет должен смещаться в сторону изменения структуры госрасходов**

В долгосрочном периоде более высокому уровню развития стран соответствует большая доля расходов в ВВП (*Гипотеза Вагнера*).

В долгосрочном периоде многие исследования говорят об **отрицательном влиянии увеличения государственных расходов сверх определенного предела на рост.**



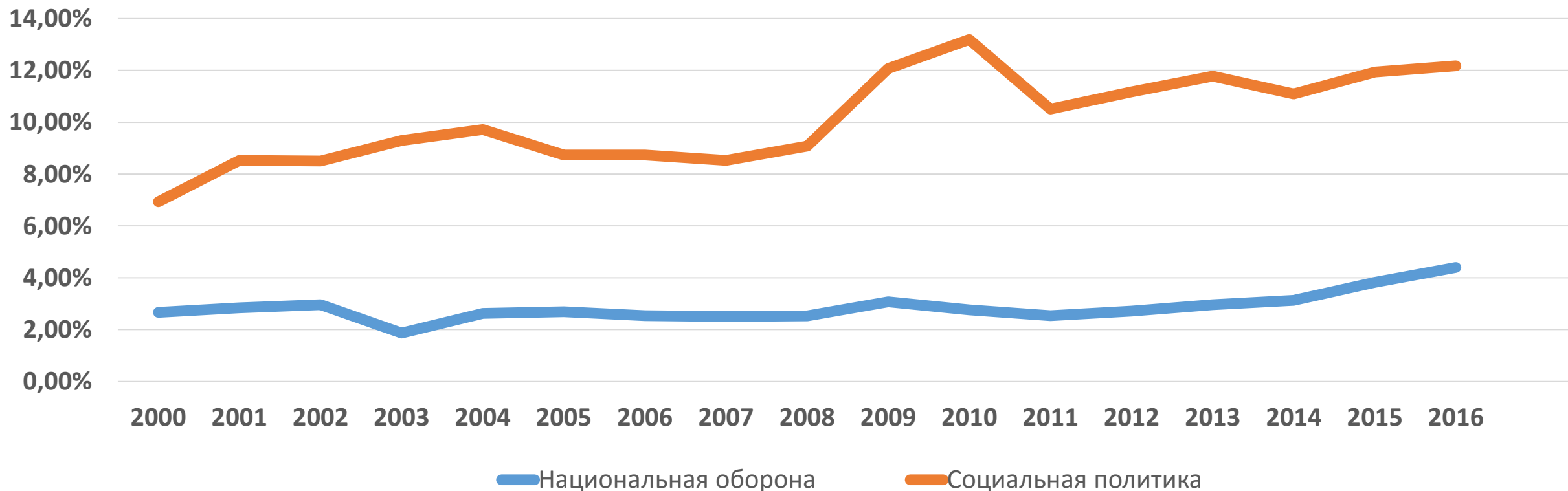
Расходы бюджета расширенного правительства по функциональной классификации



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

% ВВП	2000	2004	2008	2012	2016	В п.п. ВВП (2016 к 2000)
РАСХОДЫ - ВСЕГО	32,0%	31,9%	34,3%	34,2%	35,6%	3,6
Общегосударственные вопросы (без выплат по госдолгу)	1,4%	2,5%	2,7%	2,1%	2,2%	0,8
Национальная оборона	2,7%	2,6%	2,5%	2,7%	4,4%	1,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,0%	2,6%	2,6%	2,9%	2,3%	0,3
Национальная экономика	6,8%	5,0%	5,5%	4,9%	4,5%	-2,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,7%	1,7%	2,8%	1,6%	1,2%	-1,5
Охрана окружающей среды	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0
Образование	2,9%	3,5%	4,0%	3,8%	3,6%	0,7
Культура, кинематография, средства массовой информации	0,6%	0,6%	0,8%	0,7%	0,6%	0,0
Здравоохранение, физическая культура и спорт	2,1%	2,2%	3,7%	3,7%	3,6%	1,5
Социальная политика	6,9%	9,7%	9,1%	11,2%	12,2%	5,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	3,8%	1,4%	0,5%	0,6%	0,9%	-2,9

Расходы на социальную политику и национальную оборону, % ВВП



С 2000 по 2016 гг. наиболее существенно выросли **социальные расходы**. В 1,8 раза в долях ВВП и более чем в 1,6 раза увеличилась их доля в структуре расходов (с 21,6% до 34,3% от общего объема расходов).

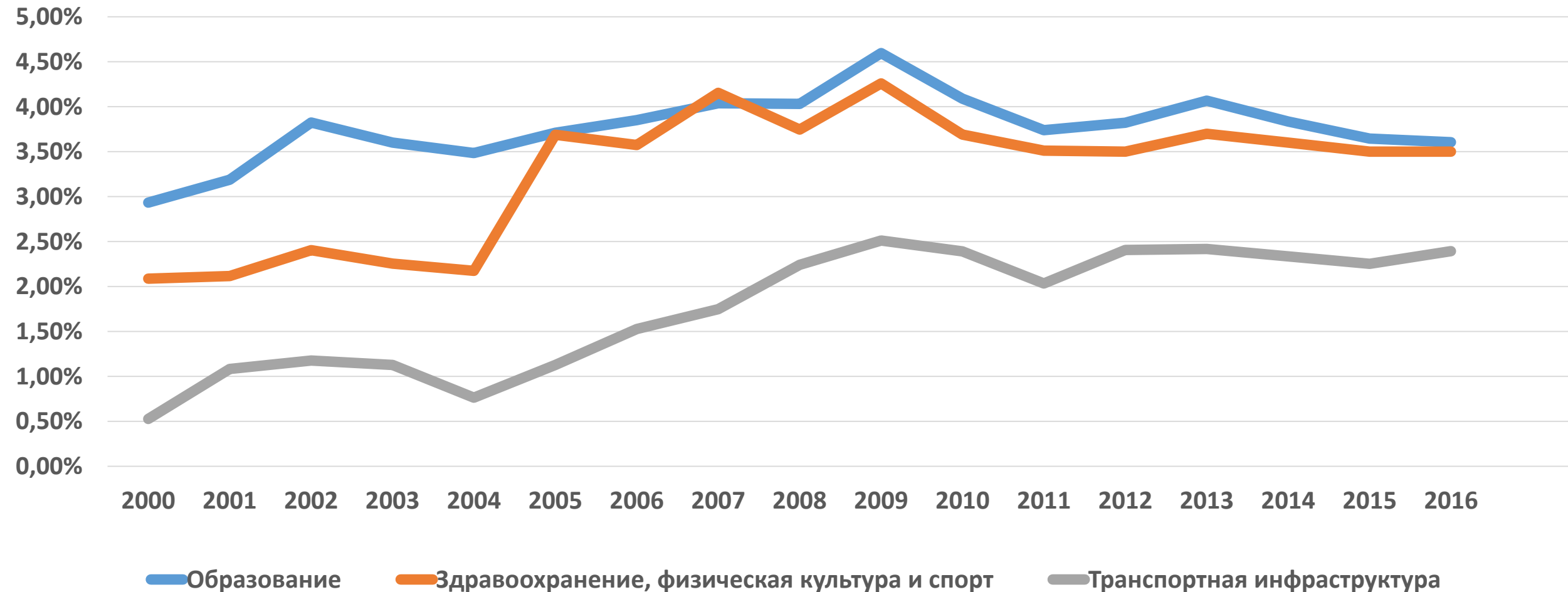
Расходы на национальную оборону с 2000 по 2016 гг. выросли в 1,6 раз в долях ВВП и в 1,5 раз увеличилась их доля в структуре расходов.

В России довольно **инертная структура расходов** – например, в ФБ социальные и силовые расходы составляют 60% всех расходов. При этом в 2016 г. именно по этим статьям был прирост расходов, а также еще по обслуживанию госдолга.

Расходы на образование, здравоохранение и транспортную инфраструктуру, % ВВП



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



Бюджет нельзя назвать **бюджетом развития**, т.к. происходило недофинансирование **производительных расходов** - на человеческий капитал и инфраструктуру (что является устойчивым трендом последних лет). В БРП у нас производительные расходы составляют 11% ВВП при общем объеме расходов в 35-36% ВВП (у ФБ эта доля в два раза ниже – 15%).

Оценка целевого уровня производительных расходов



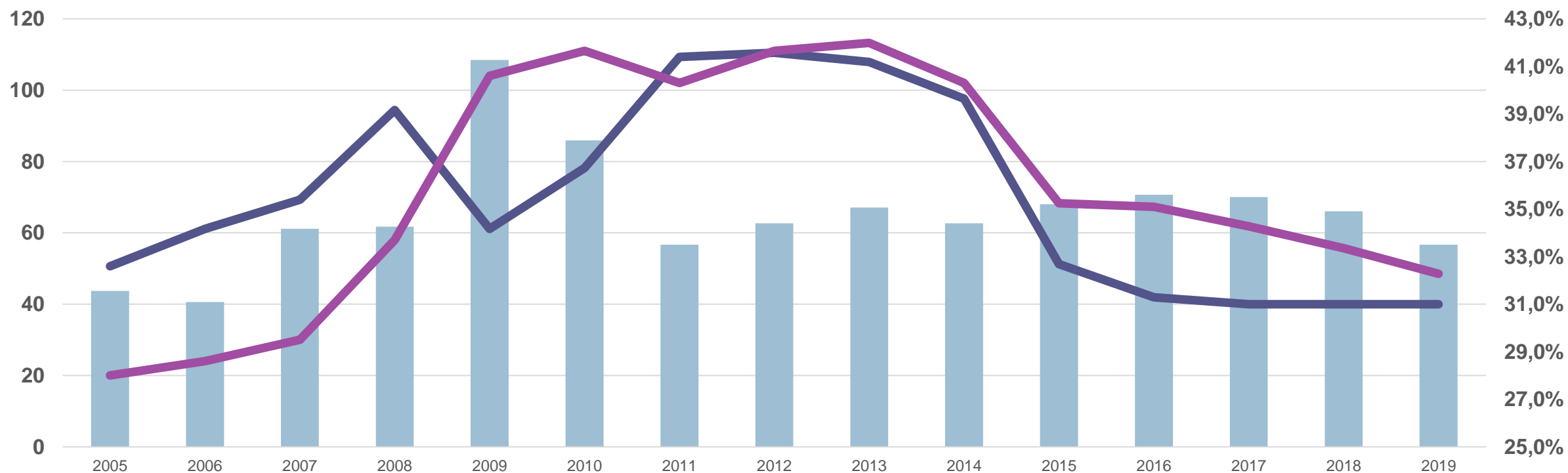
Значение производительных расходов, характерное для стран сопоставимого с Россией уровня экономического развития, составляет 13,8%ВВП (+2,8 п.п.ВВП к уровню 2013 г.)

Недостаточный объем производительных расходов, обеспечивающих долгосрочный экономический рост. Увеличение производительных расходов за счет сокращения непроизводительных расходов в полном объеме невозможно в силу традиционно высокого запроса российского общества на перераспределение доходов и предоставление общественных благ, а также вследствие изменившихся геополитических условий.

Приведение бюджетных расходов под финансовые возможности государства



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



■ Расходы БРП, % ВВП (правая ось)

— Среднегодовая цена на нефть, долл. США/барр.

— Цена на нефть, обеспечивающая сбалансированность федерального бюджета, долл. США/барр.

Основные параметры бюджетов, %ВВП



№ п/п	Наименование	2005	2013	2016	2017	2018	2019
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ							
1	Доходы	22,1	18,1	15,6	15,5	15,2	15,0
1.1.	<i>Нефтегазовые доходы</i>	9,3	9,1	5,6	5,8	5,5	5,4
1.2.	<i>Ненефтегазовые доходы</i>	12,8	9,0	10,0	9,7	9,7	9,6
2	Расходы	15,1	18,6	19,0	18,7	17,4	16,2
3	Дефицит	6,9	-0,4	-3,4	-3,2	-2,2	-1,2
4	Госдолг на конец года	14,1	9,7	13,2	16,1	16,4	16,8
БЮДЖЕТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ							
1	Доходы	36,6	33,9	32,3	33,1	32,4	32,3
2	Расходы	29,4	35,1	35,6	35,5	34,9	33,5
3	Дефицит	7,2	-1,2	-3,3	-2,4	-2,5	-1,2

Структура расходов БРП РФ по разделам функциональной классификации, %ВВП



Раздел	Наименование	2016	2017	2018	2019	Изменение 2019 г. к 2016 г., п.п. ВВП
	Расходы, всего	35,6	35,5	34,9	33,5	-2,1
1	Общегосударственные вопросы	2,2	2,3	2,2	2,1	-0,1
2	Национальная оборона	4,4	3,3	3,0	2,8	-1,6
3	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,3	2,4	2,2	2,0	-0,3
4	Национальная экономика	4,5	4,4	4,4	4,1	-0,4
5	Жилищно-коммунальное хозяйство	1,2	1,1	1,0	1,0	-0,2
6	Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
7	Образование	3,6	3,6	3,6	3,6	0,0
8	Культура, кинематография	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
9	Здравоохранение	3,3	3,3	3,4	3,3	0,0
10	Социальная политика	12,2	13,0	13,0	12,5	0,3
11	Физическая культура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
12	Средства массовой информации	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0
13	Обслуживание государственного и муниципального долга	0,9	1,1	1,0	1,1	0,2

Причины сложившейся ситуации с бюджетом



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

Неоптимальная структура ранее взятых социальных обязательств, несопоставимый с уровнем экономического развития спрос населения на общественные и мериторные блага

Неблагоприятная экономическая конъюнктура, геополитическая напряженность, медленно меняющаяся структура экономики

Бюджет

Патерналистская промышленная политика, неэффективный (забюрократизированный) госаппарат, избыточное государственное участие в экономике, включая ВПК

Политические циклы ставят «запрет» на принятие непопулярных мер. Как итог, бюджетная консолидация проводится со скрипом и потом компенсируется отдельными поручения



Цели бюджетной политики в области расходов

Цели	Формирование предпосылок для долгосрочного роста	Сглаживание цикла
Текущее состояние	<ul style="list-style-type: none">• Неэффективная и ухудшающаяся структура расходов (за счет роста «защищённых» непроизводительных статей)• Снижение гибкости и прозрачности в управлении расходами бюджета (закрытых статей и нераспределенных резервов внутри бюджета)	<ul style="list-style-type: none">• Отрицательная фаза бизнес-цикла требует проведения стимулирующей бюджетной политики• Ухудшение условий торговли и автономное сокращение нефтегазовых поступлений требует балансировки бюджета на более низком уровне доходов
Меры	Проведение бюджетного маневра – плавное перераспределение части расходов от непроизводительных к производительным статьям	Переход к устойчивому и контрциклическому бюджетному правилу и изменение подходов к формированию и расходованию средств суверенных фондов
Необходимые условия достижения целей	<ul style="list-style-type: none">• Обеспечение координации бюджетной и денежно-кредитной политики с тем, чтобы не усилить инфляционные ожидания• Повышение эффективности процедур и инструментов управления бюджетными расходами	

Целевая структура расходов бюджета расширенного правительства РФ

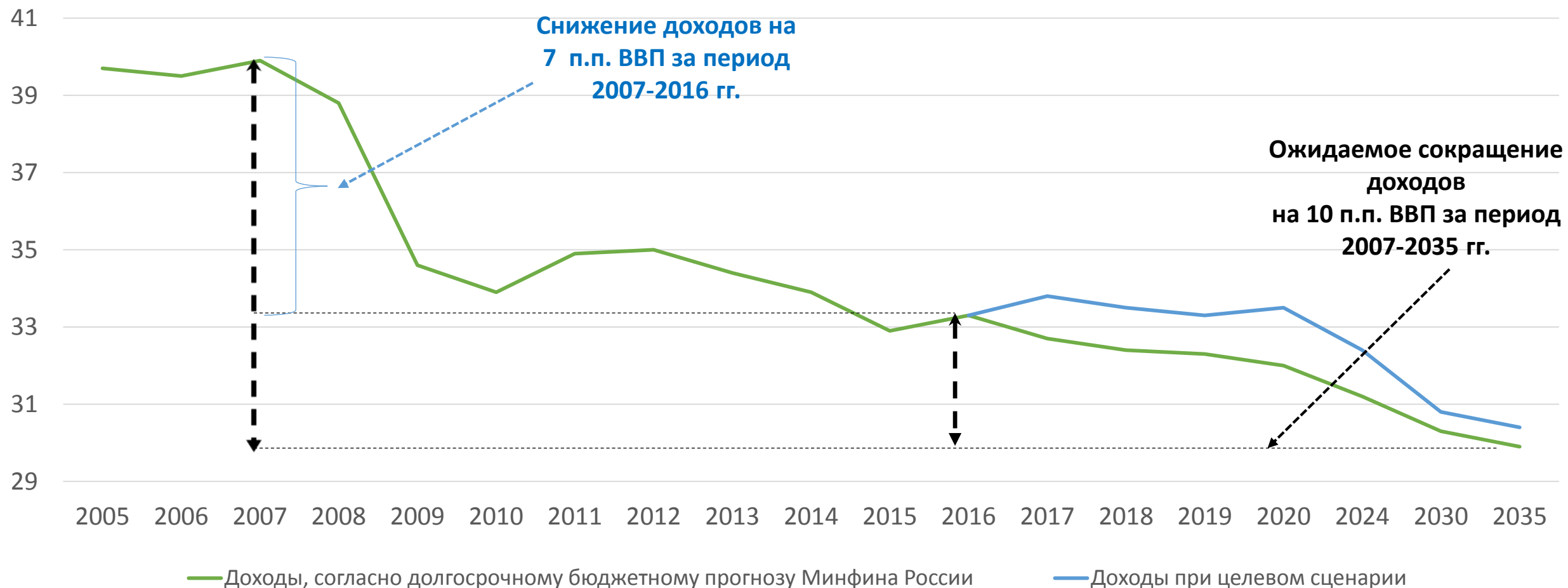


РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

	2017	2024	2024 к 2017	2035	2035 к 2017
Расходы, всего	35,5	34,2	-1,2	34,5	-1,0
Общегосударственные вопросы	2,3	1,9	-0,4	1,8	-0,5
Национальная оборона	3,3	2,8	-0,5	2,8	-0,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,4	1,8	-0,6	1,7	-0,7
Национальная экономика	4,4	4,6	0,2	4,6	0,2
<i>в т.ч.: Сельское хозяйство</i>	0,4	0,4	0,0	0,4	0,0
<i>Дорожное хозяйство</i>	1,4	2,0	0,6	2,2	0,8
<i>Транспорт</i>	0,8	1,0	0,2	1,1	0,3
Образование	3,6	4,4	0,8	4,6	1,0
Здравоохранение	3,3	4,0	0,7	4,2	0,9
Социальная политика	13,0	11,7	-1,3	11,3	-1,7
Другие расходы	2,1	2,1	0,0	2,0	-0,1
Обслуживание государственного долга	1,1	0,9	-0,2	1,5	0,4



Динамика доходов бюджета расширенного правительства РФ, % ВВП



Продолжающееся сокращение доходов бюджета по причине изменения условий торговли и снижения доли нефтегазового сектора в ВВП и, как следствие, необходимость изыскания дополнительных доходных источников.

Подходы к балансировке



Налоговый манёвр в нефтегазовом секторе

- Отмена экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты
- Эквивалентное повышение НДС
- Временная субсидия отдельным НПЗ
- Бюджетный эффект: от +0,3% (2019 г.) до + 1,4% ВВП (2024 г.)

Фискальная девальвация

- Повышение основной ставки НДС до 20%-21% с 2027 года
- Распределение доп. поступлений в пользу регионов по душевому признаку
- Возможное снижение ставки налога на прибыль до 16-17%
- Бюджетный эффект: от 0% до +0,4% ВВП

Отмена налоговых льгот и улучшение качества администрирования

- Нулевая ставка налога на прибыль для с/х товаропроизводителей (+0,07% ВВП)
- Нулевая ставка налога на прибыль для дивидендов, получаемых российскими организациями при стратегическом участии в капитале (+0,24% ВВП)
- Освобождение от НДФЛ доходов от реализации недвижимости, находившейся в собственности налогоплательщиков 5 лет и более (кроме единственного жилья) (+0,06% ВВП)
- Налоговые вычеты по НДФЛ в отношении жилой недвижимости (+0,06% ВВП)

Новое бюджетное правило и изменение подходов к формированию и расходованию средств суверенных фондов



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

Переходные положения – первичные расходы БРП не должны превышать доходы на уровне постоянных 45 \$ за баррель (до введения контрциклических БП)

Основные требования к бюджетному правилу:

- Обеспечение долгосрочной устойчивости бюджета
- Низкая зависимость от изменений внешнеэкономической конъюнктуры
- Учет внутреннего бизнес-цикла
- Устойчивость и адаптивность к любым внутренним и внешним воздействиям

В новом бюджетном правиле целесообразно обеспечить:

- сохранение привязки расходов к цене на нефть (остается вопрос о том, что брать в качестве базовой цены нефти – среднюю за период или фиксированную цену);
- при экстремальных шоках (сокращение реальной величины доходов федерального бюджета, например, на 15% и более) - право увеличивать структурный дефицит на срок до трех лет;
- накопление конъюнктурных сверхдоходов в Резервном фонде;
- отказ от замещения средствами Резервного фонда недобора источников финансирования или доходов бюджета, не связанных с отклонением цен на нефть;
- трансформацию ФНБ в фонд поддержки инфраструктурных проектов.



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

Спасибо за внимание!