

Экспертное заключение
на проект федерального закона №802503-7
«О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022
годов» и материалы, предоставляемые одновременно с проектом
федерального бюджета

При анализе законопроекта «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и других документов бюджетного пакета, прежде всего, имеет смысл остановиться на основных характеристиках итогов экономической политики за истекший период, на которые опирается представленный в Государственную Думу бюджет. Это хороший повод для обстоятельного рассмотрения состояния и перспектив бюджетно-налоговой политики в Российской Федерации и роли этой политики в выполнении задач национального развития.

1) Развитие российской экономики в течение последних двух лет охарактеризовано в «Основных направлениях налоговой, бюджетной и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (ниже – Основные направления) как «поступательное движение вперед». Однако обозначенные факторы структурных улучшений в российской экономике, к сожалению, не подтверждаются фактическими данными. Так, «укрепление восстановления инвестиционной активности» пока не привело к возвращению показателя инвестиций в основной капитал даже к среднему докризисному уровню, а утверждения о «расширении несырьевого экспорта» и «повышении рентабельности предприятий» характеризуют в основном узкий сектор российской экономики (в основном т.н. отрасли «первого передела»), получивший импульс к развитию благодаря резкой девальвации национальной валюты. В свою очередь, «укрепление устойчивости структуры источников финансирования» вызвано экономическими санкциями и не может быть поставлено в заслугу экономической политике, во многом игнорирующей вопросы развития внутреннего финансового рынка (в частности, в рамках представленного бюджетного законопроекта продолжается действие конфискационного «моратория» на перечисление средств накопительной пенсионной системы, в результате чего долгосрочные финансовые ресурсы, столь нужные в настоящий момент для содействия восстановлению инвестиционного процесса в частном секторе, замыкаются в бюджетной системе).

При анализе итогов социально-экономического развития в бюджетной документации никак не комментируется тот факт, что одним из ключевых факторов замедления темпов экономического роста явилось принятое в прошлом бюджетном цикле решение о повышении НДС на 2 процентных пункта. Также не указано, что снижение умозрительного показателя ненефтегазового дефицита бюджета до 6% ВВП, описываемое как достижение, во многом объясняется именно повышением НДС. Как мы и предполагали в заключении на проект федерального бюджета в прошлом году, профицит бюджета на 2019 год (641,6 млрд руб.) в конечном счете окажется больше дополнительных доходов, полученных за счет повышения указанного налога, а мобилизованные ценой замедления экономического роста и ускорения инфляции финансовые ресурсы были направлены на увеличение бюджетного профицита и не были использованы в российской экономике. Таким образом, прирост налоговых поступлений, высокопарно охарактеризованный в Основных направлениях как часть «ресурсной базы национальных проектов» (стр. 5), оказался в целом ненужным. Фактически на фоне экономической стагнации имел место прямой вычет из совокупного внутреннего частного спроса для приобретения низкодоходных внешних финансовых активов государственного сектора.

Анализ, представленный в документе «Предварительные итоги социально-экономического развития Российской Федерации за январь-август 2019 года и ожидаемые итоги социально-экономического развития Российской Федерации за 2019 год», носит во многом парадоксальный характер. С одной стороны, ярко описывается ситуация замедления в мировой экономике, ухудшения конъюнктуры товарных рынков, снижения внутренней инвестиционной и потребительской активности, сокращения реальных доходов населения, негативной динамики рынка труда. В результате действия обозначенных тенденций Всемирный банк недавно, причем уже повторно, снизил свой прогноз экономического роста по России на 2019 год с 1,2% до 1%, а в 2020 году он теперь ожидает уже не 1,8%, а 1,7%; эксперты ОЭСР также только что понизили свои оценки изменения ВВП России с 1,4% до 0,9% и с 2,1% до 1,6% соответственно.

Тем не менее, с другой стороны, в бюджетной документации выражается уверенность в восстановлении экономической активности во втором полугодии текущего года «с учетом постепенного смягчения денежно-кредитных условий и ускорения роста бюджетных расходов». Правительство ожидает прироста ВВП России на 1,3% в текущем году и на 1,7-2% в 2020 году (в первом полугодии экономика страны выросла всего на

0,7%). Однако номинальное снижение ключевой ставки в результате опережающего падения инфляции в настоящее время не транслируется в сокращение реального процента, поэтому смягчения монетарной политики по факту не наблюдается. Таким образом, в рамках реализуемой экономической стратегии значительная доля ответственности за стимулирование экономики во втором полугодии текущего года оказывается неявно возложенной на бюджетную политику.

2) Между тем способность бюджетной политики в полной мере взять на себя эту функцию небесспорна, что подтверждается анализом итогов исполнения федерального бюджета в первом полугодии 2019 года. Согласно Аналитическому отчету Счетной палаты, исполнение расходов за этот период в целом составляет 42,5% показателя сводной росписи, что ниже показателей последних лет. В том числе, уровень расходов по направлениям, наиболее важным для стимулирования экономического роста, – приоритетным национальным проектам и Комплексному плану модернизации и расширения магистральной инфраструктуры – гораздо ниже и составляет 32,4%, а Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП), в свою очередь, исполнена лишь на 21,4% показателя сводной росписи (или на 6 процентных пунктов ниже, чем на соответствующую дату 2018 года). Расходы на закупку товаров (работ, услуг) в рамках нацпроектов за полугодие составили лишь 9,3%.

Иными словами, механизм реализации национальных проектов – от планирования и софинансирования до мониторинга исполнения – пока в полной мере не заработал и, судя по всему, дает серьезные системные сбои. Неоднократно отмечавшаяся аритмия исполнения бюджета не только не устраняется, но и нарастает, что представляет собой крайне негативный фактор с точки зрения прогнозирования макроэкономической динамики и бюджетного планирования.

Ускорение бюджетных расходов, запланированное на второе полугодие, несет с собой инфляционные риски, как справедливо констатирует Банк России, который вынужден в этой связи придерживаться более консервативной позиции в смягчении денежно-кредитных условий (в том числе, при снижении ключевой ставки). Дополнительную инфляционную неопределенность привносит продолжающаяся дискуссия в отношении перспектив расходования Фонда национального благосостояния (ФНБ) при ожидаемом превышении им отметки в 7% от ВВП. Однако наибольшие опасения вызывает реалистичность исполнения бюджетных назначений 2019

года за оставшийся до 31 декабря период в рамках действующих нормативных рамок расходования бюджетных средств. Таким образом, намеченное ускорение экономического роста в текущем году с высокой вероятностью не будет реализовано. Это, несомненно, должно негативно сказаться на исполнении бюджета и макроэкономических итогах 2019 года и на параметрах бюджета-2020, что ставит под сомнение его исходные предпосылки.

3) Необходимо отметить, что в результате повышенной фискальной нагрузки на налогоплательщиков и неравномерного исполнения бюджетных назначений формируются огромные незадействованные остатки средств федерального бюджета на счетах Федерального казначейства, которые на 1 июля текущего года выросли по сравнению с аналогичным периодом прошлого года в 1,7 раза до уровня около 4% от ВВП (с учетом средств ФНБ остатки достигают 12,5 трлн рублей или 12% от ВВП). Неудивительно, что активно расширяется практика коммерческого управления указанными остатками через размещение на краткосрочных депозитах и заключение сделок репо (объем этих операций вырос за первое полугодие на 48,5% и в 2,1 раза соответственно), превратившаяся, по сути, в полноценное рефинансирование банковской системы (главным образом в части госбанков) за счет средств федерального бюджета, превышающее рефинансирование со стороны Банка России, по меньшей мере, на порядок. Такое противоречивое переплетение денежно-кредитной и бюджетной политик вряд ли может быть признано нормальным.

Более того, планируется дополнительное расширение инструментария управления временно свободными остатками средств на едином счете федерального бюджета, включая «привлечение краткосрочных кредитов кредитных организаций» (Основные направления, стр. 47), а с 2019 года дополнительно применяется такой инвестиционный формат, как платное размещение средств федерального бюджета на банковских счетах до востребования, что во многом обесмысливает существование казначейской системы.

Перенос акцента деятельности финансовых органов с традиционной фискальной активности на управление массированными бюджетными остатками привел к тому, что доходы от размещения средств федерального бюджета в годовом выражении превышают поступления от целого ряда традиционных налоговых и неналоговых источников – скажем, таких, как НДС (за исключением углеводородов), государственная пошлина и т.д. Это

в принципе позволяет хотя бы точно стимулировать экономику путем снижения фискальной/квазифискальной нагрузки. В конечном счете, если бюджетная система не в состоянии своевременно «переварить» средства, изъятые у налогоплательщиков, эти средства должны быть им возвращены, как это принято в практике многих государств, однако таких мыслей у правительства не возникало и не возникает.

4) Напротив, бюджетно-налоговая политика по факту направлена на консервацию сложившейся структуры российской экономики, ориентированной в первую очередь на добычу сырья. Ужесточение налоговых условий для экономики в целом сопровождается сокращением налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор с 7,2 до 6% от ВВП, прежде всего в связи с предоставленными предприятиям топливно-энергетического комплекса льготами. Более того, как отмечает в представленных бюджетных документах Минфин России (Основные направления, стр. 46), при сохранении в средне- и долгосрочной перспективе сложившихся тенденций изменения структуры добычи, уже к 2024 году доля льготированной добычи должна достигнуть 67,5%, а к 2036 году – более 90% ее общего объема. Это приведет к снижению объемов доходов федерального бюджета от нефтяного сектора с 5,7% ВВП в 2019 году до 3,8% ВВП в 2024 году и 2,0% ВВП в 2036 году; объем базовых рентных нефтяных доходов должен снизиться с 3,3% ВВП до 2,8% и 1,7% ВВП соответственно.

Таким образом, для сохранения расходов федерального бюджета на стабильном уровне по отношению к ВВП потребуется увеличение нагрузки на другие секторы экономики на 1,6 процентного пункта от ВВП. Сложно ожидать эффективной модернизации и диверсификации российской экономики, когда основным получателем бюджетных льгот является не инновационное производство, а топливно-энергетический сектор, причем на фоне ценовой конъюнктуры на рынке углеводородов, далекой от кризисной.

5) Именно благодаря относительно высоким ценам на энергоносители прошедший период ознаменовался значительным приростом средств ФНБ, который до конца года должен формально превысить целевую отметку 7% от ВВП (в силу действия механизма отсроченного зачисления средств в ФНБ фактически это уже произошло). Дальнейшее накопление по бюджетной линии официальных резервов, которые уже превышают объемы не только государственного, но и корпоративного внешнего долга, лишено экономического смысла, тем более что инвестиционное приумножение средств по мере поступательного снижения ставок процента в развитых

странах до отрицательных значений объективно становится все более проблематичным. Совокупная доходность вложения средств ФНБ в иностранной валюте в 2018 году, по данным Счетной палаты, составила 0,63% годовых, а доходность вложений в евро была отрицательной (одновременно средневзвешенная доходность размещения рыночных выпусков ОФЗ в первом полугодии 2019 года составляет от 7,46% до 8,56% годовых).

Вместе с тем, по оценке Института исследований и экспертизы Внешэкономбанка, даже если цена на нефть в 2020 году вдруг снизится до 27 долларов за баррель и не будет увеличиваться, накопленных к настоящему моменту резервов ФНБ (вместе с уже закупленной для него валютой) хватит на финансирование бюджетного дефицита в течение шести лет. Разумеется, рассчитывать наполнение ФНБ на подобную продолжительность кризиса нерационально – это будет уже не временный, а перманентный шок, который потребует полномасштабной коррекции фискального баланса. Тем не менее бюджетным законопроектом предусмотрено продолжение политики накопления ФНБ, в результате чего к концу 2022 года Фонд по сравнению с началом бюджетной трехлетки практически удвоится и превысит 12% от ВВП.

Также отметим, что бюджетная статистика в основном продолжает оперировать совокупной суммой ФНБ, тогда как известно, что примерно четвертая часть Фонда заморожена в неликвидных активах, включая 3 млрд долларов украинских еврооблигаций. В целях адекватности учета целесообразно было бы выделить объем ликвидной части ФНБ и приводить это значение наряду с суммарным показателем.

6) Кроме того, в бюджетных проектировках на 2020-2022 годы обращают на себя внимание

- намерение Правительства сократить, согласно Бюджетному прогнозу Российской Федерации до 2036 года, совокупные расходы бюджетной системы на 3 процентных пункта по сравнению с 2017 годом (в условиях 2019 года – более чем на 3 трлн рублей). Иными словами, роль бюджета как основного инструмента экономической политики в России должна сокращаться, что противоречит не только теоретическим постулатам (закон Вагнера), но и практике развитых стран;

- стабильно высокая доля секретных расходов бюджета (примерно 17%). Прозрачность бюджета и его ориентация на цели национального развития тем самым могут быть подвергнуты обоснованным сомнениям;

- индексация бюджетных ассигнований по уровню потребительской инфляции в 2020 году в соответствии с правительственным прогнозом на уровне 3%, тогда как инфляционный прогноз Банка России по-прежнему совпадает с таргетом (4%). Таким образом, либо, по мнению Правительства, Банк России не справляется со своими задачами, либо налицо стремление мелко сэкономить на индексации;

- поступательное сокращение доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также межбюджетных трансфертов из федерального бюджета как доли от ВВП. При этом запланирован устойчивый профицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, который отражает в первую очередь результаты бюджетной политики города Москвы, рост федеральных зарплатных дотаций и прибыли в добывающем секторе, а также сдерживание на региональном уровне бюджетных инвестиций, которое негативно сказывается на перспективах развития регионов.

- сокращение по отношению к ВВП расходов бюджетов бюджетной системы по таким знаковым разделам функциональной классификации как «Образование», «Здравоохранение» и «Социальная политика» в общей сложности на 1,2 процентного пункта от ВВП. Вряд ли подобные параметры позволяют говорить о «социальной ориентации» консолидированного бюджета Российской Федерации.

Даже выбравшись в 2016 году из рецессии, российская экономика растет с темпами намного ниже среднемировых, в результате чего устойчивый прирост благосостояния населения и потребления в рамках проводимой экономической политики в принципе не может быть обеспечен. Несмотря на некоторое приращение инвестиций, они по-прежнему недостаточны для коренной модернизации экономики и повышения производительности труда. В отсутствие реализации активных стимулирующих мер экономической политики государства даже в условиях благоприятной внешней конъюнктуры создается порочный круг: продолжение стагнации перманентно подпитывается стагнационными

ожиданиями со стороны населения и бизнеса, не видящими того «первотолчка», который способен запустить динамичный рост экономики.

Не способен выполнить такую задачу и представленный в Государственную думу проект федерального бюджета на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, который, несмотря на отдельные позитивные моменты, в целом находится в русле традиционной «стабилизационной» парадигмы последнего времени. Доминирует подход пассивного ожидания всемирной рецессии, которая неизбежно самым болезненным образом скажется на национальном экономическом развитии. Заложенный в приоритетных национальных проектах потенциал стимулирования экономики, на который правительством делается главный расчет, по оценкам ученых из Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, не превышает 0,6 процентных пункта дополнительного прироста ВВП, а эксперты «Альфа-банка» утверждают, что эта величина в лучшем случае составит 0,3 процентных пункта. В любом случае, этого недостаточно для достижения среднемировых показателей экономического развития. Однако даже этот потенциал ограничивается существующими изъянами механизма планирования, финансирования и реализации проектов, ярко проявившимися при исполнении бюджета в первом полугодии 2019 года.

Альтернатива подобной политико-экономической парадигме, безусловно, существует. В рамках бюджетно-налоговой политики она должна быть в безусловно приоритетном порядке нацелена на ускорение экономического роста, увеличение благосостояния российских граждан и повышение качества их жизни, предусматривая, в первую очередь, следующее:

- отказ от стратегии сокращения бюджетных расходов без компенсирующего увеличения их эффективности;
- безусловный и принципиальный отказ от повышения налогового бремени на нефтегазовый сектор экономики и прекращение практики асимметричного льготирования добычи углеводородов и другого сырья в отсутствие роста производственных показателей;
- всемерное поощрение, в том числе с помощью фискальных инструментов, внутреннего спроса, в первую очередь инвестиций в основной капитал и потребления отечественной продукции;

- завершение цикла накопления ФНБ и корректировку бюджетного правила для его фиксации на отметке не выше 7-8% от ВВП;
- выкуп за счет излишков ФНБ внешнего долга Российской Федерации и российских государственных компаний с целью достижения приемлемого уровня доходности вложений;
- проведение политики по сокращению внутригодовых бюджетных остатков, рассмотрение возможностей сокращения за счет этого фискального и квазифискального бремени;
- кардинальный перенос центра тяжести в структуре бюджетных расходов от административно-силовых к производительным и социальным статьям; повышение прозрачности расходов;
- дифференциацию политики бюджетного федерализма с увеличением поддержки наиболее бедных субъектов федерации;
- либерализацию процедур расходования бюджетных ассигнований одновременно с повышением политической ответственности за полученный результат в целях повышения ритмичности расходования средств и эффективности проектной деятельности.