



МОСКОВСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА
(МГУ)
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Ленинские горы, Москва, ГСП-1, 119991.
Телефон: (495) 939-29-13, Факс: (495) 939-08-77

15.10.2020 № 340-20/114-03(4)
На № _____

Председателю Комитета
Государственной Думы
по бюджету и налогам
А.М. Макарову

Уважаемый Андрей Михайлович!

В ответ на Ваш запрос № 3.7-6/1085 от 30 сентября 2020 года направляю экспертное заключение экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова по проекту федерального закона №1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

Декан экономического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова,
профессор

А.А. Аузан

Экспертное заключение

на проект федерального закона №1027743-7

«О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и материалы, предоставляемые одновременно с проектом федерального бюджета

При анализе законопроекта «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и других документов бюджетного пакета, прежде всего, стоит остановиться на итогах развития страны в период пандемического кризиса и перспективах ее социально-экономической динамики на предстоящий трехлетний срок и за его пределами. Бюджетно-налоговую политику имеет смысл рассматривать только в контексте обеспечения поступательного повышения эффективности отечественного производства и прироста благосостояния населения страны. Другими словами, в первую очередь необходимо понять, в какой мере эта политика способствует достижению целей национального развития и существуют ли резервы по увеличению данного вклада?

1. В условиях развития пандемического кризиса российской экономики трудно переоценить роль бюджетно-налоговой политики в противостоянии кризисным явлениям, продиктованных одновременным ухудшением внешнеэкономической конъюнктуры и введением внутренних карантинных, а также других ограничительных мер, в обеспечении устойчивости хозяйственной системы и социальной стабильности. Не случайно в бюджетных документах особо подчеркивается «контрциклический» характер проводимой фискальной политики, а также утверждается, что совокупный размер соответствующего импульса превышает 9% от ВВП.

Правда, понятие «фискальный импульс» трактуется чрезмерно расширительно, включая традиционное для России использование прибыли ЦБ для финансирования дефицита и забалансовую капитализацию госбанков через выкуп акций Сбербанка у Банка России. Согласно данным Международного валютного фонда (МВФ), по объемам фискального стимулирования среди стран «Большой двадцатки» Россия располагается на последних местах с результатом 3,4% от ВВП¹. Более того, предоставление получателям заявленных в правительственных решениях объемов финансовой поддержки во многих случаях обставлено дополнительными

¹ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#R>

обременительными условиями, что исключает полное задействование антикризисных расходных пакетов.

Результаты проводившейся стимулирующей политики также заметно отличаются от нарисованной в бюджетных документах благостной картины. Обвал реальных располагаемых доходов населения во втором квартале 2020 года составил 8%, а по итогам года данный показатель поставит печальный рекорд за последние годы: падение, по оценкам, составит около 4%. Граждане вынуждены все активнее восполнять недостаток доходов за счет принятия на себя обязательств по потребительским кредитам и займам микрофинансовых организаций. Просроченная задолженность физических лиц перед банками превысила на 1 сентября 1 триллион рублей, увеличившись за год на 22%. Нарастание процентных расходов по данным кредитным обязательствам создает условия для эрозии реальных располагаемых доходов в будущем, что будет препятствовать росту спроса со стороны населения и увеличению ключевой составляющей ВВП с точки зрения обеспечения устойчивого роста – потребления. Очевидно, что негативная динамика доходов населения в течение последнего десятилетия – главный сдерживающий фактор экономического подъема в будущем, и совершенно не ясно, каким образом бюджетно-налоговая политика будет участвовать в переломе данной тенденции.

Российский бизнес также понес в 2020 году серьезный урон – беспрецедентная просадка финансовых результатов привела к тому, что в стране за год закрылись более миллиона малых и средних предприятий; динамика убывания их числа ускорилась втрое. По оценкам, количество действующих торговых точек в стране за время пандемии сократилось на 62%, а общее количество малых и средних предприятий с начала года – на 4,3%. Неудивительно, что по итогам 2020 года ожидается снижение инвестиций в основной капитал на 6,6%, которые не могут быть эффективно замещены на среднесрочном горизонте. Такое развитие событий позволяет говорить о высокой вероятности снижения уровня экономической активности в конце текущего года, что, наряду с возможными последствиями увеличения числа зараженных коронавирусом, может привести к повышению оценок спада ВВП в 2020 г. до уровня 4-4,5%.² Это, помимо всего прочего, ставит под сомнение стартовые условия бюджета 2021 года.

Хотя в целом, по официальным данным, падение ВВП России пока невелико и (в отсутствие локдауна на фоне второй волны эпидемии) может по итогам года оказаться относительно небольшим, но заслуги экономической, в

² ИНП РАН. Квартальный прогноз. Выпуск №48 09.10.2020.

том числе бюджетно-налоговой, политики в этом не так много – главную роль тут сыграли особенности структуры российской экономики и национальной статистики. Однако в 2021 году предполагается сокращение финансирования из федерального бюджета на 6% в номинальном выражении (или на 9% в реальном) относительно уровня 2020 года, что в свете урезания государственного спроса не может не сказаться на перспективах экономического восстановления.

2. Несмотря на существенный экономический спад, 2021 год в рамках усилий по мобилизации бюджетных доходов ознаменован переходом к увеличению налоговой нагрузки. Отдельные шаги в этом направлении можно только приветствовать (например, отмену массированных налоговых льгот по НДС, которые, по имеющимся данным, не приводят к устойчивому увеличению инвестиций в добычу). Однако выбранный путь незначительного и противоречивого по механизмам реализации повышения налогов на доходы состоятельных слоев населения³ не будет способствовать привлечению в бюджет ощутимых сумм, а скорее стимулирует данную категорию граждан к изменению потребительского и инвестиционного поведения, что может вскоре привести к необходимости дополнительно повышать налоги. Формирование подобных ожиданий также подрывает перспективы восстановления экономики.

Целесообразность повышения налогов выглядит сомнительной на фоне крайне высоких уровней свободных бюджетных остатков на едином казначейском счете, которые инвестируются в различные рыночные инструменты. Так, объем размещения средств в рамках операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета за первое полугодие 2020 года составил 26,6 триллионов рублей, что в 1,7 раза больше, чем за аналогичный период 2019 года и в 3,2 раза – чем за аналогичный период 2018 года.⁴ Увеличение «плотности» размещения свободных остатков бюджетных средств и высокий уровень доходов от их инвестирования не отменяют того факта, что значительные объемы средств налогоплательщиков оказываются в течение длительных сроков незадействованными в бюджетной системе.

Большое значение имеет создание института учета и оценки налоговых расходов. Быстрое увеличение налоговых расходов как доли от ВВП в 2017-2019 годах обозначило негативную тенденцию потери нарастающего доходного потенциала и искажения конкурентных условий в экономике. Тем

³ В. Зарипов. Налог на прогресс вместо прогрессивного налога. VTimes, 15 октября 2020 г.

⁴ Счетная палата Российской Федерации. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за январь-июнь 2020 года, стр. 95-97 (<https://ach.gov.ru/upload/iblock/635/6355465c8c52f3ed915cc39757263157.pdf#page=78>).

не менее стабилизация относительного уровня налоговых расходов на прогнозном горизонте зафиксирована на высоком уровне (3,8-3,9% от ВВП) и выглядит неустойчивой: общая тенденция повышения налогов будет автоматически приводить к росту выпадающих доходов бюджета и конкурентных искажений. В условиях нестабильной бюджетной ситуации на перспективу необходимо ставить задачу сокращения уровня налоговых расходов как доли от ВВП.

3. Если рассматривать категории расходов федерального бюджета в разрезе функциональной классификации (как доли от ВВП), то за период с 2019 по 2023 год не планируется особенных структурных сдвигов (за исключением расходов на здравоохранение). Таким образом, утверждение о проводимом в рамках федерального бюджета структурном маневре фактами не подтверждается.

Одним из ключевых элементов бюджетной политики последних лет являлось финансирование национальных проектов. В 2021-2022 годах соответствующие расходы будут урезаны на 583 млрд рублей (примерно 10% от совокупного их объема на эти цели или 0,5% от ВВП). Сокращение ассигнований на национальные проекты по ряду направлений (например, демографическому) осуществляется на десятки миллиардов рублей «в связи с уточнением численности получателей» выплат, что свидетельствует о невысоком качестве первоначальной проработки данных проектов.

Одновременно производится секвестр инвестиционных (в том числе инфраструктурных) расходов федерального бюджета. Отказ от бюджетных капиталовложений приведет к формированию цепных реакций сокращения частных инвестиций и чреват еще более глубоким их провалом, а также другими негативными макроэкономическими последствиями⁵. Мультипликаторы бюджетных инвестиций в условиях пандемического кризиса характеризуются максимально возможными значениями, что позволило бы более чем компенсировать издержки в виде дополнительных процентных расходов по внутреннему долгу и сокращения доходов от размещения средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) за счет увеличения налоговых поступлений.

4. Несомненный позитивный заряд несет в себе расширение финансовой поддержки региональных бюджетов и снятие ряда ограничений, накладываемых центром на бюджетную политику субъектов федерации. Прежде всего необходимо отметить поступательный рост расходов консолидированных бюджетов субъектов федерации в течение рассматриваемого периода. Это, наряду с радикальным увеличением

⁵ IMF Fiscal Outlook, October 2020, Chapter 2.

трансфертов из центра в 2020 году (по предварительной оценке, на 45%), – правильные шаги, который должны обеспечить смягчение удара, наносимого кризисом по экономике и социальной сфере регионов.

Тем не менее и в данной сфере в следующем году предусматривается резкое сокращение трансфертов по сравнению с 2020 годом – на 0,6% ВВП в общей сложности. В результате наиболее гибкие с точки зрения управления региональными финансами трансферты – дотации, только в 2023 году вновь в номинальном выражении выйдут на уровень 2019 года (другими словами, степень бюджетной самостоятельности и финансовой гибкости субъектов федерации вновь сократится). Можно приветствовать также сокращение «иных» межбюджетных трансфертов, но их столь резкое уменьшение (на фоне двукратного увеличения объема субсидий и заметного роста их доли) представляется не слишком реалистичным. Отметим, что к концу бюджетной трехлетки ожидается сокращение расходов на межбюджетные трансферты как доли от ВВП, что, скорее всего, преждевременно.

5. Финансирование дефицита федерального бюджета в 2021-2023 годах предусматривается в основном за счет внутренних долговых источников. В целом это правильная политика, но при столь резком увеличении валовых заимствований в четвертом квартале текущего года (2 триллиона рублей) и 2021 году (3,8 триллиона рублей) эмитент может столкнуться с ограничениями потенциальной емкости рынка ОФЗ. Особенно болезненно это может быть в условиях оттока с этого рынка средств нерезидентов, которые, с одной стороны, больше не рассчитывают на заметный капитальный прирост стоимости облигаций в результате достижения процентными ставками локальных минимумов, а, с другой стороны, в последнее время осуществляют пересмотр риск-профиля России в негативную сторону⁶.

Проблема резкого увеличения объемов привлекаемого финансирования может решаться разными способами: альтернативного расширения инвестиционной базы, а также повышения предлагаемой инвесторам премии, за счет поддержки расширенной программы заимствований со стороны Банка России. Между тем в пояснительной записке к проекту и других документах нет указаний на то, каким образом Минфин России собирается решать данную проблему и готов ли в случае появления сложностей отказаться от заимствований в пользу использования средств ФНБ.

6. Констатируя отмечаемый МВФ прогресс в сфере транспарентности российской налогово-бюджетной политики⁷, Минфин России в Основных

⁶ См. обзор АКРА «Рыночной емкости внутренних инвесторов может быть недостаточно для выполнения амбициозной программы государственных заимствований» (5 октября 2020 г.).

⁷ «Российская Федерация: Обновленная оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере», Доклад МВФ по стране № 19/329, октябрь 2019 г.

направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, предпочитает не останавливаться на ряде негативных характеристик, данных отечественным бюджетным практикам в данном документе. Среди них – значительные (по оценке МВФ, 127% от ВВП) обязательства 30 с лишним тысяч государственных корпораций и отсутствие соответствующего контроля за ними; наличие неявных обязательств государства, принятых по выплатам пенсий и в рамках механизма государственно-частного партнерства (по оценке МВФ, 287% от ВВП); необходимость сокращения растущей доли засекреченных бюджетных расходов и государственных закупок; целесообразность прекращения практики внебюджетных инвестиций за счет средств ФНБ, а также обеспечения более жесткой независимой проверки официальных макроэкономических и бюджетных прогнозов. Все это факторы, которые год из года формируют у публики представление о повышенных рисках российской фискальной системы и компрометируют бюджетный процесс.

В частности, общеизвестно, что в ФНБ учитываются не только средства, которые можно незамедлительно использовать для финансирования расходов бюджета (это ликвидная часть ФНБ), но и различного рода активы, продажа которых либо невозможна, либо должна занять какое-то время и, вероятно, привести к потерям относительно учетной стоимости (т.н. неликвидная часть). Неликвидная часть ФНБ на сегодняшний день составляет около 60 млрд долларов или примерно треть его совокупного объема. Продолжение практики учета в Фонде национального благосостояния неликвидных активов не просто искажает статистику, но и создает иллюзию возвратности средств, значительная часть которых, скорее всего, не подлежит переводу в ликвидную форму на обозримом временном горизонте. В целях повышения эффективности управления общественными финансами стоило бы наметить план реализации активов, по которым такая вероятность существует, с переводом выручки в ликвидную форму, а прочие активы исключить из состава ФНБ и передать под юрисдикцию ведомства, осуществляющего управление государственным имуществом.

В целом можно констатировать, что, несмотря на влияние пандемического кризиса, законопроект о федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов составлен на основе принципов, которые за последние годы стали традиционными. Структурные изменения расходов федерального бюджета (кроме повышенного финансирования здравоохранения) не прослеживаются, правительство приступает к

повышению налогов, а стимулирование потребительской и инвестиционной активности сведено к минимуму. Абсолютное сокращение расходов в 2021 году по сравнению с текущим годом означает переход к бюджетной консолидации. В результате фронтальной политики экономии под нож попадают даже национальные проекты, которые были призваны играть центральную роль в повышении эффективности функционирования отечественной экономики и достижении приоритетных социальных целей.

Во главу угла в рамках фискальной стратегии по-прежнему ставится не обеспечение насущных потребностей развития отечественной экономики на современном этапе, а совсем иные соображения, связанные с необходимостью соблюдения на среднесрочном временном горизонте бюджетных правил. В этом смысле отклонение от них в 2020 году и «контрцикличность» проводимой бюджетно-налоговой политики рассматриваются как вынужденные и временные явления, а скорейшее возвращение к «нормальности» бюджетных правил – как императив. Подобный подход рассматривается как безальтернативный, в то время как в экспертном сообществе сложился консенсус в отношении необходимости более активной стимулирующей роли государства, подкрепленной увеличением бюджетных расходов.

В любом случае, степень контрцикличности бюджетной политики в 2020 году и в последующие годы, на наш взгляд, является явно недостаточной для противостояния кризисным тенденциям в российской экономике и стимулирования перехода к динамичному экономическому росту, темпы которого превышают среднемировые. Полный отказ от ослаблений бюджетных правил, планируемый уже к 2022 году, выглядит явно преждевременным: даже в оптимистическом сценарии результаты экономического восстановления (по сравнению с предкризисными отметками) в течение этого периода еще не смогут проявиться в полной мере. Основного ожидаемого результата проводимой бюджетно-налоговой политики – поддержания низких реальных процентных ставок будет в условиях ограниченного внутреннего и внешнего спроса безусловно недостаточно для обеспечения выхода на траекторию устойчивого экономического роста на основе роста потребления и частных капиталовложений. Это означает, что бюджетная система с высокой вероятностью окажется загнана в порочный круг последовательных расходных рестрикций и изыскания дополнительных источников доходов на фоне стагнирующей экономической активности.