

О проекте федерального бюджета на 2022 г. и плановый период 2023-2024 гг.

Проект федерального бюджета на 2022-2024 гг. демонстрирует, что бюджетного стимулирования экономики в предстоящие три года не планируется. Более того, на фоне опасений относительно будущего падения нефтегазовых доходов бюджета в связи с декарбонизацией мировой экономики предлагается продолжить наращивание накоплений в ФНБ и увеличивать налоговую нагрузку - вместо мобилизации имеющихся ресурсов и предоставления инвестиционных стимулов для снижения сырьевой зависимости российской экономики. При этом ни сам законопроект, ни пояснительные документы к нему не дают ответа на вопрос о том, за счет чего такая бюджетная политика позволит выйти на заявленные темпы экономического роста на уровне 3%.

Прогнозы ключевых макропоказателей, заложенные в проект федерального бюджета, являются, с одной стороны, довольно оптимистичными для проводимой макроэкономической политики, а с другой – даже их достижение не выводит российскую экономику на темпы роста, соответствующие среднемировым.

В проект бюджета закладываются достаточно оптимистичные для текущих условий и текущей макроэкономической политики показатели роста ВВП на среднесрочную перспективу. Согласно прогнозу бюджета, в следующем году рост ВВП ожидается на уровне 3,0%, и такие же темпы роста сохранятся в 2023-2024 годах. Экономический рост, как уточняется в пояснительной записке, в среднесрочной перспективе будет основан на расширении внутреннего спроса – как потребительского, так и инвестиционного.

В инвестиционной сфере прогнозируется ускорение темпов роста капиталовложений – как ожидается, в 2022 году инвестиции в основной капитал в 2022 году вырастут на 4,8%, а в 2023-2024 годах темпы их роста превысят 5%. Такой рост, согласно представленному в проекте бюджета прогнозу, будет обеспечен за счет мер, направленных на расширение инвестиционного потенциала экономики.

Второй важный фактор, на котором основывается экономический рост, заключается в расширении потребительского спроса. В 2022-2024 годах темпы роста оборота розничной торговли составят 2,8-2,9%. Объем платных услуг населению в 2022 году вырастет на 3,8% и на 3,1% в год в 2023-2024 годах. Поддержку потребительскому спросу, как ожидается, будет оказывать устойчивый рост реальных располагаемых доходов населения (3,0% и 2,4% г/г в 2021-2022 годах, 2,5% г/г в 2023-2024 годах). Надежды на улучшение ситуации в этой сфере связаны с реализацией мер нацпроекта по поддержке МСП, которые приведут к опережающим темпам роста доходов от собственности и предпринимательской деятельности. Однако по данным Росстата, в 2020 г. на доходы от собственности приходилось только 4,3%, а на доходы от предпринимательской деятельности – 5,2% доходов населения, в то время как на заработную плату – 58,9%, на социальные выплаты – 21,0%. В такой ситуации для того, чтобы доходы от собственности и предпринимательской деятельности стали драйверами роста доходов, необходимы кардинальные изменения как в условиях предпринимательской деятельности, так и в уровне жизни населения, которые обеспечили бы возможности накопления сбережений и вложения их с целью извлечения дохода.

Таким образом, в логике бюджетного прогноза восстановление экономики после коронакризиса должно смениться со следующего года переходом к устойчивым темпам роста на уровне 3% в год. На фоне высоких значений экономических показателей текущего года, целевые показатели могут казаться легко достижимыми. Однако необходимо помнить о том, что текущие значения были достигнуты во многом за счет низкой базы прошлого года. Так, рост реальных располагаемых доходов на 2,4% по итогам первого полугодия 2021 года превращается в нулевой рост за последние 2 года в связи с тем, что в первом полугодии прошлого года было отмечено снижение показателя на 2,6%. Аналогично темпы роста инвестиций в основной капитал в первом полугодии 2021 года составляют высокие 7%, однако, при пересчете в среднегодовые темпы роста за последние 2 года рост инвестиций оказывается существенно ниже (2,5% в год). Можно также учесть, что в 2014-2020 годах темпы роста реальных располагаемых денежных доходов населения ни разу не превышали 1,0%, при этом в 5 случаях из 7 они сокращались. Схожая ситуация и с инвестициями в основной капитал, которые с 2014 года сокращались в 4 случаях из 7, и лишь однажды темпы их роста превысили уровень в 5% в год.

Все приведенные выше факты, говорят о том, что достижение целевых показателей 2022-2024 года представляет собой весьма амбициозную задачу, которая вряд ли может быть решена при сохранении текущей макроэкономической политики – сворачивании мер бюджетного стимулирования и «консолидации» бюджета, а также ужесточении денежно-кредитной политики.

Прогнозные параметры, заложенные в бюджете на среднесрочную перспективу, вступают в некоторое противоречие с прогнозами Банка России. Согласно базовому сценарию ЦБ, темпы роста ВВП на 2023-2024 годы будут находиться в интервале от 2 до 3%. Это означает, что при нахождении фактических темпов роста ВВП ниже 3% Банк России не будет оказывать дополнительную поддержку экономике в виде стимулирующей денежно-кредитной политики, так как будет считать такую ситуацию нормальной, соответствующей своему прогнозу. При этом в материалах прогноза признается, что в 2022 году «сдерживающим фактором [роста экономики] станет произошедшее ужесточение денежно-кредитной политики». Необходимо также отметить, что в прогнозе бюджета инфляция по итогам 2022 года установлена на уровне 4%, в то время как в последнем прогнозе Банка России допускается более высокое значение инфляции на конец года (4-4,5%), что указывает на то, что фактические денежно-кредитные условия от Банка России могут оказаться более жесткими по сравнению с теми, которые закладываются в прогнозе бюджета.

Даже с учетом заявленных показателей темпы роста ВВП России будут оставаться ниже общемировых. Согласно среднесрочному прогнозу МВФ, мировую экономику в ближайшие годы ждет существенное замедление темпов роста – с 6% в 2021 году до 3,4-3,5% в 2023-2024 годах. Таким образом, даже достигнув среднегодовых темпов роста в размере 3% Россия не сможет существенно упрочить свое положение в общемировом рейтинге. В общей сложности в 2022-2024 годах экономики 130 стран будут расти темпами выше российских, в том числе Китай (5,4% в год), Индонезия (5,6%), Индия (6,8%).

Представленный проект бюджета, по сути, продолжает уже сложившиеся тенденции в бюджетной политике и не предлагает их принципиального изменения, необходимого сейчас для выхода на новую траекторию развития экономики.

Проект федерального бюджета вновь предполагает опережающий рост бюджетных доходов и избыточное изъятие средств в виде профицита. В 2022 г. планируется увеличение доходов федерального бюджета на 5,2% по сравнению с ожидаемым уровнем 2021 г., в то время как объем расходов будет сокращен на 1,5%. С точки зрения развития экономики это будет означать, что объем изъятий в бюджетную систему снова окажется существенно выше, чем объем госрасходов, причем ожидаемый объем этого превышения (т.е. профицит) составит 1327,7 млрд. руб. Такой профицит мог бы стать источником расширения расходов бюджета – прежде всего, расходов инфраструктурного характера. Например, запланированные расходы на реализацию Комплексного плана модернизации

магистральной инфраструктуры на предстоящую трехлетку (2022-2024 гг.) составляют 530,9 млрд. руб. (в целом на три года), т.е. за счет профицита только лишь 2022 года они могли бы быть увеличены вплоть до 3,5 раз. Вместо этого, продолжается политика по избыточному изъятию средств из экономики и накоплению их в резервах.

Несмотря на то, что на 2024 г. в проекте федерального бюджета предусматривается дефицит (плановым объемом 522,6 млрд. руб.), это вряд ли можно считать «разворотом» к стимулирующей бюджетной политике. Многолетняя практика показывает, что Минфин склонен, с одной стороны, к консервативной оценке поступающих доходов, а с другой – к сдерживанию фактического финансирования запланированных расходов, что неоднократно приводило к получению профицита вместо ожидавшегося дефицита. Более того, аргумент о возможном будущем дефиците бюджета нередко используется в риторике ведомства как обоснование необходимости «бюджетной экономии» в настоящем времени.

Вместо стимулирования встраивания российских компаний в мировой тренд по декарбонизации экономики Минфин объявляет об ускоренном накоплении изъятых средств в ФНБ. Общемировая тенденция по сокращению углеродного следа в экономике, в рамках которой к 2050-2060 гг. потребности всего мира в углеводородах могут существенно снизиться, рассматривается в предлагаемом проекте федерального бюджета лишь как угроза снижения нефтегазовых доходов. Так, в пояснительной записке к проекту федерального бюджета указывается, что «активизация низкоуглеродной повестки крупнейшими странами» приведет к снижению мировых цен на нефть «на средне- долгосрочном горизонте». При этом ни в налоговой системе, ни в части реализуемых госпрограмм не предлагается стимулов, обеспечивающих декарбонизацию российской экономики – например, в части распространения низкоуглеродных технологий в промышленности и сфере услуг, стимулирования перехода к низкоуглеродной энергетике, развития более глубокой переработки имеющегося углеродного сырья и т.д.

Единственное предложение, внесенное Минфином в ответ на готовящийся «энергопереход» – это наращивание накоплений нефтегазовых доходов в ФНБ, поскольку в будущем поступления таких доходов могут сократиться. Согласно проекту федерального бюджета, в 2022-2024 гг. ежегодно предполагается пополнение ФНБ на 2,6-3,4 трлн. руб. (при том, что ежегодные объемы использования средств ФНБ на софинансирование пенсионных накоплений запланированы лишь на уровне 3,1-3,2 млрд. руб., а использование средств на покрытие дефицита бюджета не запланировано). Наряду с этим, в «Основных направлениях налоговой, бюджетной и таможенно-тарифной политики» (приложение к проекту бюджета) предлагается повысить минимальный объем ФНБ, по достижении которого допускается использование его средств на реализацию инвестиционных проектов, с действующего уровня 7% ВВП до 10% ВВП. Такое изменение резко ограничивает возможности использования накопленных резервов прежде всего на цели инфраструктурного развития экономики. Согласно проекту федерального бюджета, в начале 2022 г. объем ФНБ составит 10,1% ВВП, т.е. в 2021 г. возможности по привлечению средств ФНБ на инвестиционные цели будут потеряны. Вместе с тем, при ожидаемых Минфином темпах накопления средств к концу 2024 г. объем ФНБ достигнет 15,4% ВВП.

Увеличение порогового уровня накопления средств ФНБ соответствует предложению Президента РФ, который по итогам состоявшегося 28 сентября 2021 г. совещания по экономическим вопросам поручил Правительству РФ рассмотреть вопрос о целесообразности его повышения с 7% до 10%. Однако в поручении Президента было указано об исключении из этого правила – согласно ему, средства ФНБ в объеме до 2,5 трлн. руб. могут быть направлены на реализацию инфраструктурных проектов, перечень которых должен быть утвержден после 1 октября 2021 г. В проекте бюджета, впрочем, никаких комментариев на этот счет не представлено.

В структуре расходов федерального бюджета, как и ранее, расходы на цели развитие экономики не рассматриваются как безусловный приоритет и подлежат ограничениям. Судя по представленным материалам, ограничение роста расходов федерального бюджета в 2022-2024 гг. планируется

осуществить во многом за счет сдерживания расходов по тем статьям, которые направлены на развитие экономики и создание основ для ее развития в будущем. Так, расходы федерального бюджета по разделу «Национальная экономика» будут составлять только 2,5-2,6% ВВП в этом периоде. При этом доля расходов на национальную экономику в структуре расходов бюджета в 2022-2024 гг. будет постепенно сокращаться (с 14,6% до 14,1% расходов федерального бюджета).

При этом по ряду программ, связанных с экономическим развитием страны, в 2022-2024 гг. предполагается снижение расходов. В частности, расходы по госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика» с ожидаемого в 2021 г. объема 694,3 млрд. руб. планируется сократить в 2022-2024 гг. до 123-132 млрд. руб. ежегодно. Резкое сокращение расходов связано не только со сворачиванием мер поддержки экономики, осуществлявшихся ранее в рамках этой программы (в 2021 г. объем этих расходов оценивается в 464,5 млрд. руб.), но и с ограничением ряда других проектов. Так, в текущем проекте федерального бюджета расходы по данной госпрограмме по сравнению с ранее утвержденным планом расходов на 2022 г. (Федеральный закон № 385-ФЗ) были сокращены на 44,2 млрд. руб., или на 26,3%, а аналогичное сокращение плана расходов на 2023 г. составляет 51,7 млрд. руб., или 28,3%. При этом «техническим» переносом финансируемых статей из этой программы в другие разделы бюджета можно объяснить лишь часть таких сокращений (на это приходится около 18 млрд. руб. из сокращений 2022 г.).

Примеры значительного сокращения расходов имеются и в других программах, финансируемых из федерального бюджета. Так, объем финансирования госпрограммы «Развитие авиационной промышленности» в 2022 г. предполагается снизить на 62,7% по сравнению с 2021 г., программы «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений» – на 39,9%, программы «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» – на 44,9%.

При этом необходимо учитывать, что «экономия» на расходах, значимых для целей развития экономики, продолжается на фоне ожиданий значительного профицита бюджета и достаточно низких темпов роста государственного долга РФ (ожидаемый объем госдолга в 2024 г. составляет 21,1% ВВП).

Проводимая фискальная политика снова предусматривает повышение налоговой нагрузки на фоне отсутствия каких-либо существенных стимулов к оживлению инвестиционной активности. В проекте федерального бюджета заложен целый ряд изменений в налоговой политике, значительная часть из которых означает увеличение налоговой нагрузки на различные категории налогоплательщиков. Прежде всего это относится к налогообложению металлургии (где предлагается увеличение НДС на ряд видов руд, введение акциза на жидкую сталь), а также производства удобрений (повышение НДС на соответствующее сырье). Наряду с этим, предлагается провести очередную индексацию акцизов (в том числе на ряд видов топлива), а также продолжить взимание повышенных пошлин на экспорт зерновых культур (в 2022 г. до августа). Повысится также нагрузка на население – прежде всего в связи с введением налогообложения доходов по вкладам населения с 2022 г., продолжением применения повышенной ставки НДФЛ 15%, а также индексацией акцизов на потребительские товары.

При этом в проекте бюджета (как и в связанном с ним проекте Основных направлений налоговой, бюджетной и таможенно-тарифной политики) отсутствуют какие-либо значимые стимулы для налогоплательщиков, в частности, по отношению к инвестициям. Единственной мерой в части снижения налоговой нагрузки, фигурирующей в проекте федерального бюджета, является освобождение услуг общественного питания от НДС. Данная мера, конечно, способствует восстановлению более крупных участников этой отрасли (являющихся плательщиками НДС), но в то же время не дает стимулирующего эффекта для значительной части других участников сферы общепита, являющихся малыми компаниями на специальных налоговых режимах, освобожденными от НДС. В отношении стимулирования инвестиций какие-либо дополнительные меры не предложены. Показательно и то, что единственной серьезной дискуссией об инвестиционной активности компаний,

развернувшейся в последнее время, был не вопрос о ее стимулирования, а вопрос о принуждении к ней (для металлургических компаний).

Несмотря на заявления о необходимости «бюджетной экономии», в бюджетной политике на 2022-2024 гг. практически не задействован важный источник доходов федерального бюджета – приватизация госактивов. Проект федерального бюджета предполагает, что в 2022 г. поступления от приватизации федерального имущества составят всего 3,9 млрд. руб., в 2023 г. – менее 0,9 млрд. руб., а в 2024 г. такие поступления не планируются.

При этом не учитывается тот факт, что приватизация – это важный источник доходов бюджета (в том числе и для федерального уровня управления). По оценке главы Счетной Палаты РФ А. Кудрина, приватизация может приносить в бюджет в среднем примерно по 200-300 млрд. руб. ежегодно в течение 5-6 лет. Соответственно, эти средства позволили бы избежать повышения налоговой нагрузки на экономику, не снижая объем текущих и инвестиционных расходов бюджета. Однако помимо финансового эффекта, увеличение масштабов приватизации позволило бы повысить в целом эффективность экономики, обеспечив те самые структурные изменения, к которым часто призывают в Минфине и Банке России.

Сейчас компании с госучастием в целом управляются неэффективно. По данным Единой системы управления государственным имуществом, по состоянию на 16 июля 2021 г. государство владело долями в 752 акционерных обществах и 496 ФГУПами, однако 97% всех поступлений в бюджет в 2017-2019 гг. обеспечили всего 20 компаний. Вместе с тем, доля государства продолжает расти. По оценке ИПЭИ РАНХиГС, в 2000 г. индекс государственной собственности РФ составлял 31,2 % ВВП, а к 2019 г. он вырос до 53,1%. При этом, по данным ЦСР, еще в 2018 г. доля совокупной выручки контролируемых государством компаний в сфере добычи сырой нефти и газа составляла 74,4 %, в сфере машиностроения, электроники, оптики и электрооборудования – 55,6 %, в финансах и страховании – 46,8 %.

В целом, предлагаемая бюджетная политика способствует лишь консервации имеющихся социально-экономических проблем, но не предлагает результативных способов их решения. Реализация такого проекта бюджета будет означать, что бюджетная политика возвращается в допандемические времена и будет носить в целом сдерживающий характер с точки зрения экономического роста. А с учетом того, что и Банк России планирует продолжение жесткой денежно-кредитной политики в предстоящие годы, все это резко ограничит возможности российской экономики по развитию. Под угрозу ставится не только потенциальное ускорение темпов роста экономики и достижение поставленных стратегических целей социально-экономического развития, но даже и обеспечение заложенных в проект бюджета относительно скромных показателей экономического развития. Доля России в мировой экономике, судя по всему, продолжит сокращаться.

Контакты

www.icss.ru

Россия, 119180, Москва,
ул. Большая Полянка, д.23/1
Тел.: +7 495 995-11-35
Факс: +7 495 995-11-36
E-mail: mail@icss.ac.ru

© Институт комплексных стратегических исследований. Все права защищены.