Тридцатая экспертная сессия

Координационного клуба ВЭО России

«Бюджетная политика 2022 – 2024: расставляя приоритеты»

7 октября 2021 года

г. Москва, ул. Тверская, 22А, Дом экономиста

Модератор: Сергей Дмитриевич Бодрунов – президент Вольного экономического общества России, президент Международного Союза экономистов, директор Института нового индустриального развития имени С.Ю. Витте, д.э.н., профессор.

Докладчики:

1. **Широв Александр Александрович**, член Правления ВЭО России, директор Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, член-корреспондент РАН.

2. **Рябухин Сергей Николаевич**, вице-президент ВЭО России, первый заместитель председателя Комитета по бюджету и финансовым рынкам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

3. **Осмоловская-Суслина Александра Леонидовна**, руководитель направления «Фискальная политика» Экономической экспертной группы.

4. **Никитин Кирилл Михайлович**, член Правления ВЭО России, директор Центра налоговой политики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, председатель комитета по налоговой и бюджетной политике «Деловой России».

5. **Глазьев Сергей Юрьевич**, вице-президент ВЭО России, министр по интеграции и макроэкономике Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), академик РАН.

6. **Некипелов Александр Дмитриевич,** вице-президент ВЭО России, директор Московской Школы Экономики МГУ им. М.В. Ломоносова, академик РАН.

7. **Климанов Владимир Викторович**, директор Центра региональной политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук.

8. **Шмаков Михаил Викторович**, член Президиума ВЭО России, председатель Федерации независимых профсоюзов России.

9. **Чернявский Андрей Васильевич**, ведущий научный сотрудник Института «Центр развития» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук.

10. **Свириденко Антон Юрьевич**, директор Института экономики роста имени П.А. Столыпина.

РЕЗЮМЕ ДИСКУССИИ:

В ходе 30-ой экспертной сессии Координационного клуба ВЭО России эксперты пришли к следующим выводам:

1. Выделены следующие рискообразующие факторы, способные повлиять на устойчивость бюджета 2022-2024:

– Если в предыдущие годы при формировании бюджетных показателей использовался консервативный прогноз Минэкономразвития, при подготовке Федерального бюджета 2022 -2024 гг. в качестве базового принят оптимистический прогноз. Текущий проект бюджета основан на прогнозе Минэкономразвития, согласно которому росту российской экономики в ближайшие три года составит 3%. В случае недостижения 3% темпов развития, бюджет недополучает намеченных не нефтегазовых доходов и не выходит на основные бюджетные показатели.

– Расходная часть Федерального бюджета России на 2022–2024 гг. основана на предположении, что все негативные явления, связанный с пандемией, будут преодолены в этом году. Исходя из этой предпосылки в 2022 г. происходит возврат к использованию бюджетного правила в полном объеме, отказ от чрезвычайных объёмов заимствований на внутреннем рынке, сокращение расходов по сравнению с уровнями 2020 и 2021 гг. (в частности, расходы 2022 г. будут ниже на 3%, чем они ожидаются в 2021 г. Социальные расходы сократятся в 2022 г. на 10% общего объема, на здравоохранение – на 12%).

– Существенен инфляционный риск. В 2021 г. среднегодовая инфляция, по оценкам НИУ ВШЭ, составит 6,2%.

2. Сокращение расходов на «человеческий капитал» в свете новой волны пандемии может оказаться преждевременным.

– Нормализация расходов бюджета на 2022-2024 гг., согласно его проекту, произведена за счет расходов на «человеческий капитал». В частности, в 2022 г. расходы на прикладные исследования сократятся на 7% в реальном выражении, в 2023 г. – ещё на 2%, в 2024 г. – ещё на 1%. Сокращение затронуло такие важные направления, как исследования и разработки в области обороны и безопасности. На социальную политику в 2022 г. расходы в реальном выражении сократятся на 10%. Расходы на здравоохранение в 2022 г. сократятся в реальном выражении на 13%, в 2023 г. – на 6,7%, в 2024 г. – на 2%. Новая волна пандемии коронавируса ставит под вопрос эти показатели – не потребуется ли увеличение расходов на период 2022-2024 гг.

Представляется целесообразным:

3. – проработать дополнительные меры по снижению долговой нагрузки на российские регионы

– В 2022-2024 гг. сокращается объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета: в 2021 г. он составит 3,5 трлн рублей, в 2022 г. запланировано потратить – 3,2 трлн рублей, в 2023-2024 гг. – по 3,3 трлн рублей. В то же время меняется структура межбюджетных трансфертов: сокращается доля дотаций, в том числе, на выравнивание бюджетной обеспеченности при росте субсидии. Такое изменение структуры межбюджетных трансфертов основано на предположении о благоприятных тенденциях роста собственных доходов регионов, а также на гипотезе о преодолении последствий пандемии в текущем 2021 г. В то же время не исключено, что на расходы регионов в 2022 г. будут оказывать влияние те же факторы, что и в 2021 г., в том числе: пандемия коронавируса, необходимость дополнительно поддерживать население и бизнес. Если ситуация с пандемией будет развиваться по негативному сценарию, регионы могут оказаться в сложном положении, поскольку долговая нагрузка на них остаётся, а объем расходов будет расти. На текущий момент, по данным Совета Федерации ФС

РФ, 42 региона не имеют возможности динамично развиваться за счёт собственных консолидированных средств бюджета.

В такой ситуации федеральному центру целесообразно найти возможность увеличить бюджетные трансферты сверх запланированного уровня. Учитывая резервы федерального бюджета, помимо ФНБ, дополнительные средства на поддержку регионов могут быть найдены без нарушения его общей конструкции.

Кроме того, по оценке экспертов Института «Центр развития» НИУ ВШЭ, расходы на выравнивание бюджетной обеспеченности в России в целом являются недостаточными (в России они не достигают и 1% ВВП, в то время как в ряде зарубежных стран – составляют 2,5% ВВП).

– Предлагается проработать вопрос о перераспределении доходов от акцизов на табачную продукцию. В частности, изменить бюджетные параметры 2022-2024 гг. за счет передачи части доходов от акцизов на табачную продукцию из федерального бюджета (сегодня сюда зачисляются 100 процентов акцизов) в бюджеты регионов. Предусмотреть их зачисление не только в федеральный бюджет, но и в региональные бюджеты с учётом установления дифференцированных в разрезе субъектов РФ нормативов, определённых по данным о розничной продаже этой продукции, отражённым в информационной системе мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации. Это позволило бы повысить бюджетную обеспеченность субъектов РФ.

– Предлагается проработать вопрос о распределение бюджетных обязательств: переведении в полном объёме таких капиталоёмких направлений, как здравоохранение или образование, на федеральный уровень.

4. – провести работу по совершенствованию методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов

Ожидаемые изменения в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которая составляет в проекте бюджета на 2022 г. порядка 760 миллиардов рублей, вызывает у экспертов вопросы.

Учитывая планируемый переход к осуществлению выравнивания не от среднего уровня по стране, а от 0,9 по отношению к среднему уровню, «пограничные» регионы (в частности, Челябинская область, Калининградская область, Республика Коми, Мурманская область), то есть те субъекты, которые обладают повышенной бюджетной обеспеченностью и в настоящее время являются получателями дотаций, в среднесрочной перспективе этих дотаций лишаются.

Такая система распределения межбюджетных трансфертов не способствует созданию условий для повышения заинтересованности регионов к дальнейшему наращиванию собственного потенциала и стремлению к финансовой самодостаточности. Представляется важным заложить адекватный механизм переходного периода.

5. – пересмотреть вопрос о необходимом объеме резервов

– По мнению экспертов ВЭО России, вопрос резервирования в российской экономике на текущий момент становится ключевым: в периоды конъюнктурных кризисов резервы следует тратить, а не накапливать.

Неиспользование значительных средств, омертвлённых в избыточных резервах, ограничивает возможности экономического роста, модернизацию российской экономики.

На конец 2024 г. предполагается, что объём ФНБ составит 15,4% ВВП. Наращивание резервов влияет на курсовые соотношения, а соответственно – и на инфляцию, соответственно, создает определенный дисбаланс в российской финансовой системе – не меньший, чем можно ожидать от более активного использования государственных финансов.

6. – провести экспертную оценку новых подходов к налогообложению в металлургии и ряде секторов экономики, предложенных Минфином

– Нельзя оставить без внимания новые подходы к налогообложению в металлургии и ряде секторов экономики, предложенные Минфином, ключевая идея которых заключается в том, чтобы уровень налоговых, рентных изъятий был соразмерен доходности компаний. Следует провести оценку эффективности так называемого нового налога на дивиденды в предложенном варианте, оценить возможные негативные последствия реализации этого предложения.

7. – рассмотреть вопрос о восстановлении механизма экспортных пошлин на сырьевые товары

– Представляется целесообразным отменить налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), восстановив механизм экспортных пошлин на сырьевые товары (эскалация экспортного тарифа, в зависимости от величины природной ренты). По мнению экспертов ВЭО России, налогом следует облагать вывозимую природную ренту, поскольку по логике рыночного ценообразования на природные ресурсы налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) – это налог на потребителя. Его введение ухудшает состояние российской обрабатывающей промышленности, которой приходится дополнительно платить за ископаемые и природные ресурсы.

8. – рассмотреть вопрос о выравнивании налога на доходы физических лиц и прибыль предприятий

– В связи с тем, что налог на прибыль предприятий выше, чем налог на доходы физических лиц, предприниматели лишаются стимула вкладывать деньги в модернизацию своих фондов, трансформируют доходы предприятий в свою заработную плату, что приводит к перетоку денег из экономики в потребление.

Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о выравнивании размера налога на доходы физических лиц (с введением прогрессивной шкалы налогообложения) и налога на прибыль предприятий, при этом расширить возможности амортизации. Компенсация налогообложения на расширение возможностей ускоренной амортизации через НДФЛ расширит стимулы для предприятий вкладывать деньги в развитие производства.

9. – проработать меры по увеличению реальных располагаемых доходов населения

– В Федеральном бюджете 2022 -2024 гг. заявлено, что в среднесрочной перспективе экономический рост будет основан на расширении внутреннего спроса – как потребительского, так и инвестиционного. Поскольку расширение потребительского спроса должно быть основано на устойчивом росте реальных располагаемых доходов населения, предлагается учесть необходимость индексации пенсий работающим пенсионерам (пенсии работающих пенсионеров не индексируются с 1 января 2016 года), пересмотреть размеры максимальных и минимальных размеров пособий по безработице (минимальный размер пособия по безработице составляет сегодня 1500 рублей – что в 10 раз ниже прожиточного минимума), индексировать заработную плату работников бюджетных сфер на прогнозную величину индекса потребительских цен (в 2021 г. – минимум на 5,8%).

Предлагается пересмотреть методику установления прожиточного минимума и МРОТ (на текущий момент прожиточный минимум устанавливается в соотношении 44,2% от медианного среднедушевого дохода,

МРОТ – в соотношении 42% от медианной заработной платы. По мнению экспертов ВЭО России, данное соотношение занижает прожиточный минимум и МРОТ). Предлагается ежегодное увеличение соотношения МРОТ и медианной заработной платы как минимум на 1% в год, в таком случае к 2030 г. МРОТ может составить 50% от медианной заработной платы.