

# **Отзыв на проект Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (далее ОНБП).**

*(Использованы материалы И.Абанкиной, Н.Акиндиновой, А.Данильцева, Н.Кондрашова, Е.Одоевской, А.Чернявского, С.Шишкина)*

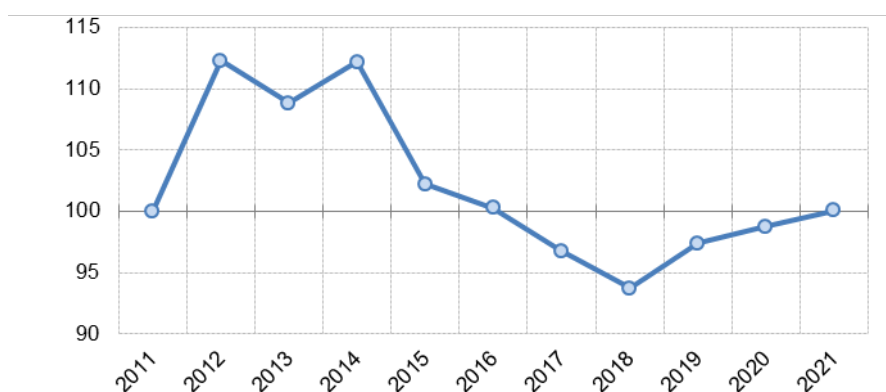
## **1. Макроэкономический прогноз**

В отличие от предыдущих лет **в бюджетных проектировках используются параметры целевого сценария прогноза, который предполагает реализацию комплекса мер по повышению темпов экономического роста.** В рамках данного сценария рост ВВП к 2020-2021 гг. ускоряется по сравнению с 1,5-2,0% в инерционном сценарии до 3,1%, то есть выше устоявшихся темпов роста. Такой результат может быть достигнут в случае «успешной реализации всего комплекса мер экономической политики». Таким образом при составлении бюджета учитывается не наиболее вероятный сценарий развития событий, а сценарий, в котором в сжатые сроки удастся добиться существенных улучшений по целому ряду направлений, чего не удавалось сделать на протяжении многих лет (увеличение доли малого бизнеса в ВВП, создание условий для развития человека, развитие конкуренции, снижение доли государства в экономике и другие). При этом согласно базовому сценарию уже в 2020 г. рост ВВП составит 2,0% на фоне снижения цен на нефть с 59,7 долл./барр. в 2019 г. до 53,5 долл./барр., хотя по итогам 2018 г. МЭР оценивает рост экономики в 1,9% на фоне сильного роста цен на нефть.

## **2. Основные параметры федерального бюджета и бюджетной системы.**

Применительно к федеральному бюджету **основным вектором бюджетной политики в 2014-2018 годах была политика бюджетной консолидации, ведущая к сокращению бюджетных расходов в неизменных ценах, а за ряд лет и в текущих ценах.** Итоги этой политики с учетом ожидаемого исполнения федерального бюджета по расходам в 2018 г. и проектировок ОНБП на 2019-2021 годы представлены на Рис. 1.

**Рис. 1** Динамика расходов федерального бюджета в 2011-2021 гг. в ценах 2011 г. (2011 г.=100%)

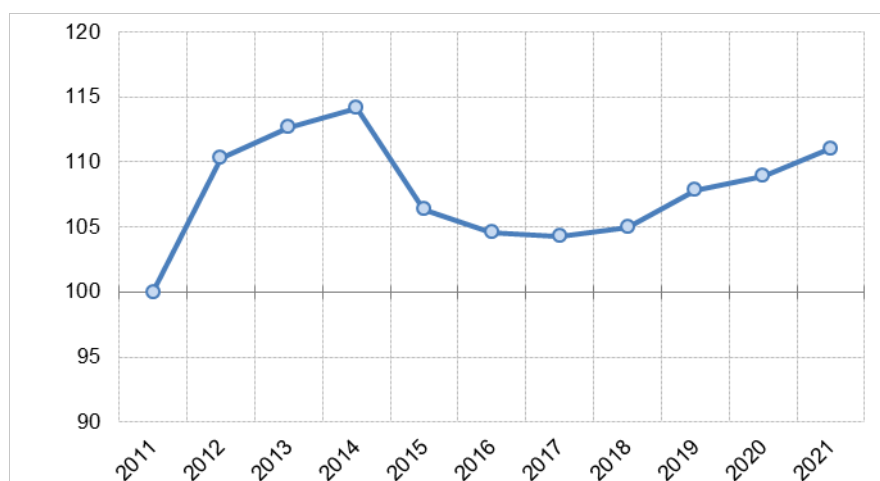


Источник: Минфин РФ, Росстат.

В неизменных ценах ожидаемый объем расходов в 2018 г. окажется на 16% ниже расходов 2014 года и на 6% ниже расходов 2011 года. В соответствии с проектом ОНБП, в 2019-2021 гг. расходы федерального бюджета в неизменных ценах начнут увеличиваться, но к 2021 году они выйдут всего лишь на уровень 2011 года.

Динамика расходов бюджетов бюджетной системы России в неизменных ценах с учетом проектировок ОНБП выглядит следующим образом (Рис. 2).

**Рис. 2** Динамика расходов бюджетов бюджетной системы РФ в 2011-2021 гг. в ценах 2011 г. (2011 г.=100%)



Источник: Минфин РФ, Росстат.

Расходы бюджетной системы в неизменных ценах увеличивались в 2011-2014 годах, снижались в 2015-2017 годах и начнут снова расти в 2018-2021 году. При этом в 2017 году они были ниже расходов 2014 года почти на 9%. За ближайшую трехлетку уровень расходов 2014 года в неизменных ценах, в соответствии с проектом ОНБП, не

будет достигнут, в 2021 году он будет примерно соответствовать расходам бюджетной системы в 2012 году. Сокращение в 2015-2017 годах и медленный рост бюджетных расходов в 2018-2021 годах негативно сказываются на параметрах внутреннего спроса.

С 2017 года федеральный бюджет исполняется в условиях нового бюджетного правила. В 2018 году это правило было модифицировано, ему был придан еще более контрциклический характер. Последнее означает расчетное увеличение дополнительных нефтегазовых доходов при цене нефти, превышающей базовую (40 долл. за баррель с ежегодной индексацией на инфляцию в США). В 2018 году, при достаточно высоких ценах на нефть (в январе-июне средняя цена нефти марки URALS составила 69 долл./барр) в соответствии с бюджетным правилом на валютный рынок (и затем в Фонд национального благосостояния) будет направлено около 3 трлн руб. доходов федерального бюджета. **Применение бюджетного правила в его современной формулировке является мощным фактором сдерживания роста бюджетных расходов даже при высоких ценах на нефть, а заодно и роста экономики в целом. Его применение безусловно оправдано необходимостью достижения фискальной стабилизации и снижения зависимости от нефтегазовых доходов, но в современных условиях следует подумать о его смягчении с целью расширения возможностей для увеличения производительных расходов – расходов на образование, здравоохранение, инфраструктуру. Например, речь может идти об увеличении базовой цены нефти до 45 долл. за баррель (в ценах 2017 года), что позволило бы дополнительно финансировать расходы в размере 0,7% ВВП ежегодно. Надо сказать, что такое решение было бы более конструктивным, чем намеченное на 2019 год увеличение НДС, которое приведет к всплеску инфляции и замедлению и без того низких темпов экономического роста, даже если речь идет о краткосрочном замедлении.**

В ближайшие годы и в перспективе до 2050 года на экономический рост в России негативное воздействие будет оказывать сокращение трудоспособного населения. В период до 2030 года это сокращение составит 5 млн человек. В июне 2018 года было объявлено о начале с 2019 года реформы, предполагающей поэтапное увеличение пенсионного возраста и темпов индексации пенсий для нынешних пенсионеров. **В ОНБП на 2019-2021 годы бюджетные последствия принятия такого решения (в отличие, например, от налоговых изменений) описаны очень кратко.** Следует отметить, что преобразования в пенсионной сфере увеличивают потребность в **расходах на смягчение**

**социальных последствий принятых решений, в том числе на здравоохранение и образование (программы переобучения).**

Недостаточно быстрый рост расходов федерального бюджета и бюджетной системы сопровождается в проекте ОНБП сохранением сложившейся структуры расходов с преобладанием затрат на управление, силовой блок и социальную политику и недофинансированием расходов на человеческий капитал. Динамика структуры расходов федерального бюджета представлена в Таблице 1.

**Таблица 1. Структура расходов федерального бюджета в 2014-2021 годах (в % к ВВП)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Расходы, всего	18,7	18,7	19,1	17,8	16,5	16,9	16,9	16,7
Общегосударственные вопросы	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1
Национальная оборона	3,1	3,8	4,4	3,1	2,8	2,6	2,6	2,5
Национальная безопасность	2,6	2,4	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0	1,9
Национальная экономика	3,9	2,8	2,7	2,7	2,4	2,1	1,9	1,8
ЖКХ	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Образование	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Культура, кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
Социальная политика	4,4	5,1	5,3	5,4	4,6	4,6	4,5	4,2
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
СМИ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Обслуживание гос. долга	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Межбюджетные трансферты	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7
Финансовое обеспечение реализации Указа № 204						1,1	1,1	1,2
Условно утвержденные расходы							0,4	0,8

Источник: Минфин РФ, Росстат.

Особенностью федерального бюджета на 2019-2021 годы является выделение в структуре расходов отдельной строкой затрат на финансовое обеспечение реализации Указа № 204 от 7 мая 2018 года, в том числе национальных проектов. Структура этих расходов в проекте ОНБП пока не конкретизирована. **Их общий объем довольно значителен и составляет 1,1-1,2% ВВП в год, однако поскольку эти ресурсы предполагается распределить на 12 национальных проектов, их может оказаться**

**недостаточно для достижения всех целей, обозначенных в Указе №204. В особенности это касается приоритетов социального характера.**

Помимо предлагаемого нами выше смягчения бюджетного правила, источником дополнительного финансирования этих расходов могло бы стать увеличение внутренних заимствований, например путем выпуска специальных ОФЗ для населения на цели развития образования и здравоохранения. Проведенные ВШЭ опросы населения (среди практически всех доходных групп) показали высокую (и растущую) готовность граждан софинансировать образование и здравоохранение. Если в 2011 году дополнительно 2% своего дохода при таких условиях соглашался платить только каждый десятый гражданин, то весной 2018 года — каждый второй (51%). Источник в виде специального национального займа на это цели мог бы принести до 0,5% ВВП.

При этом нужно сказать, что увеличение чистого объема внутренних заимствований примерно на 0,5% ВВП в год уже предусмотрено проектом ОНБП с целью финансирования создаваемого в 2019 году Фонда развития, однако он предусматривает прежде всего привлечение ресурсов на реализацию инфраструктурных проектов и не нацелен специально на привлечение средств населения.

Динамика структуры расходов бюджетов бюджетной системы представлена в Таблице 2.

**Таблица 2. Структура расходов бюджетов бюджетной системы в 2014 2021 годах (в % к ВВП)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Расходы, всего	34,9	35,7	36,5	35,2	33,8	34,2	34,1	33,8
Общегосударственные вопросы	2,1	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7
Национальная оборона	3,1	3,8	4,4	3,1	2,8	2,6	2,6	2,5
Национальная безопасность	2,8	2,5	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
Национальная экономика	5,7	4,5	4,5	4,7	4,4	4,1	4,0	3,9
ЖКХ	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Образование	3,8	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4
Культура, кинематография	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
Здравоохранение	3,2	3,4	3,6	3,1	3,3	3,2	3,2	3,1

Социальная политика	11,1	12,6	12,7	13,1	12,2	12,2	12,1	11,7
Физическая культура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
СМИ	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Обслуживание гос. долга	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1
Финансовое обеспечение реализации Указа № 204						1,1	1,1	1,2
Условно утвержденные расходы							0,4	0,8

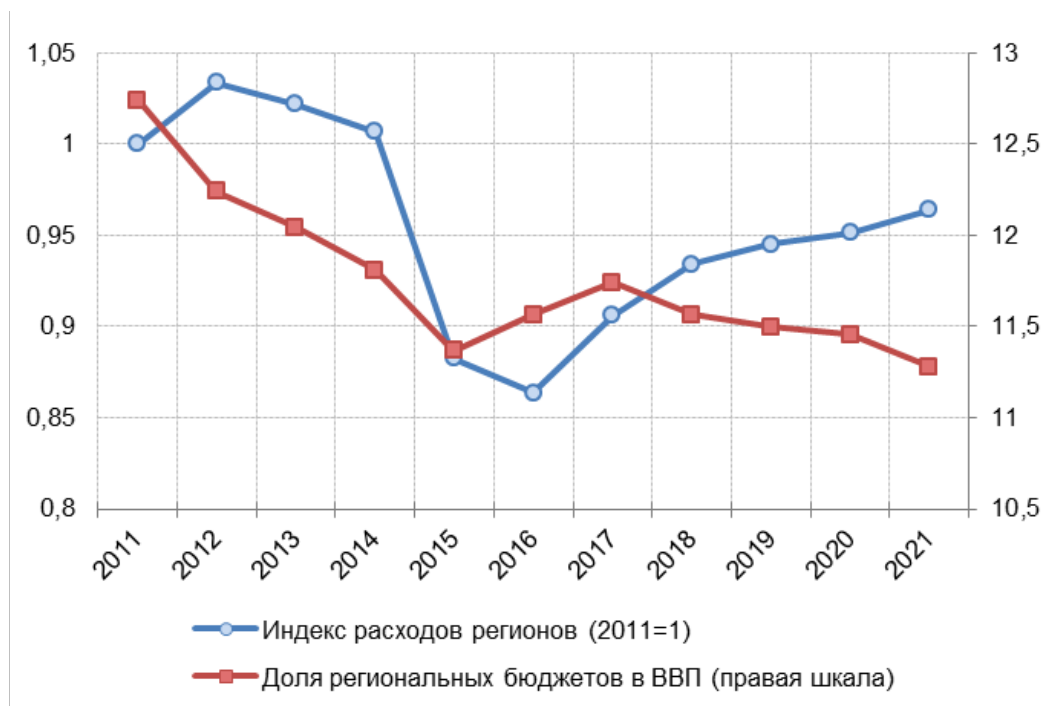
Источник: Минфин РФ, Росстат.

Также, как в структуре федерального бюджета, производительные расходы бюджетной системы на человеческий капитал по отношению к ВВП в проектировках Минфина до 2021 года пока не увеличиваются.

Политика бюджетной консолидации в настоящее время фактически проводится и на региональном уровне. За период 2011-2017 гг. в неизменных ценах расходы региональных бюджетов сократились почти на 10% (!). В 2018-2021 годах в соответствии с проектом ОНБП на 2019-2021 годы они вырастут на 6% (отчасти благодаря усилиям ЦБ РФ по сокращению инфляции), однако в 2021 г. в сопоставимых ценах расходы будут все еще существенно ниже уровня 2011 г. (См. Рис.3). Ограничение роста расходов и сопутствовавшие этому трудности с исполнением обязательств о повышении оплаты труда в бюджетной сфере является ценой достижения сбалансированности бюджетов для многих регионов. При этом объемы помощи регионам из федерального бюджета неуклонно сокращаются. За последние десять лет трансфертная политика федерального центра претерпела серьезные изменения. В кризисном 2009 году трансферты регионам были резко увеличены, их доля в доходах консолидированных региональных бюджетов превысила 25%. Напротив, в период кризиса 2015-2016 годов и последующий период доля трансфертов в доходах регионов существенно снизилась (с 18,8% в 2014 году до 16,5% в 2017 году). В соответствии с проектом ОНБП снижение доли трансфертов в доходах продолжится и в 2018-2021 годах. При этом эффект от предоставления регионам дополнительных доходных источников в виде повышения нормативов зачисления акцизов на крепкий алкоголь и поэтапная передача акцизов на нефтепродукты не вполне компенсируют негативное влияние сокращения трансфертов. **Такие планы федерального центра в отношении регионов подчеркивают необходимость предоставления последним больших налоговых прав с целью компенсации потери доходов. Отдельно нужно подчеркнуть необходимость выделения достаточно**

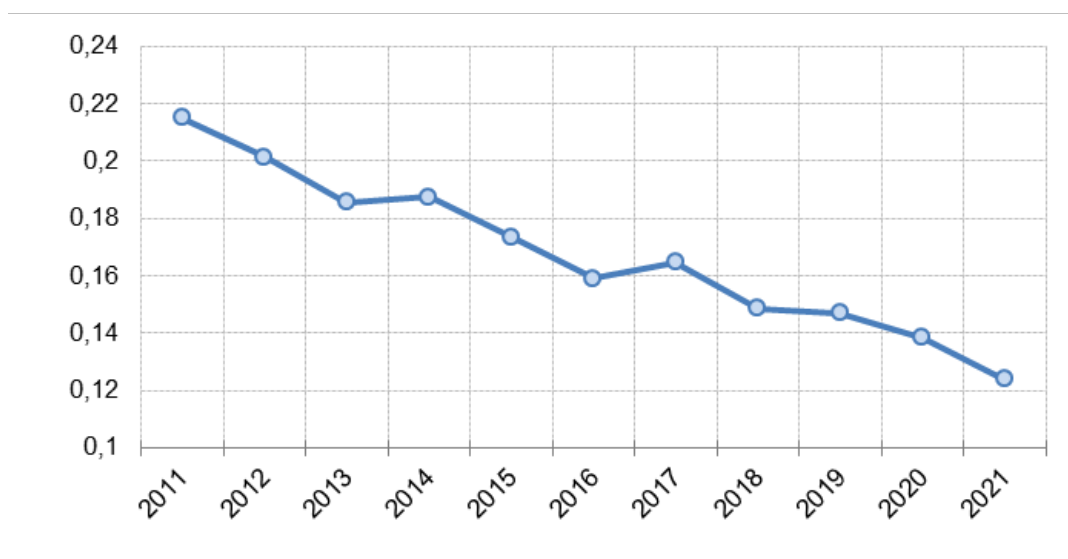
высокой доли средств, предназначенных для передачи региональным бюджетам, в структуре дополнительных расходов федерального бюджета на реализацию целей Указа №204.

**Рис. 3. Динамика расходов региональных бюджетов в неизменных ценах и отношение объема региональных расходов к ВВП.**



Источник: Минфин РФ, Росстат.

**Рисунок 4. Доля трансфертов в доходах консолидированных региональных бюджетов.**



Источник: Минфин РФ, Росстат.

### 3. Бюджетная политика в сфере образования

При рассмотрении планируемых расходов бюджета следует подчеркнуть, что в структуре расходов бюджетов бюджетной системы по разделам функциональной классификации в 2019-2021 гг. **объем расходов на образование продолжает оставаться крайне низким – 3,5% и даже снижается до 3,4% ВВП в 2021 году. Доля расходов на образование в структуре федерального бюджета также сокращается с 4,1% до 3,6% в 2021 году, а не растет.**

По оценкам НИУ ВШЭ, для достижения целей развития образования на ближайшие 6 лет потребуется не менее 880 млрд. дополнительных бюджетных средств, из которых на повышение глобальной конкурентоспособности системы высшего образования понадобится 375 млрд. руб. Так, чтобы решить задачу по увеличению не менее чем в два раза количества иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях высшего образования, которая прямо поставлена в Указе Президента №204, представляется необходимым создать и модернизировать не менее 5 университетских кампусов вузов и около 25 общежитий, что в период до 2024 года по минимальной оценке будет стоить федеральному бюджету 90 млрд. руб.

Еще одна задача, которая стоит перед системой образования - формирование системы непрерывного обновления работающими гражданами своих профессиональных знаний и приобретения ими новых профессиональных навыков, включая овладение компетенциями в области цифровой экономики всеми желающими. На ее реализацию потребуется от 3 до 16 млрд. руб. ежегодно, т.е. 67 млрд. руб. за весь период до 2024 года. При этом она становится особенно важной в условиях роста продолжительности жизни и повышения пенсионного возраста, и ее реализация может обеспечить увеличение производительности труда работающего населения за счет своевременного освоения новых компетенций и навыков.

Для вхождения Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования необходимо не только и не столько строительство новых школ, средства на которое предусмотрены в утвержденном федеральном бюджете, но и внедрение современных цифровых образовательных ресурсов по всем базовым и профильным школьным предметам. Такие цифровые учебно-методические комплексы, создание которых стоит от 100 до 150 млн. руб. в расчете на 1 год предметного цикла, способны не только решить задачу цифровизации образования, но и обеспечить возможность гибкости образовательной траектории для каждого школьника, в том числе с ограниченными возможностями здоровья. На реализацию этой задачи по минимальным



оценкам с учетом необходимого пилотирования на первом этапе потребуется от 8 до 20 млрд рублей ежегодно.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации **не учитывают реализацию Указа № 204 и национальных проектов**. В документе есть обещание, что «в процессе проработки национальных проектов с учетом перераспределения полномочий будет донстроена система межбюджетных отношений», **однако вряд ли только за счет межбюджетных трансфертов удастся решить задачи Указа № 204**.

Учитывая, что большинство положений президентского Указа в сфере образования касается полномочий именно субъектов Российской Федерации, и принимая во внимание тот факт, что индекс расчетной бюджетной обеспеченности большинства регионов ниже 1, целесообразно предусмотреть реализацию наиболее важных проектов в сфере образования за счет средств федерального бюджета, что потребует соответствующего увеличения объема расходов федерального бюджета на образование. Кроме того, представляется необходимо разработать новые механизмы бюджетного взаимодействия федерального центра с регионами, отличного от системы межбюджетных трансфертов. Таким механизмом может стать создание упрощение процедуры предоставления грантов в форме субсидий.

Реализация указанных предложений позволит сделать радикальный поворот от системы образования как «социальной нагрузки» к ее роли как ключевого фактора экономического и социального развития страны, а также ключевого драйвера повышения качества человеческого капитала.

#### **4. Бюджетная политика в сфере здравоохранения**

Определяющим фактором для бюджетной политики в сфере здравоохранения в ближайшие годы будут выступать целевые показатели и задачи развития здравоохранения, определенные в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. Указ предусматривает более интенсивное улучшение показателей состояния здоровья населения России в 2018-2024 гг., чем в предыдущие годы.

Справочно:

Повышение ожидаемой продолжительности жизни:

2010 – 68,9 лет

+ 3,8 года

2017 – 72,7 лет

+ 5,3 года

2024 – 78 лет

+ 2 года

Увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни:

2010 – 61,0 года

+ 2,5 года

2016 – 63,5 года

+ 3,5 года

2024 – 67 лет

Снижение показателей смертности населения трудоспособного возраста на 100 тыс. населения:

2010 – 630 случаев

- 100 случаев

2017 – 530 случаев

- 180 случаев

2024 – 350 случаев

Согласно бюджетным проектировкам ОНБП, расходы бюджетов бюджетной системы (федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов РФ, бюджета Федерального фонда ОМС) на здравоохранение в номинальном выражении увеличиваются на 430 млрд. руб. Однако расходы, исчисленные в % к ВВП, сокращаются с 3,3% в 2018 г. до 3,1% в 2021 г. Эта величина не соответствует целевому показателю расходов на здравоохранение, включенному в Послание Президента Федеральному Собранию от 1.03.2018: «В 2019–2024 годах на развитие системы здравоохранения из всех источников потребуется ежегодно направлять в среднем более 4 процентов ВВП».

В реальном выражении (с учетом прогнозируемого индекса-дефлятора ВВП) расходы бюджетов бюджетной системы в 2021 г. сохранятся на уровне 2018 г., прироста финансирования в реальном выражении не запланировано. Это создает серьезные риски недостижения целей, определенных Указом Президента от 7 мая 2018 года.

По нашей оценке, для достижения в 2024 г. целевых показателей (ожидаемой продолжительности жизни 78 лет, ожидаемой продолжительности здоровой жизни 67 лет, снижения показателей смертности и др.) и решения задач обеспечения доступности медицинской помощи, предусмотренных Указом Президента от 7 мая 2018 года, дополнительные затраты государства на здравоохранение должны составить в 2019-2021 гг. не менее 1,7 трлн. руб., а общий размер государственных расходов на здравоохранение – не менее 4,0 ВВП в 2021 г. Структура необходимых дополнительных расходов по направлениям развития здравоохранения представлена в Таблице 3.

**Таблица 3. Необходимые дополнительные расходы бюджетов бюджетной системы на здравоохранение в 2019-2021 гг., млрд. руб.**

		2019	2020	2021	2019-2021
1	Ускорение технологического развития здравоохранения	2,6	4,8	9,9	17,3
2	Формирование здорового образа жизни	33,2	44,2	47,3	124,7
3	Обеспечение доступности качественных медицинских услуг				
	в т.ч.				
3.1.	Повышение доступности и качества первичной медико-санитарной помощи	53,4	68,9	98,6	220,9
3.2.	Увеличение объемов высоко-технологичной медицинской помощи	12,3	26,2	41,1	79,6
3.3.	Обновление основных средств медицинских учреждений	23,1	48	83,2	154,3
4	Улучшение лекарственного обеспечения	31,2	51,1	156,7	239
5	Развитие кадрового потенциала системы здравоохранения, включая сохранение уровня оплаты труда, предусмотренного Указом Президента РФ №597 от 7 мая.2012 года	127,6	292	468,8	888,4
	Всего	283,4	535,2	905,6	1724,2
	в % ВВП	0,27	0,47	0,73	

## 5. Бюджетная политика по поддержке несырьевого экспорта

Снижение зависимости экономики и бюджета от сырьевого экспорта является важнейшей задачей. Однако очевидно, что сразу перейти к экспорту высокотехнологичной продукции не представляется возможным. В связи с этим представляется необходимым сосредоточить усилия государственной поддержки на производстве конкурентоспособной (это нарастит и экспортные ресурсы) продукции среднего технологического уровня, а также индивидуализированной и кастомизированной технически сложной продукции (например, специальная автомобильная техника, специальная профессиональная одежда для особых и опасных условий работы и т.п.), т.е. в тех секторах, которые уже показывают устойчивый рост экспорта.

Более предпочтительными для развития российского экспорта высокотехнологичной и сложной продукции (услуг) представляются сектора, для которых характерны невысокая серийность производства, необходимость частых модификаций, множественность различных адаптаций под конкретных заказчиков, а также тех продуктов, которые только начинают внедряться на глобальном рынке.

Создание стимулов для развития экспорта в секторах, которые являются устоявшейся сферой специализации стран с низкой стоимостью рабочей силы представляется низкоэффективным.

Как это ни странно, но проблемы нестыковки и несовершенства классификаторов, используемых для мер стимулирования и регулирования производства и экспорта до сих пор являются фактором, который тормозит экспорт новой и нетиповой продукции.

В качестве примера можно привести историю «неприкаянного робота», которая так и не решена до настоящего времени. Из-за несовершенства систем классификации и бюрократических трудностей их модификации, разработанный инновационный роботизированный комплекс для обслуживания трубопроводов и тоннелей классифицируется специалистами как экскаватор и не может участвовать в программах, связанных с производством и экспортом высокотехнологичных товаров. Из-за этого его производство тормозится.

Несмотря на постоянное стремление использовать структуру ставок импортного тарифа для стимулирования производства товаров с высокой добавленной стоимостью достаточно последовательно этот принцип не удается провести.

Это выражается в том числе в том, что РФ использует иностранные ресурсы (товары и услуги) для развития своего экспорта в среднем в два раза менее интенсивно, чем в среднем в мире (наши иностранные партнёры используют российские экспортные ресурсы для развития своего экспорта примерно в 1,5 раза интенсивнее среднемировых показателей).

Применение принципа эффективного тарифа – создание благоприятных условий для импорта компонентов и промежуточной продукции, которые используются в национальном производстве и, особенно, в экспорте является традиционным инструментом стимулирования национального производства. Даже при решении задач импортозамещения необходимо по отдельным областям расширять использование иностранных ресурсов в рамках цепочек добавленной стоимости со странами, которые занимают более сильные технологические позиции (страны ЮВА, Германия, США, Япония) и способны через производственные цепочки предоставить более качественные ресурсы для усиления конкурентных позиций России по отношению к странам среднего уровня развития, которые могут стать наиболее реальными рынками сбыта российских готовых изделий.