

ОТ БЮДЖЕТА СТАГНАЦИИ К УСТОЙЧИВОМУ РОСТУ ЭКОНОМИКИ

Февраль 2017 г.

**Приложение к Среднесрочной программе
социально-экономического развития России
до 2025 г. «Стратегия роста»**

(Программа разработана в рамках поручения
Президента Российской Федерации
от 14 июля 2016 г. № Пр-1347)

Приложение № 1 из 19

Разработано: Институтом народнохозяйственного прогнозирования РАН.



**Оценка социально-экономических эффектов от реализации проекта
федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на
плановый период 2018 и 2019 годов»**

Текущее состояние бюджетной системы

Цель: Сбалансированность бюджетной системы в условиях слабой внешнеэкономической конъюнктуры и низких темпов экономического роста.

Механизмы: Сбалансированность (неполная, к концу планового периода дефицит федерального бюджета ожидается на уровне 1,2% к ВВП) достигается путем «заморозки» номинального уровня бюджетных расходов.

Итоговый результат: Дополнительные потери в экономической динамике, снижение базы доходов бюджета, отказ от целей развития экономики и повышения качества человеческого капитала.

Требуемое состояние бюджетной системы

Цель: Сбалансированность бюджетной системы на базе **роста** доходов бизнеса, населения и государства.

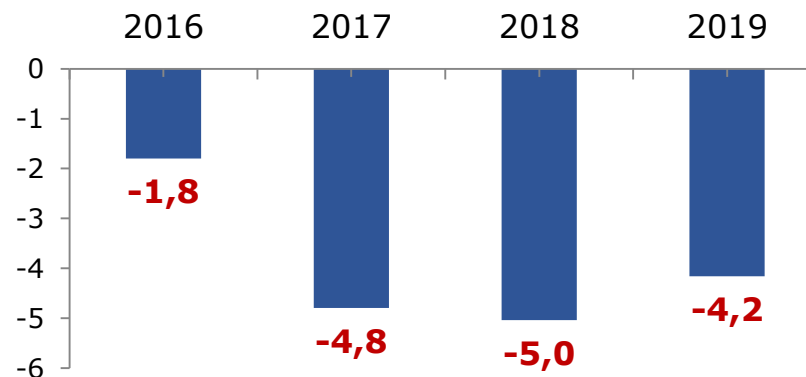
Механизмы: Сохранение уровня расходов в реальном выражении при существенном повышении их эффективности, концентрации по направлениям расходов на экономику и человеческий капитал при сохранении необходимого уровня оборонного бюджета.

Итоговый результат: Радикальное повышение уровня бюджетной обеспеченности доходами при сохранении приемлемого уровня долговой нагрузки.

Параметры федерального бюджета, трлн руб., текущие цены



Изменение расходов федерального бюджета в постоянных ценах, в % к предыдущему году



- В номинальном выражении расходы Федерального бюджета к 2019 г. снижаются на **416 млрд руб. от** уровня 2016 г. Однако в постоянных ценах снижение составит не менее **12%**.
- С учетом значимости бюджетных расходов для отдельных секторов экономики такое сокращение приведет к существенным потерям уровней спроса и доходов.

Сокращение расходов бюджета – прямые потери в динамике ВВП

Сокращение номинального уровня расходов по основным статьям в 2017–2019 гг., %



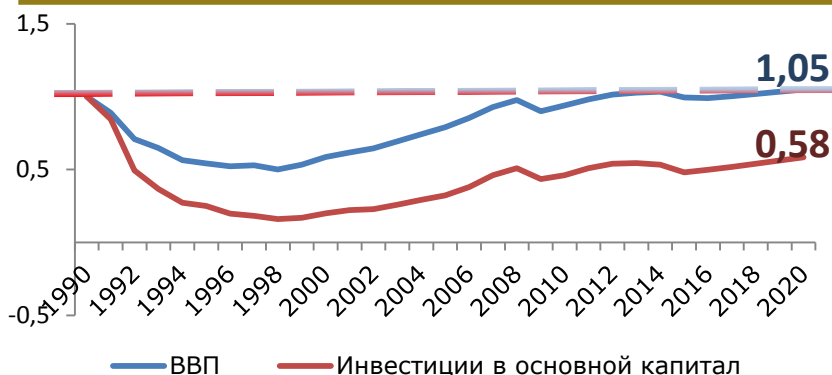
Полные потери ВВП за счет сокращения расходов по основным статьям в 2017–2019 гг., млрд руб.



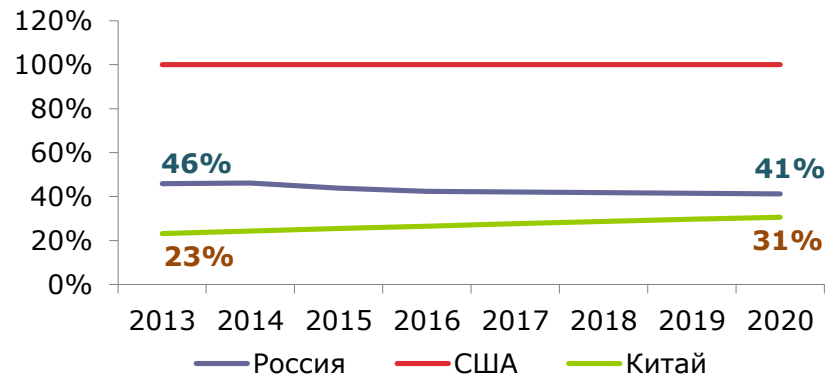
Прямое сокращение ВВП за счет урезания государственных расходов в 2017–2019 гг. составит не менее **2,4 трлн руб.**, или примерно **2,8%** от ВВП на 2019 г.

Реализация положений проекта закона о бюджете ведет к ухудшению положения России в мировой экономике

Динамика ВВП и инвестиций в основной капитал – сценарий проекта закона о бюджете (1990 г. = 1)

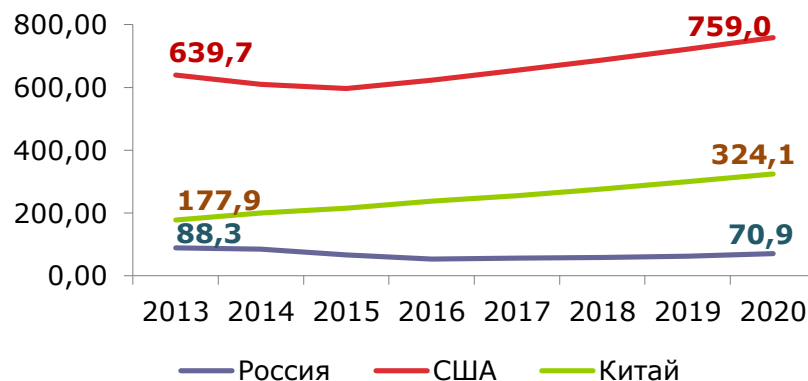


Соотношение подушевого ВВП по ППС в % (уровень США = 100%)



- В 2020 г. российская экономика будет лишь на 5% превышать уровень позднесоветского периода, а по инвестициям в основной капитал иметь не более 60% от уровня 1990 г.
- Сохранение длительной стагнации в российской экономике ведет к консервации отставания России от развитых стран по размеру подушевого ВВП и ухудшению положения относительно развивающихся стран.
- При условии поддержания уровня военных расходов в США на уровне 3% от ВВП и в Китае на уровне 2% от ВВП наша страна столкнется с опасностью снижения уровня расходов на оборону относительно ведущих стран даже при направлении на оборонные нужды до 4% (!) от ВВП.

Динамика оборонных расходов в млрд долл. США – инерционный сценарий



1. Дополнение формулы расчета **НДПИ на нефть** новым слагаемым (306 руб. в 2017 г., 357 руб. в 2018 г. и 428 руб. в 2019 г.). При этом, дополнительные доходы федерального бюджета могут составить не более **580 млрд руб.** за три года.
2. Предлагается изменить формулу расчета базового значения единицы условного топлива, используемого при определении налоговой ставки **НДПИ при добыче газа**, таким образом, чтобы получить дополнительные доходы в размере **425 млрд руб.** за весь плановый период.
3. В отношении **акцизов на нефтепродукты** предлагается существенное повышение их ставок в 2017 г. (в среднем на 34% к уровню 2016 г.) при замедлении темпов роста ставок до + 4% в 2018–2019 гг. Дополнительные доходы бюджета составят порядка **700 млрд руб.** за весь плановый период и поступят в региональные бюджеты (что позволит нивелировать последствия изменения правил зачисления налога на прибыль).
4. В среднем на 8% в год для **алкогольной продукции** и на 15% для **табачных изделий** запланировано повышение **акцизных ставок**, что генерирует суммарный дополнительный доход в консолидированный бюджет в размере порядка **1 трлн руб.** за 2017–2019 гг.
5. Важным нововведением станет изменение правил зачисления **налога на прибыль**: в федеральный бюджет будет направляться часть налога по ставке 3%, в региональные бюджеты – по ставке 17% (сейчас 2,5% и 17,5%). Следствием этих изменений станет сокращение налоговых доходов региональных бюджетов **на 550 млрд руб.** с соответствующим ростом доходов федерального бюджета.
6. Рассматривается возможность введения для пилотных месторождений нефти **налога на добавленный доход (НДД)**.

Перераспределение средств в пользу бюджета в условиях 2017 г. имеет отрицательную макроэкономическую эффективность



Предлагаемое перераспределение доходов в пользу бюджетной системы ведет к потенциальным потерям ВВП и проигрывает варианту с финансированием расходов за счет внутренних заимствований.

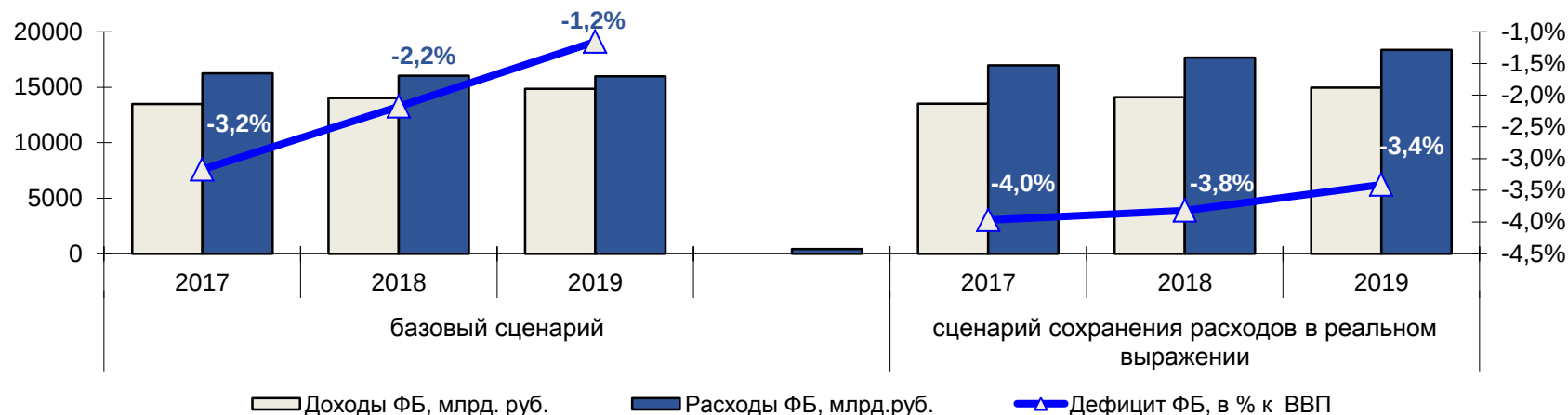
Страхование взносы, % затрат на производство и продажу продукции в 2015 и 2019 гг.



- В соответствии с действующим законодательством в 2019 г. ставка страховых взносов для первого межпорогового интервала должна подняться с текущих 30% до 34%, а для второго межпорогового интервала – снизиться с 15,1% до 5,1% (существует вероятность, что введение этой меры будет отложено до 2021 г.).
- Наиболее чувствительными к изменению системы ставок страховых взносов окажутся **«Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования»** (0,71 п. п.), **«Производство машин и оборудования»** (0,67 проц. п.), **«Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви»** (0,65 п.п.), **«Текстильное и швейное производство»** и **«Производство прочих неметаллических минеральных продуктов»** (по 0,61 п. п.).
- Практически для всех видов деятельности обрабатывающих производств страховые платежи останутся важным элементом структуры затрат.
- Совокупные потери ВВП от изменения страховых взносов оцениваются за период 2017–2019 гг. **в 230 млрд руб.** (в ценах 2015 г.).

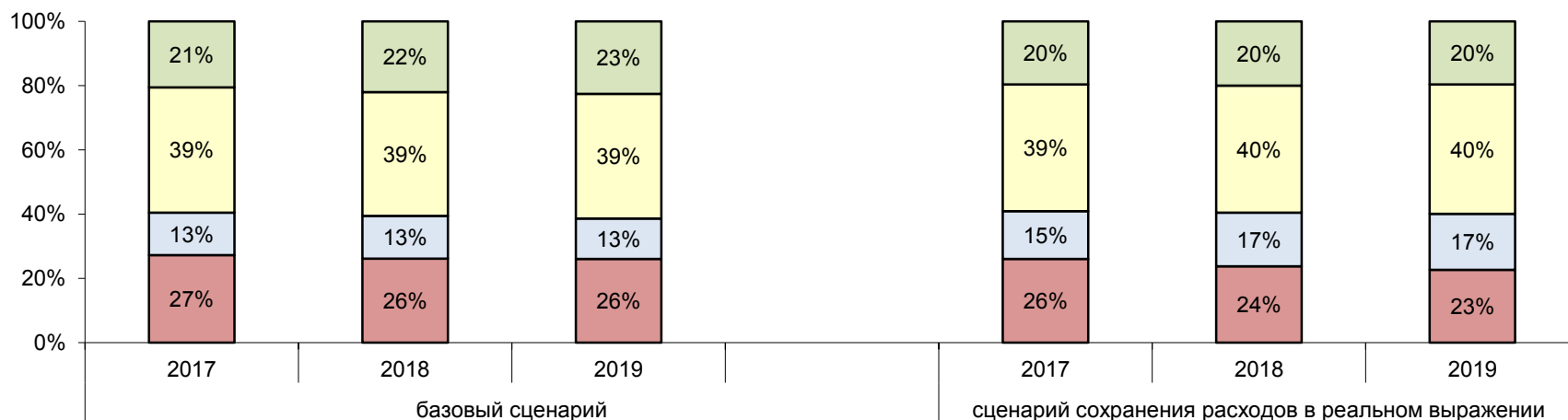
**Оценка предложений и поправок в текущие параметры бюджетной
и денежно-кредитной политики, в том числе, с учетом
«Первоочередных мер восстановления экономического роста»**

Изменение параметров доходов и расходов федерального бюджета при реализации сценария сохранения уровня расходов в реальном выражении



- Наиболее рациональным вариантом изменения параметров расходов федерального бюджета нам представляется политика сохранения уровня расходов федерального бюджета в реальном выражении в 2017–2019 гг. С одной стороны, привлекательность такого сценария состоит в том, что не возникает дополнительного негативного давления на экономическую динамику, а с другой стороны, такой сценарий не приводит к значимому росту уровня дефицита бюджета (рост уровня государственного долга на конец 2019 г. составит 11%, по сравнению с 9% в базовом варианте).
- Следует также учитывать, что за счет более высокой динамики ВВП и доходов бюджета появляется возможность существенного **снижения уровня дефицита бюджета** уже в 2020 г. **за счет увеличения доходов**. Таким образом, реальный дефицит бюджета в 2018–2019 гг. будет существенно меньше (см. слайд 23).

Изменение параметров постатейных расходов федерального бюджета при реализации сценария сохранения уровня расходов в реальном выражении, млрд руб.



- - прочие
- - на развитие человеческого капитала (здравоохранение, образование, культура, экология, социальное обеспечение, спорт)
- - на развитие экономики (национальная экономика, ЖКХ)
- - оборонные (оборона, правоохранительная деятельность)

1. В сценарии сохранения расходов в реальном выражении оборонные расходы не увеличиваются по сравнению с текущим проектом закона о бюджете.
2. Дополнительный объем расходов (относительно базового сценария) делится поровну между расходами на человеческий капитал и расходами на экономику.

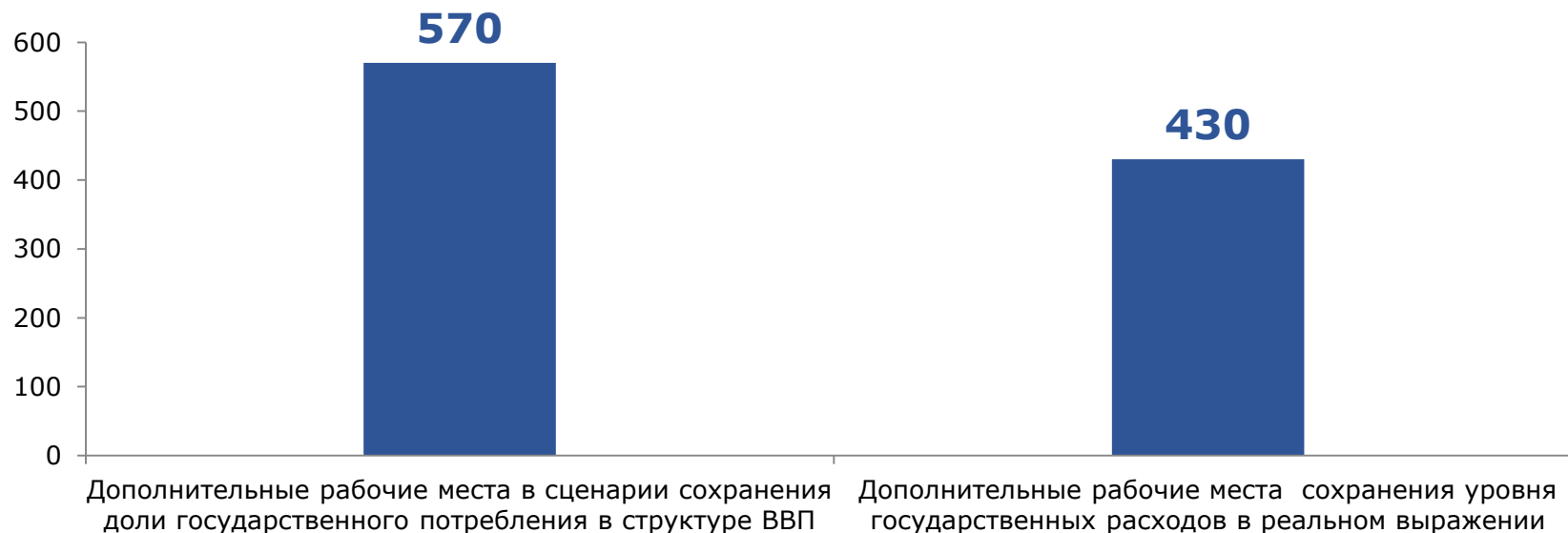
- **Ключевой инструмент увеличения потенциала расходов бюджета – экономический рост.**
- **Выкуп ЦБ РФ долгосрочных облигаций Минфина России и Институтов развития.**
- **Развитие рынка долговых инструментов.**
- **Бюджетный маневр и рост эффективности бюджетных расходов.**

Динамика ВВП в зависимости от параметров государственного потребления (трлн руб. в ценах 2015 г.)



С учетом прямых и косвенных взаимодействий итоговое увеличение ВВП за период 2015–2020 гг. в условиях сохранения доли государственного потребления в структуре ВВП может оцениваться **в 5%, или 4,4 трлн руб.** в ценах 2015 г. В сценарии сохранения уровня государственных расходов бюджета на уровне 2016 г. (в постоянных ценах) суммарное увеличение ВВП по сравнению со сценарием реализации проекта закона о бюджете составит не **менее 3,3 трлн руб.**

Потенциал создания рабочих мест в 2017–2020 гг., тыс. чел., по вариантам (в сравнении со сценарием проекта закона о бюджете)



Реализация сценария сохранения расходов бюджета на уровне 2015 г. (в постоянных ценах) создает в экономике, при прочих равных условиях, дополнительно 430 тыс. рабочих мест, по сравнению со сценарием текущего проекта Закона о бюджете.

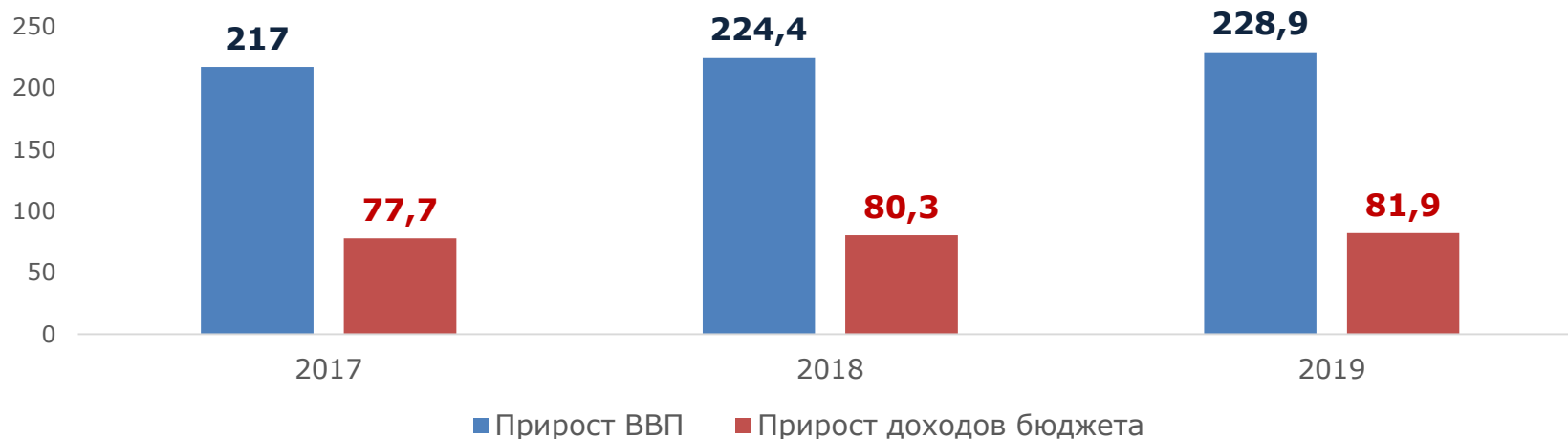
Стимулирование предложения

- снижение процентной ставки по кредитам;
- новые формы кредитования;
- дофинансирование институтов развития;
- тарифы;
- налоги.

Стимулирование спроса

- снижение процентной ставки по кредитам;
- ипотека;
- поддержка малоимущих (сельское хозяйство, пищевое производство, фармацевтика);
- автомобили.

Потенциал увеличения ВВП и доходов бюджета от заморозки тарифов инфраструктурных монополий, млрд руб.



- В текущих условиях наиболее рациональным механизмом регулирования тарифов инфраструктурных монополий представляется их заморозка в ближайшие 2–3 года на уровне 2016 г. Исключением может являться тариф на электроэнергию, поскольку для выполнения долгосрочной инвестиционной программы Россетей будет необходим его рост по модели «1/2 инфляции».
- Ограничение роста тарифов инфраструктурных монополий на период 2017–2019 гг. способно обеспечить дополнительный рост ВВП на 0,15–0,2 процентных пункта.
- Для того, чтобы период заморозки тарифов характеризовался позитивными сдвигами в части оптимизации затрат и увеличения эффективности всех процессов функционирования инфраструктурных монополий, необходимо четко обозначить целевую долгосрочную модель «сдерживающего» тарифообразования, которая должна быть внедрена в 2019–2020 гг.
- Сценарий заморозки тарифов может не только позитивно сказаться на экономических показателях ряда производств, но и внести весомый вклад в общее снижение инфляции (до 1 п.п. по сравнению с базовым сценарием МЭР РФ).

Дополнительные меры поддержки экономики

Обеспечение повышения темпов и качества экономического роста в период 2017-2020 гг. предполагает реализацию ряда мер поддержки инвестиционной и производственной деятельности по тем направлениям, где деятельность традиционной банковской системы пока недостаточно эффективна.

За счет этих мероприятий можно обеспечить непосредственный рост ВВП на **0,17 п.п.** по отношению к базовому сценарию развития экономики. В случае софинансирования инвестиций со стороны бизнеса эффекты могут увеличиться в 2–4 раза – **до 0,5–0,7 п.п.** прироста ВВП.

Предлагаемое мероприятие	Объем поддержки, млрд рублей	Основной получатель	Прирост ВВП, млрд рублей	Прирост ВВП, процентных пунктов	Прирост доходов бюджета, млрд рублей
Увеличение финансирования ключевых институтов развития:					
Фонд развития промышленности	150	Обрабатывающая промышленность	114	0,13	34
Фонд развития сельского хозяйства	100	Сельское хозяйство	71	0,08	21
Банк муниципальной инфраструктуры	200	Инфраструктура	128	0,15	42
Российский экспортный центр	100	Экспортоориентированные несырьевые производства	81	0,09	24
АО «Корпорация МСП»	50	МСП	28	0,03	8
Фонд развития моногородов	100		38	0,04	11
Итого	700		460	0,52	140
<i>Справочно: Фонд развития промышленности</i>	200		152	0,17	45

Дополнительные меры поддержки экономики

Другим направлением поддержки экономического роста в среднесрочной перспективе может стать стимулирование спроса, особенно в тех сегментах, которые оказались под наиболее существенным давлением в результате финансово-экономического кризиса 2014–2015 гг.

За счет этих мероприятий можно обеспечить дополнительный рост ВВП на **0,4 п.п.** по отношению к базовому сценарию развития экономики или на **339 млрд руб.** в ценах 2015 г. Дополнительные доходы бюджета при этом составят **100 млрд руб.**



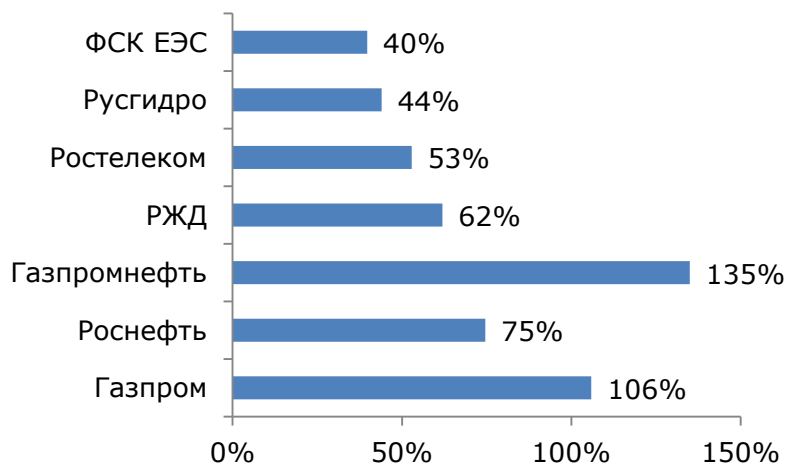


В целом реализация мероприятий по указанным направлениям может потребовать **около 1300 млрд рублей**.

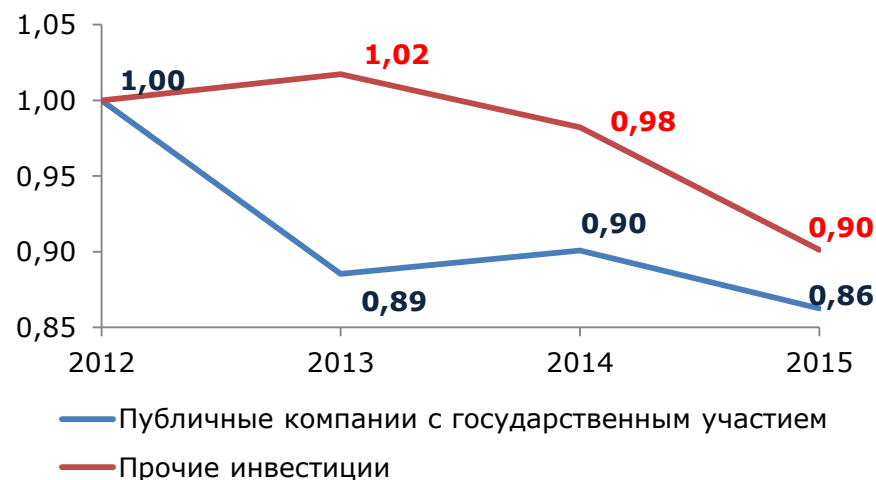
В то же время за счет мультипликативных эффектов указанные программы могут **обеспечить прирост ВВП** в размере **2202 млрд рублей**, или **2,4 п.п. дополнительного прироста ВВП**.

При этом государственный **консолидированный бюджет** получит дополнительные **доходы** в размере **732 млрд рублей**.

Инвестиции крупнейших публичных компаний с государственным участием в 2015г. к уровню 2012 г. (в постоянных ценах)



Динамика инвестиций крупнейших публичных компаний с государственным участием и прочих инвестиций 2012 г. = 1 (в постоянных ценах)



В последние годы инвестиции публичных компаний с государственным участием лидируют по темпам снижения – важнейший канал воздействия на экономику используется государством неэффективно.

Снижение инвестиций также не сопровождается сколь-нибудь значимым ростом эффективности ведения бизнеса.

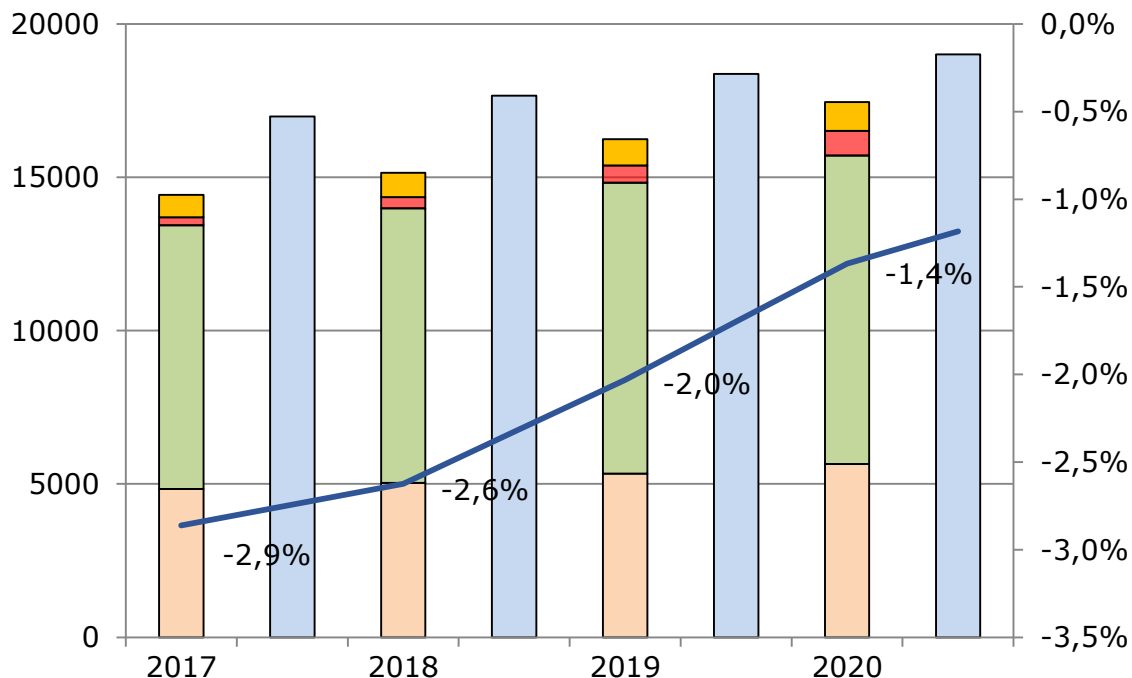
Прибыль и резервы кредитных организаций в млрд руб.



- Уменьшение прироста резервов на потенциальные потери по ссудам говорит о том, что риски невозвратов оцениваются банками намного ниже, что дает надежду на разворот динамики невозвратов и резервов в сторону снижения.
- Существенный объем прибыли коммерческих банков может служить основой для будущего расширения кредита. Триллион прибыли – это порядка **10 трлн руб. потенциального роста кредитных активов**. 10 трлн руб. прироста кредитов – это **около 25% роста**.

- Панельный анализ стран с развивающимися рынками, проводивших политику снижения ставок (Бразилия, Турция, Аргентина, Южная Африка, Южная Корея), показывает, что на этапе снижения ставок (начиная с 2000-х гг.) эластичность кредитной массы к ставке составляет около 0,9. Иными словами, снижение процентной ставки на 10% (процентов, а не процентных пунктов) ведет к наращиванию кредитной массы на 9%. Эта же эластичность характерна для России на этапе 2008–2010 гг.
- Если предположить, что в текущей ситуации мы вернулись к «нормальному» механизму трансмиссии ставки на кредиты, то для соответствующего прироста спроса на кредиты (10 трлн руб.) необходимо снижение процентной ставки на 28% или на 2,8 п.п., до 7,2% годовых.
- Снижение ставки до 8,5% (безопасное с точки зрения обеспечения резервами просроченной задолженности) даёт возможность роста спроса на кредиты примерно на 5 трлн руб.

Параметры доходов и расходов федерального бюджета при реализации сценария сохранения уровня расходов в реальном выражении



- Расходы ФБ, млрд.руб.
- Доходы бюджета от реализации мероприятий
- Доходы бюджета за счет приростов ВВП
- Базовый уровень прочих доходов бюджета
- Нефтегазовые доходы бюджета
- Дефицит ФБ, в % к ВВП

Более высокий уровень ВВП означает и рост доходов федерального бюджета. Помимо этого, реализация мер поддержки экономики обеспечивает дополнительный прирост как ВВП, так и доходов бюджета. В совокупности эти эффекты могут позволить снизить дефицит бюджета к 2020 году до **1,4 % ВВП**, что **фактически решает текущую задачу бюджетной политики без значимых потерь социального характера.**

- Ключевой инструмент увеличения потенциала расходов бюджета – экономический рост.
- Увеличение дефицита бюджета до 3% в краткосрочном периоде с последующим снижением.
- Выкуп ЦБ РФ долгосрочных облигаций Минфина и Институтов развития.
- Реальный запуск программ рефинансирования ЦБ РФ банков, осуществляющих кредитование несырьевого сектора по моделям «проектного финансирования», «торгового финансирования».
- Развитие рынка долговых инструментов.
- Бюджетный маневр – перераспределение затрат с неэффективных ФЦП, госпрограмм и финансирования аппарата управления на финансирование статей развития человеческого капитала и экономики, на рост эффективности бюджетных расходов.

1. Проект закона о бюджете решает задачу сбалансированности за счет фронтального снижения расходов, что ведет к существенным потерям потенциального ВВП.
2. Текущая бюджетная политика способствует дальнейшему ухудшению положения России в мировой экономике и общему снижению качества и уровня жизни в стране. По своей сути она остается проциклической.
3. Предлагаемое перераспределение доходов отдельных экономических агентов в пользу бюджета является неэффективным для экономической динамики.
4. Наиболее рациональной политикой в отношении бюджетных расходов в среднесрочной перспективе является сохранение уровня расходов в реальном выражении, что обеспечивает дополнительный прирост ВВП в период 2017–2019 гг. не менее 3%.
5. Дополнительные меры поддержки экономики могут сформировать дополнительный прирост ВВП еще на 2,4 п.п.
6. Снижение ключевой ставки до 8%, при прочих равных условиях, обеспечит дополнительный рост ВВП на 1,3 п.п.
7. Разумное использование потенциала публичных компаний с государственным участием может стать важным элементом восстановления инвестиционной активности.

- В связи с высокой актуальностью мер по поддержке восстановления экономического роста целесообразно приступить к немедленной корректировке параметров федерального бюджета на 2018–2019 гг., имея ввиду его безусловное согласование с целями и задачами среднесрочного плана действий Правительства РФ и долгосрочной стратегии развития экономики.
- В первом приближении необходимо обеспечить сохранение в реальном выражении в 2018–2019 гг. расходов на образование, здравоохранение, социальную поддержку и научную деятельность.
- Для решения задачи по увеличению доходной базы бюджета необходимо провести полное согласование мероприятий в области денежно-кредитной, налоговой, промышленной и бюджетной политики, а также стратегии развития госкорпораций и важнейших публичных компаний с государственным участием.
- Пересмотреть политику в отношении дефицита бюджета, рассматривая его как важнейший трансмиссионный канал, позволяющий, наряду с иными рыночными механизмами, перераспределять избыточные финансовые ресурсы между уровнями экономической системы. Важнейшим источником сокращения текущего дефицита рассматривать рост доходов.
- Определить предельные уровни наращивания уровня государственного долга в соответствии с решением задач по развитию экономики, финансовой системы и поддержания макроэкономической стабильности.
- Провести очередной тур пересмотра и актуализации расходов в рамках государственных программ с целью повышения их эффективности и влияния на экономический рост.