

**Отзыв на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2021
год и на плановый период 2022 и 2023 годов.**

Ситуация текущего года («ковидкризис» и одновременный обвал мировых цен на энергоносители) привела к существенным корректировкам плановых показателей федерального бюджета, прежде всего его доходной части. Так, предполагаемый объем доходов в следующем году снижен на 2.5 трлн. руб. относительно показателя из закона о ФБ на 2020-2022 гг., на 2022 год – на 1.4 трлн. руб.

На 2021 год основные макроэкономические параметры предполагаются следующими:

- ВВП в текущих ценах – 115533 млрд. руб. (реальный рост +3.3% год к году)
- Цена нефти марки Urals, долл./барр. – 45.3
- Курс доллара – 72.4 руб./долл.
- Инфляция – 3.7% по итогам года.

Именно эти параметры во многом определяют уровень доходов федерального бюджета, величина которого планируется в размере 18765 млрд. руб. (16.2% к ВВП). При этом предполагается, что относительно 2020 г. доходы федерального бюджета увеличатся на 5% в номинальном выражении после сокращения на 12% в текущем году.

Таблица 1. Оценки доходной части федерального бюджета для 2021 г.

	закон о ФБ	Расчеты РАН	ИНП
Цена нефти марки Urals, \$/баррель	45.3		38.0
ВВП, реальный темп прироста, %	+3.3%		+2.5%
ВВП, номинальный темп прироста, %	+8.0%		+7.0%
Инфляция, %	3.7%		4.0%
Курс доллара, руб.	72.4		73.0
Федеральный бюджет, млрд.руб.			
Доходы – всего	18765		17384
Ненфтегазовые доходы	12914		11969
НДПИ + НДД	4605		4162
Экспортные пошлины	1246		1253
Отклонение оценки для доходов ФБ относительно утвержденных доходов			-1381

Таблица 2. Оценки доходной части федерального бюджета для 2022 г.

	закон о ФБ	Расчеты РАН	ИНП
Цена нефти марки Urals, \$/баррель	46.6		38.0
ВВП, реальный темп прироста, %	+3.4%		+2.7%
ВВП, номинальный темп прироста, %	+7.5%		+7.3%
Инфляция, %	4.0%		3.8%
Курс доллара, руб.	73.1		74.0
Федеральный бюджет, млрд.руб.			
Доходы – всего	20638		18427
Ненфтегазовые доходы	13856		12969
НДПИ + НДД	5602		4549
Экспортные пошлины	1180		1174
Отклонение оценки для доходов ФБ относительно утвержденных доходов			-2211

Таблица 3. Оценки доходной части федерального бюджета для 2023 г.

	закон о ФБ	Расчеты РАН	ИНП
Цена нефти марки Urals, \$/баррель	47.5		38.0
ВВП, реальный темп прироста, %	+3.0%		+2.3%
ВВП, номинальный темп прироста, %	+6.9%		+7.1%
Инфляция, %	4%		4.0%
Курс доллара, руб.	73.8		75.0
Федеральный бюджет, млрд.руб.			
Доходы – всего	22263		19308
Ненфтегазовые доходы	14869		13570
НДПИ + НДД	6420		4724
Экспортные пошлины	974		1014
Отклонение оценки для доходов ФБ относительно утвержденных доходов			-2955

Напомним, год назад впервые за весь период составления трехлетних бюджетов доходы федерального бюджета прогнозировались Министерством финансов без существенной недооценки. В текущей версии закона, оценки доходов бюджета, напротив, представляются существенно завышенными (см. таблицы 1-3).

Основной проблемой, на наш взгляд, является излишне оптимистичный сценарий относительно динамики восстановления российской экономики в 2021-2023 гг., которые предполагаются на уровне более 3% в год. Однако, по оценкам ИНП РАН, при сохранении текущих тенденций в монетарной и бюджетной политике, прирост ВВП будет меньше на 0.7-1.0п.п. ежегодно на

всем прогнозном периоде, что в номинальных величинах означает, что оценка ВВП будет ниже примерно на 4 трлн. в год¹. Таким образом, проектировки Минфина в части нефтегазовых доходов представляются существенно завышенными.

Тем не менее, в новые проектировки бюджета заложено снижение доходов федерального бюджета: на 2.5 трлн. руб. в 2021 г. относительно предыдущей версии закона о ФБ и на 1.4 трлн. руб. в 2022 г.

Положительной характеристикой представленного проекта закона является сохранение планов по финансированию расходов и даже их некоторая коррекция вверх в 2021 г. несмотря на ожидаемое сокращение доходной базы (см. таблица 4). Однако уже в 2022 г. расходы (без учета процентных выплат по госзаймам) планируются значительно снизить (прежде всего в части расходов на национальную экономику). Исключение, по понятным причинам, составят только расходы на здравоохранение, социальную политику и образование.

Таблица 4. Разница в проектных уровнях расходов федерального бюджета РФ, утвержденных в рамках закона о бюджете на периоды 2021-2022 гг. и 2020-2022 гг.

Параметры федерального бюджета	2021	2022
	ФБ	ФБ
Доходы, млрд.руб.	-2481	-1421
Расходы, млрд.руб.	+886	+122
в том числе:		
общегосударственные, млрд.руб.	-36	-207
национальная оборона, млрд.руб.	-133	-101
национальная безопасность и правоохранительная деятельность, млрд.руб.	+1	-71
национальная экономика, млрд.руб.	+484	-242
ЖКХ, млрд.руб.	+33	-90
охрана окружающей среды, млрд.руб.	-76	-80
образование, млрд.руб.	+135	+149
культура, млрд.руб.	+2	+1
здравоохранение, млрд.руб.	+168	+159
социальная политика, млрд.руб.	+548	+934
физкультура и спорт, млрд.руб.	+4	0
СМИ, млрд.руб.	+31	+31
обслуживание долга, млрд.руб.	+167	+209
межбюджетные трансферты, млрд.руб.	+74	-29

¹ Подробнее см. «Прогноз индикаторов экономики РФ: 2020-2023 гг. (инерционный сценарий)». <https://ecfor.ru/publication/kvartalnyj-prognoz-ekonomiki-vypusk-48/>

При этом номинальное сокращение расходов федерального бюджета в 2021 г. составит 5% год к году (после роста на 24% в текущем – оценка Минфина) с последующим ростом на 2% в 2022 г. и на 8% в 2023 г. Таким образом, только в 2023 г. номинальный уровень федеральных расходов превысит объем расходов 2020 г., а в реальном выражении их снижение к концу рассматриваемого периода составит 6.5%.

Таблица 5. Оценки динамики расходов бюджетной системы РФ на период 2021-2023 гг. (с учетом внебюджетных фондов).

Параметры бюджетной системы	2021		2022		2023	
	Всего	ФБ	Всего	ФБ	Всего	ФБ
Расходы, млрд.руб.	42570	21502	43611	21885	46506	23671
% к прошлому году	103%	95%	102%	102%	107%	108%
в том числе:						
общегосударственные, млрд.руб.	2576	1583	2468	1459	2662	1617
% к прошлому году	66%	43%	96%	92%	108%	111%
национальная оборона, млрд.руб.	3114	3113	3231	3231	3258	3258
% к прошлому году	94%		104%		101%	
национальная безопасность и правоохранительная деятельность, млрд.руб.	2610	2457	2565	2409	2707	2545
% к прошлому году	104%	104%	98%	98%	106%	106%
национальная экономика, млрд.руб.	5928	3327	5780	3004	6072	3120
% к прошлому году	106%	104%	98%	90%	105%	104%
ЖКХ, млрд.руб.	1665	322	1693	296	1869	417
% к прошлому году	98%	84%	102%	92%	110%	141%
охрана окружающей среды, млрд.руб.	391	336	416	358	443	383
% к прошлому году	110%	111%	106%	107%	106%	107%
образование, млрд.руб.	4465	1083	4573	1052	4788	1095
% к прошлому году	105%	107%	102%	97%	105%	104%
культура, млрд.руб.	625	135	638	125	662	122
% к прошлому году	101%	93%	102%	93%	104%	97%
здравоохранение, млрд.руб.	4428	1129	4591	1135	4748	1101
% к прошлому году	101%	89%	104%	100%	103%	97%
социальная политика, млрд.руб.	14822	5595	15090	5762	15841	6074
% к прошлому году	103%	97%	102%	103%	105%	105%
физкультура и спорт, млрд.руб.	371	65	381	64	383	54
% к прошлому году	100%	88%	103%	98%	101%	84%
СМИ, млрд.руб.	155	103	155	102	155	102
% к прошлому году	101%	102%	100%	99%	100%	100%
обслуживание долга, млрд.руб.	1318	1204	1483	1365	1734	1611
% к прошлому году	131%	134%	113%	113%	117%	118%
межбюджетные трансферты, млрд.руб.	0	1069	0	975	0	990
% к прошлому году	83%		91%		102%	

При этом в целом по бюджетной системе предполагается рост расходов на всем прогнозном периоде. И если в 2022-2023 гг. это будет сделано преимущественно за счет финансирования из федерального бюджета, то в

2021 г. весь прирост будет обеспечиваться за счет региональных бюджетов и внебюджетных фондов.

Предполагается, что доходы внебюджетных фондов сократятся в следующем году в силу формирования выпадающих доходов в размере 480 млрд. руб. (после принятия решений о снижении ставки страховых взносов для малых и средних предприятий до 10%). Рост расходов фондов будет обеспечиваться за счет трансфертов из федерального бюджета.

Однако в отношении региональных бюджетов схема финансирования возросших расходов не представляется столь же продуманной. Согласно пояснительным документам к закону о ФБ, Минфин предполагает, что в следующем году доходы региональных бюджетов увеличатся на 5%. При этом уровень поддержки из федерального бюджета снизится на 18%, а собственные доходы регионов вырастут на 13%. Такая успешная динамика вряд ли возможна даже в рамках предположений о более чем 3%-ном росте экономики.

Таким образом, представленный Закон о федеральном бюджете декларирует, с одной стороны, продолжение достаточно жесткой бюджетной политики: ранее накопленные средства ФНБ использоваться практически не будут, объем чистых государственных заимствований не превысит 2% к ВВП в год. Это приведет к необходимости фактической стагнации расходов в номинальном выражении на уровне 2020 г. и их сокращение в реальном выражении. С другой стороны, динамика бюджетных нефтегазовых доходов ориентирована на активное экономическое восстановление, для которого, на наш взгляд, сформирован достаточно широкий спектр проблем (снижение реальных доходов населения и глубокая дифференциация по доходам; стагнация государственного потребления; отсутствие внятных признаков экономического оживления для начала активного инвестиционного процесса и пр.).

По оценкам ИНП РАН, прирост ВВП при действующей бюджетной политике не превысит 2,3-2,7% в год, потребление домашних хозяйств будет

прирастать темпами не выше 2%, госпотребление – не более 1,5% в год. Инвестиции в 2021 г. увеличатся только на 1,5%, в том числе государственные инвестиции – на 2%. В этих условиях, вполне вероятна ситуация, когда доходная часть бюджетной системы не будет соответствовать проектным оценкам, что приведет либо к увеличению дефицита, либо к необходимости сокращения утвержденных расходов. В этом, на наш взгляд, кроется основной недостаток представленного документа.

Действенной альтернативой могло бы стать смягчение бюджетной политики. Отказ от консолидации в 2021 г. и поддержание расходов бюджета на одном уровне в реальном выражении в 2022-2023 гг. позволило бы получить заметное ускорение экономического роста (см. таблицу 6).

Таблица 6. Результаты сравнения сценария смягчения бюджетной политики и сценария сохранения текущей бюджетной политики.

Изменение макроэкономических показателей при смягчении бюджетной политики (относительно инерционного сценария)	2021	2022	2023
ВВП, годовой прирост	+0.7 п.п.	+0.3 п.п.	+0.2 п.п.
ПДХ, годовой прирост	+0.5 п.п.	+0.3 п.п.	+0.1 п.п.
Госпотребление, годовой прирост	+2.1 п.п.	+0.4 п.п.	+0.5 п.п.
Инвестиции, годовой прирост	+0.7 п.п.	+0.4 п.п.	+0.3 п.п.
в т.ч. государственные инвестиции, годовой прирост	+1.1 п.п.	+1.0 п.п.	+0.9 п.п.
Реальные доходы населения, годовой прирост	+0.5 п.п.	+0.3 п.п.	+0.2 п.п.
Численность безработного населения, млн. чел.	-0.1	0	-0.1

Для дополнительного финансирования можно было бы привлечь дополнительные средства ФНБ и внутренние займы (в соотношении примерно 50/50). При этом объем ФНБ сохранился бы на уровне 2019 г. (8.1 трлн. руб.), а объем госдолга остался бы в «безопасной» зоне (менее 17% к ВВП), что является небольшой платой за ускорение экономического роста после провала 2020 г. Использование дополнительного финансирования преимущественно на государственное потребление (в первую очередь, на образование, здравоохранение и науку) и инвестиции (инфраструктурные

проекты) позволит добиться мультипликатора дополнительных расходов около 1 в 2021-2022 гг. (то есть на каждый потраченный бюджетный рубль прирост ВВП составит 1 рубль) и 1,5 в 2023 г. Потери бюджета от дополнительных процентных расходов и сокращения неналоговых доходов от размещения средств ФНБ будут полностью компенсированы ростом налоговых ненефтегазовых поступлений, динамика которых составит 6,5% ежегодно. Таким образом, представленная стратегия позволяет не только запустить активное восстановление экономики, но и не угрожает бюджетной стабильности как в кратко-, так и в среднесрочной перспективе.