

Совет Федерации Российской Федерации 5 октября 2021 года

Принципы антикризисного бюджетного планирования: высокий уровень расходов, финансируемый за счет заимствований при одновременном увеличении объема ФНБ

1. Намечен постепенный возврат к исходным бюджетным правилам

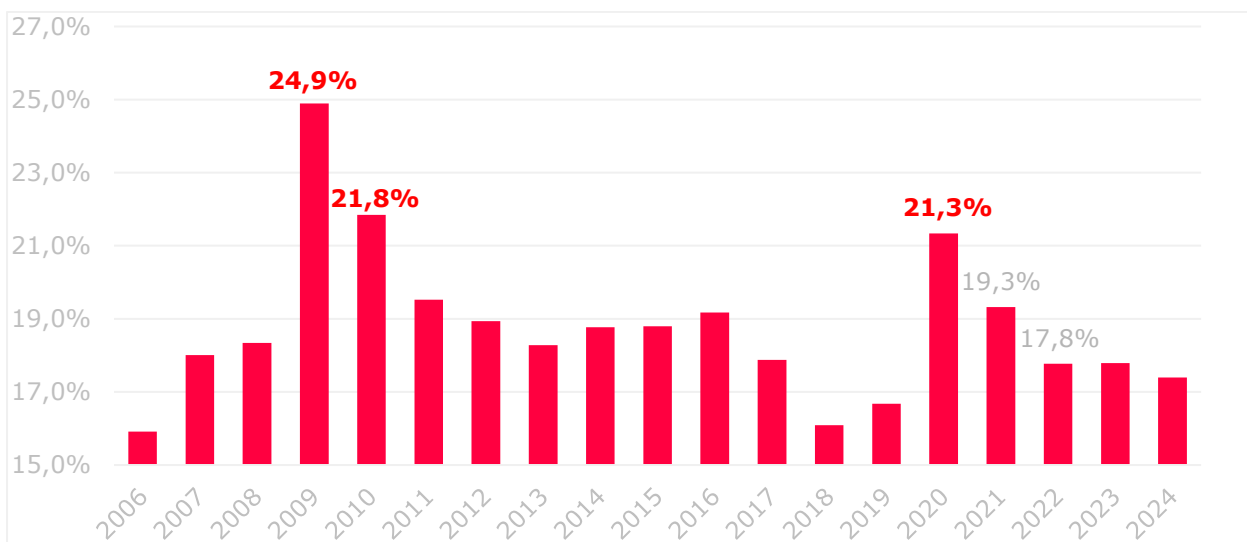
1.1. В период 2022-2024 годов предполагается постепенный возврат к нормальной (не кризисной) бюджетной политике. Это подразумевает восстановление обычных параметров «бюджетного правила» (ст 199.3 БК РФ), т.е. направление на расходы только базовых нефтегазовых доходов (*рассчитанных при базовой цене на нефть*) и ограничение структурного первичного дефицита размером 0,5% ВВП (в 2020 – 2,6%, в 2021 – 1,5%).

В 2020 и 2021 годах в связи с пандемией было принято решение о временном отходе от бюджетных правил. В результате расходы федерального бюджета составили рекордные 21,3% ВВП в 2020 и 19,3% в 2021, а первичный структурный дефицит – 2,8 и 1,5% ВВП соответственно. Столь высокий уровень расходов был только в 2009-2010 годах.

Бюджетный импульс (антикризисный пакет) в 2020 году составил 4,5% ВВП, а с учетом региональных и иных мер поддержки — около 8,0% ВВП. 2021 год стал переходным периодом, когда бюджетная политика сохранила свою контрциклическую направленность в масштабах, соразмерных ожидаемой траектории восстановления деловой активности. В этих целях размер структурного первичного дефицита в переходный период 2021 года повышен до 1,3% ВВП.

1.2. Завершение активной антикризисной политики в период 2022-2024 гг. считаем вполне своевременным, т.к. уже в конце 2020 года наметился рост экономики, который подтвердился и по данным 1 пг (ВВП +4,8%, по году ожидается +4,2). Система здравоохранения укреплена и настроена на необходимость реагировать на всплески заболеваемости коронавирусной инфекцией, идет процесс вакцинации населения, доходы региональных бюджетов восстановились у большинства субъектов РФ — по сравнению как с 2020 годом (+20% за 8 мес.), так и с 2019 годом (+24%).

Рисунок 1. Динамика расходов федерального бюджета, % ВВП



Источник: Федеральное казначейство

2. В законопроекте отражены изменения оценки долгосрочных рисков. Предусмотрен рост долга и объема ФНБ

2.1. В 2021 году изменилось видение бюджетных рисков, среднесрочных и долгосрочных.

С одной стороны, среднесрочные риски снизились благодаря достигнутым в июле 2021 г. договоренностям в рамках сделки ОПЕК+, которые привели к значительному увеличению прогнозной траектории добычи нефти в России.

Одновременно текущее бюджетное планирование осуществляется в ситуации сильной неопределенности относительно темпов роста мировой экономики, в том числе опережающего насыщения отложенного спроса.

С другой стороны, значительно увеличились долгосрочные риски, связанные с «декарбонизацией и энергопереходом».

2.2. Появились новые решения по корректировке правил формирования и расходования ФНБ. Правительство рассматривает план повышения с 7 до 10% ВВП порога, при достижении которого можно начать инвестировать средства ФНБ в инвестиционные проекты. *Одновременно будет разрешено вложить средства из ФНБ в инфраструктурные проекты, в объеме до 2,5 трлн руб, перечень которого будет разработан в октябре. Ожидается, что ликвидная часть ФНБ превысит 10% ВВП к концу планируемого бюджетного периода, до 2024 году (около 15 трлн).* Несмотря на то, что главным принципом финансирования проектов из ФНБ является полная возвратность – **сохраняется риск того**, что ряд проектов, имеющих долгосрочные социально-экономические эффекты, могут показать худшие, чем ожидается, параметры окупаемости.

2.3. Также Законопроектом предусмотрен почти синхронный рост федерального государственного долга и ФНБ. Долг с 17,7 до 21,1 % ВВП, ФНБ с 11,7 до 15,4% ВВП. Данный сценарий, предусматривающий менее активное использование средств ФНБ, снизит контрциклическое влияние бюджетных средств, снизит риски инфляции и высоких ставок ЦБ.

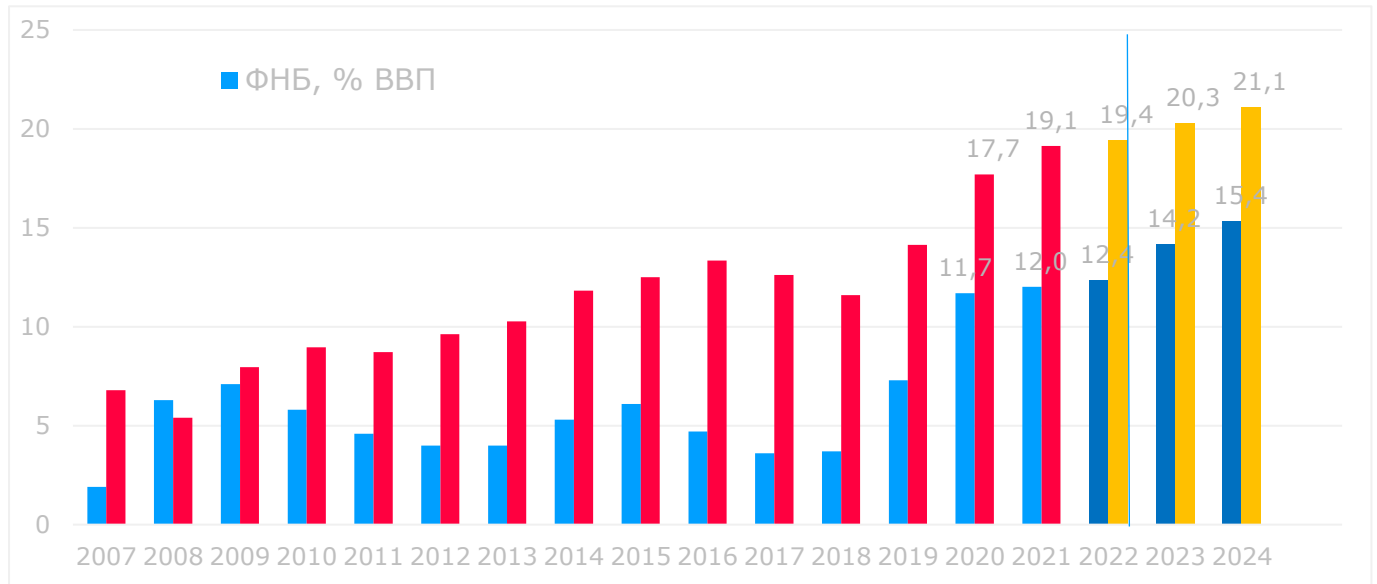
Таким образом, управление рисками будет как бы поделено между инструментами: увеличение внутреннего долга будет прикрывать среднесрочные риски, в т ч связанные с продолжением пандемии. А ФНБ будет элиминировать долгосрочные риски, связанные с объемами добычи нефти и формированием цен.

Контрциклическость бюджетного правила означает, что в периоды охлаждения экономического роста бюджет должен тратить больше, а в периоды ускорения роста — меньше.

2.4. **Есть риски того**, что запланированные в ФБ меры все равно будут способствовать росту инфляции и увеличению закредитованности регионов и других субъектов экономики. Предусмотрены большие объемы кредитования региональных бюджетов, в 1,5 раза увеличена программа государственных гарантий, запланированы вложения средств ФНБ в размере 2,5 трлн. руб. и другие меры. Снижение вероятности данного риска может быть достигнуто эффективным отбором инвестиционных проектов.

Нам сейчас надо снизить прямые вливания в экономику, чтобы запустились рыночные механизмы и не допустить роста инфляции.

Рисунок 2. Динамика долга Российской Федерации и объема Фонда национального благосостояния, % ВВП



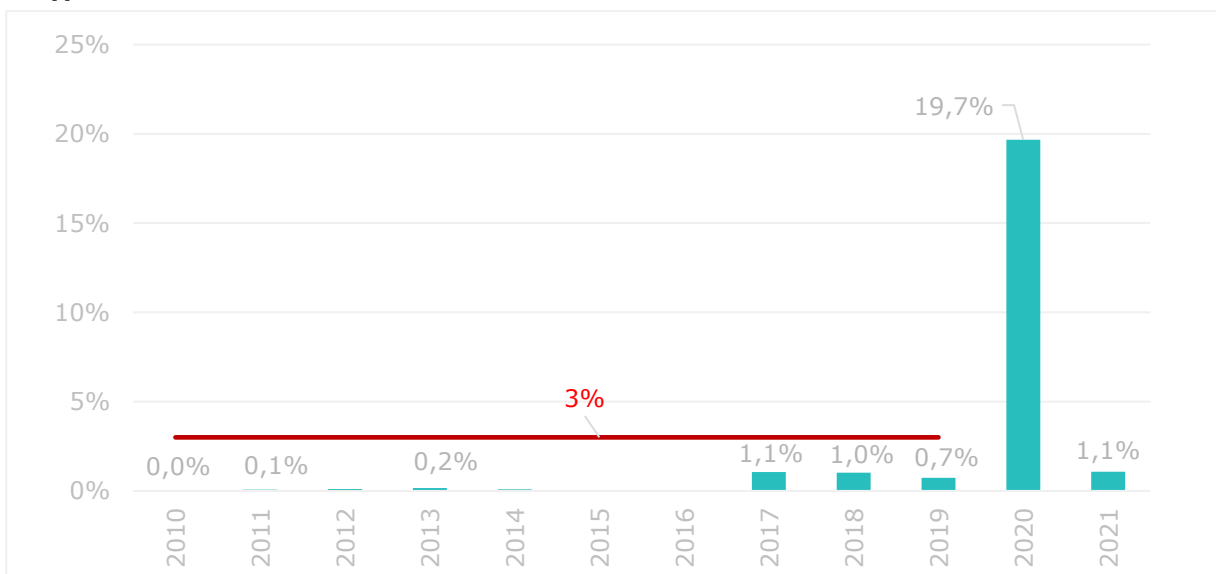
Источник: Минфин России, Росстат России

3. Плановмерно снижается роль Резервного фонда Правительства РФ как инструмента принятия решений в непредвиденных/чрезвычайных ситуациях, требующих немедленного финансового обеспечения

Особенность перераспределения средств через Фонд – упрощенный порядок внесения изменений в Роспись расходов без внесения изменений в Закон о бюджете; решение о направлении средств утверждается Министром финансов РФ после одобрения Комиссии Федерального Собрания.

В 2020-2021 гг. Резервный фонд Правительства РФ стал инструментом кризисного оперативного «перестроения» расходов федерального бюджета. Через него было перераспределено около 20% расходов. (Ограничение БК в обычной ситуации – 3% расходов, но на 2020-2021 гг. было принято исключение из правила).

Рисунок 3. Объем Резервного фонда Правительства РФ, % расходов федерального бюджета



Источник: Федеральное казначейство

Данная ситуация **активизировала работу по оптимизации механизмов правительственного или парламентского перераспределения расходов**. С 2021 года были разработаны новые правила:

В части нацпроектов (из ОНБП-2022):

- регламентированы сроки согласования и процедура урегулирования разногласий при корректировке параметров/паспортов нацпроектов;
- кураторы и проектные комитеты наделены полномочиями по внесению изменений по реализуемым в рамках нацпроектов объектам ФАИП;
- процедуры распределения МБТ синхронизированы с уточнением паспортов проектов.

В части госпрограмм (из ОНБП-2022):

- формирование, представление, согласование (одобрение) и утверждение документов и материалов, необходимых для реализации госпрограмм, осуществляется в электронном виде в ГИИС «Электронный бюджет»;
- Правительством РФ подготовлен проект поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих возможность перераспределения бюджетных ассигнований на реализацию госпрограмм в ходе исполнения бюджета в строго ограниченных объемах (не более 10% общего объема бюджетных ассигнований на реализацию госпрограммы) и только по согласованию со специальной парламентской комиссией.

Иные:

- условно-утвержденные расходы — не утвержденные по госпрограммам лимиты на 2-ой и 3-ий годы (2,5% и 5% расходов), что дает дополнительную гибкость в случае более продолжительного шока (пандемии для экономической активности);

Предложения:

1. В целях достижения среднесрочной сбалансированности региональных бюджетов провести изучение и популяризацию лучшей практики установления бюджетных правил субъектами Российской Федерации.
2. Разработать механизм снижения риска потерь в объемах дотаций на выравнивание региональными бюджетами из-за сильной краткосрочной волатильности налоговых доходов на период перехода регионов к полной бюджетной обеспеченности. Основными причинами такой волатильности могут быть, в частности, всплески на внешних товарных рынках, а также реализация отложенного спроса внутри страны.
3. Создать механизм банка «лучших практик» по разработке и реализации региональных инфраструктурных проектов с федеральной поддержкой, чтобы гарантировать высокий уровень социально-экономических эффектов и эффективность реализации в целом. Обеспечить публикацию основных параметров региональных инфраструктурных проектов, планируемых к реализации с использованием федеральных кредитов.



Фонд «Центр стратегических разработок» (ЦСР)

Москва, 125009, Газетный пер., 3–5 стр. 1, 3 этаж

Тел.: +7 (495) 725-78-06

Факс: +7 (495) 725-78-14

E-mail: info@csr.ru

csr.ru