

Комментарии к Проекту Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

Проект Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее –ОНБП 2022) отмечает позитивные структурные изменения, указывая на укрепление конкурентоспособности отечественной экономики, расширение экспорта ненефтегазового сектора, укрепление восстановления инвестиционной активности. В действительности ситуация выглядит менее позитивно.

1. Структура экономики

Существенное внимание в ОНБП 2022 уделено улучшению структуры отечественной экономики и устранению структурных ограничений для динамичного и сбалансированного развития. Однако в период 2014-2018 годов наблюдается *снижение в структуре валовой добавленной стоимости базовых несырьевых отраслей*¹ при росте доли добывающих производств (рис. 1).

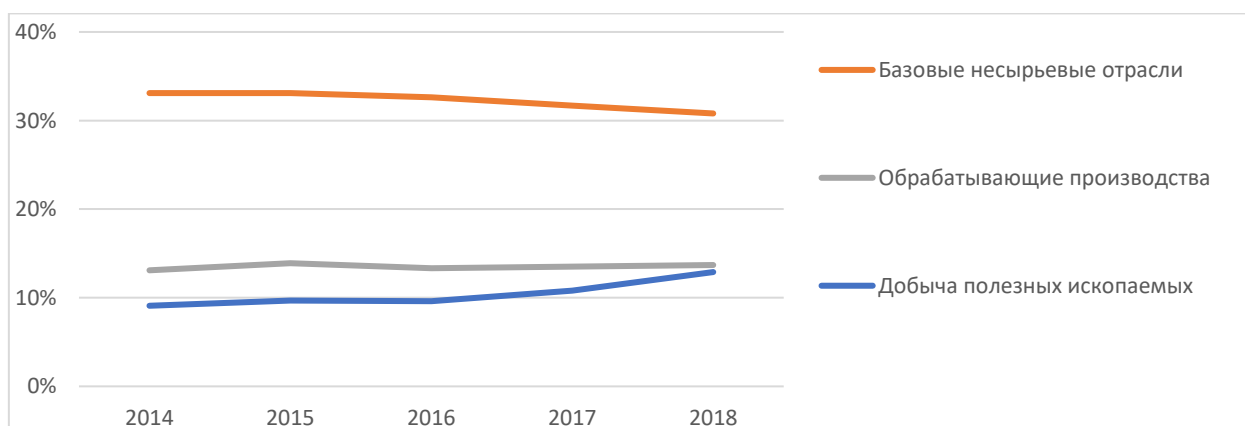


Рисунок 1. Изменения в структуре валовой добавленной стоимости в 2014-2018 годах

Источник: Росстат.

Удельный вес обрабатывающих производств в ВДС стабилен и сохраняется на уровне 13-14%. При этом важно учитывать, что крупнейшими подотраслями обрабатывающей

¹ Сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность, строительство, транспорт, торговля.

промышленности, увеличившими свою долю в последние два года, являются тесно связанные с добывающим сектором производство кокса и нефтепродуктов, а также металлургия (рис. 2).

В структуре инвестиций в основной капитал доля добывающих производств увеличилась с 15% в 2014 году до 18% в 2018 году, тогда как доля базовых несырьевых отраслей сократилась за тот же период с 45% до 44%.

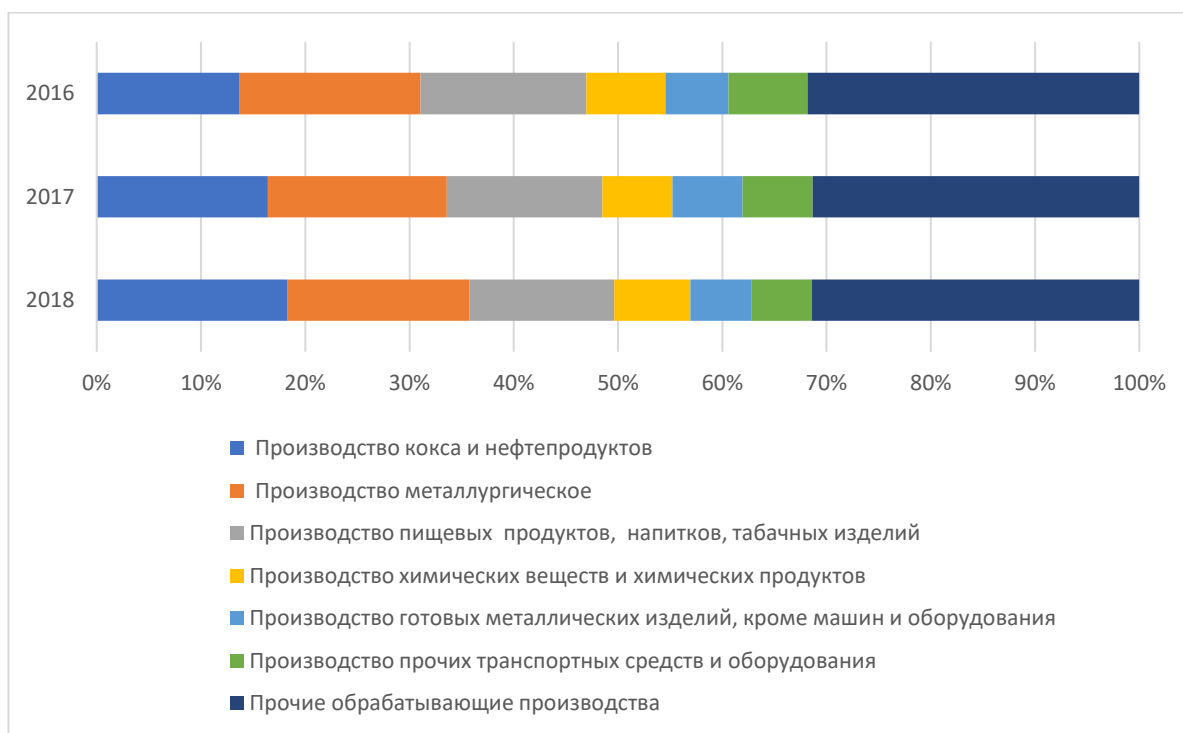


Рисунок 2. Структура валовой добавленной стоимости обрабатывающей промышленности

Источник: Росстат.

Важно заметить, что в предыдущие три года доля нефтегазовых налоговых расходов увеличилась более чем в полтора раза – с 24% до 40%, в плановый же период планируется ее постепенное сокращение до уровня 36% (рис. 3).

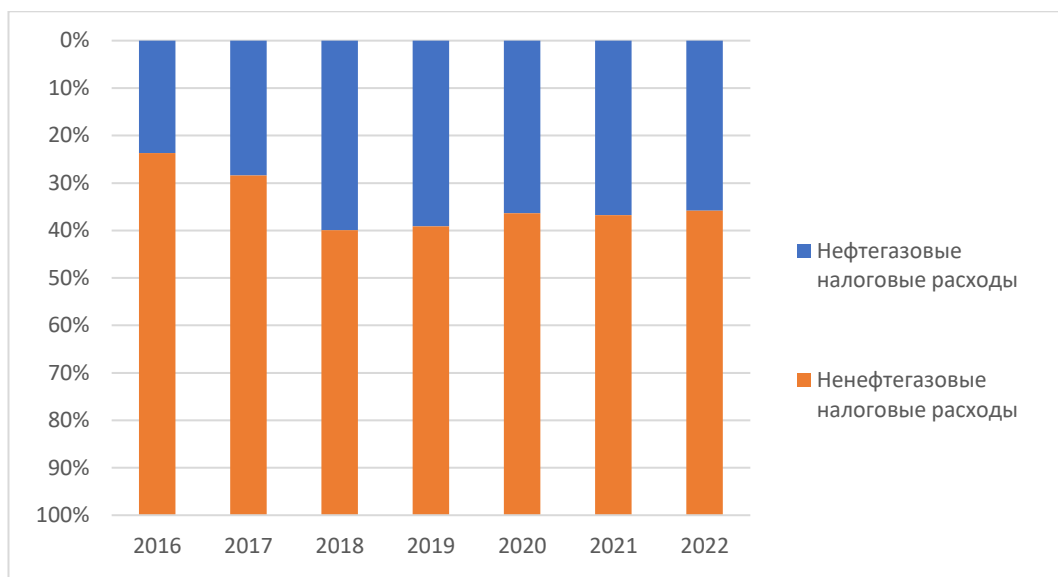


Рисунок 3. Структура налоговых расходов в 2016-2022 годах

Источник: ОНБП 2022.

Таким образом, в последние годы *прослеживается тенденция к общему усилению роли сырьевого сектора в российской экономике.*

В то же время, ОНБП 2022 предполагает в плановый период существенное повышение доли ненефтегазовых доходов бюджета (рис. 4). Последнее маловероятно без значимого изменения структуры экономики, предпосылки к которому на сегодняшний день неочевидны.

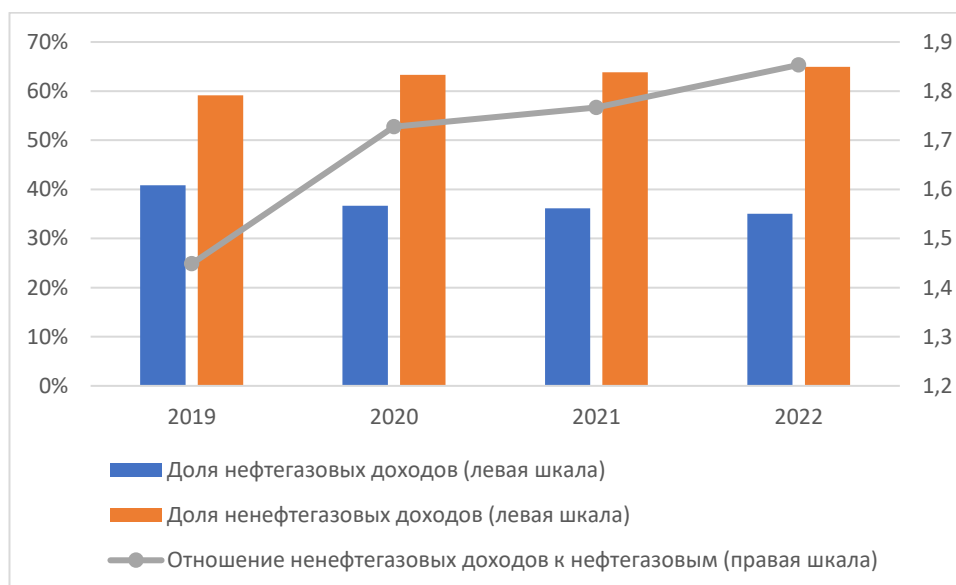


Рисунок 4. Структура доходов федерального бюджета в 2019-2022 годах

Источник: расчеты авторов, данные ОНБП 2022.

Следует также отметить, что *при планируемом увеличении доли нефтегазовых бюджетных доходов их соотношение с нефтегазовыми налоговыми расходами в период 2019-2022 годов прогнозируется практически неизменным* (рис. 5). При этом сокращение удельного веса нефтегазовых доходов, как предполагается, будет сопровождаться опережающим ростом налоговых расходов в нефтегазовом секторе.

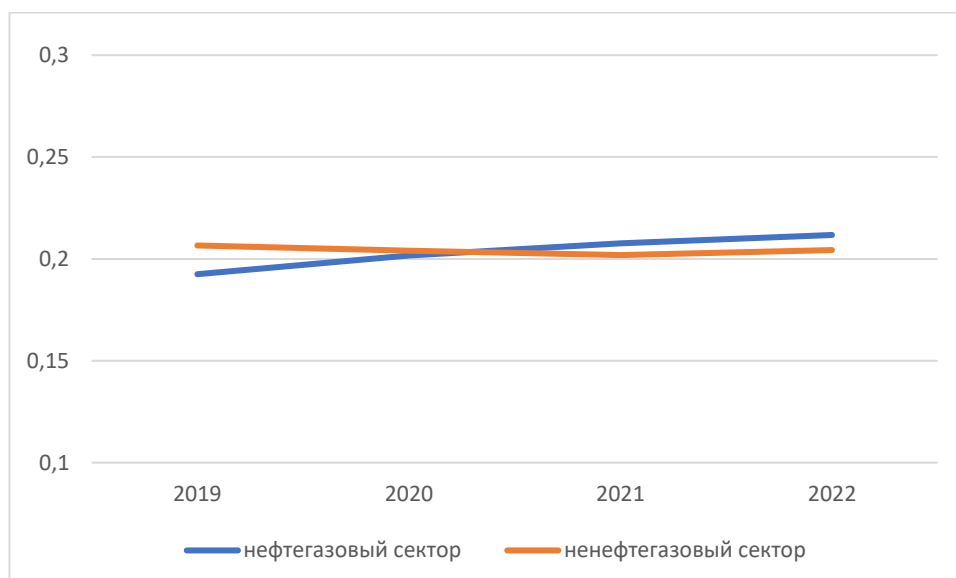


Рисунок 5. Отношение налоговых расходов к бюджетным доходам в 2019-2022 годах
Источник: расчеты авторов, данные ОНБП 2022.

2. Экспорт

В части структурных изменений экономики и расширения нефтегазового сектора необходимо отметить следующее.

В последние годы не наметилось ярко выраженных позитивных тенденций в пользу диверсификации российской экономики и повышения конкурентоспособности несырьевого сектора. *Некоторое сжатие доли нефтегазового сектора в валовой структуре экспорта (-5,8% в 2018 году относительно 2014) оказалось обеспечено преимущественно за счет стоимостного фактора, обусловленного снижением цены нефти на мировых рынках.* Суммарная доля в экспорте двух наиболее сложных секторов - химической промышленности и машиностроительного комплекса – выросла в валовом экспорте на рынки стран СНГ на 3,1%, на рынки стран Дальнего зарубежья – на 1,3%. Доля экспорта сектора АПК выросла на 1,2% в экспорте в стран СНГ и на 1,8% в экспорте в страны Дальнего зарубежья.

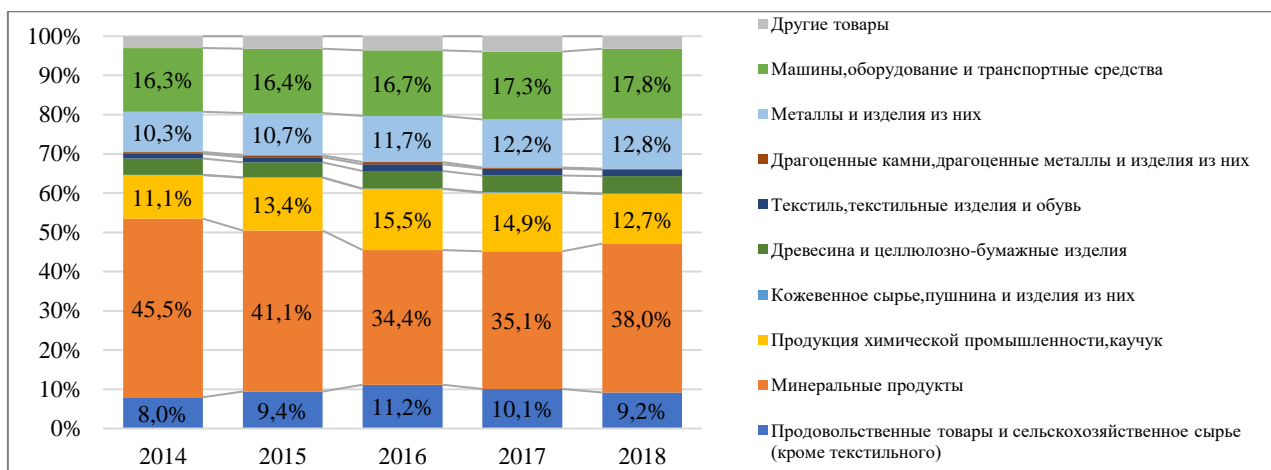


Рисунок 5а. Товарная структура российского экспорта в страны СНГ, 2014-2018, %

Источник: расчеты авторов, данные ФТС РФ.

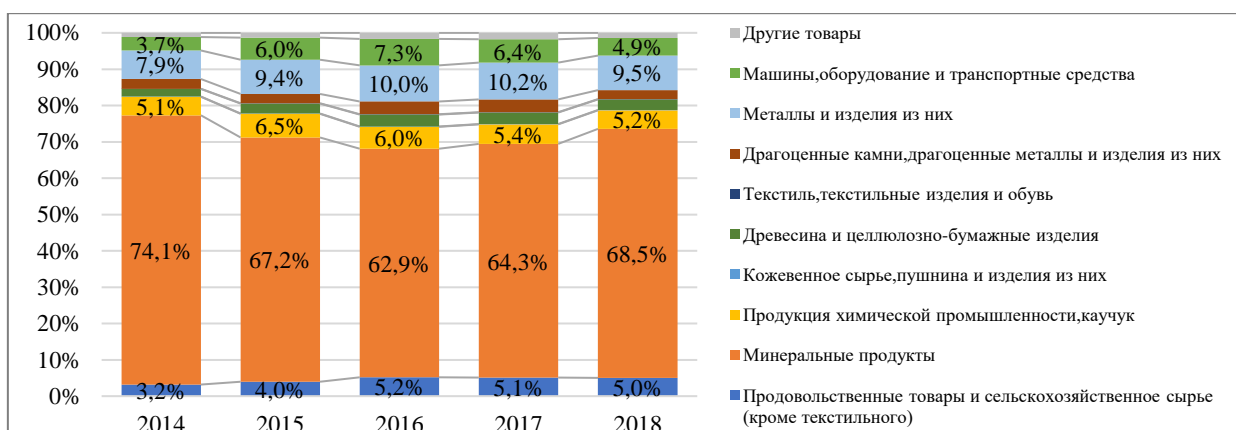


Рисунок 5б. Товарная структура российского экспорта в страны Дальнего зарубежья, 2014-2018, %

Источник: расчеты авторов, данные ФТС РФ.

Девальвация 2014 года создала некоторые условия для внутриотраслевой трансформации российского экспорта. Эффект роста ценовой конкурентоспособности для сложных товаров был поглощён эффектом роста себестоимости их производства, поскольку большинство сложных товаров российского экспорта находятся в сильной зависимости от импорта комплектующих. Рост ценовой конкурентоспособности сработал для ряда относительно простых однородных товаров, включая товары сектора АПК (отруби, обработанное зерно), металлургии (сплавов меди, никеля, плоского проката), химической промышленности и производства стройматериалов (гидроксиды и пероксиды магния, фосфаты, асфальт, искусственный камень).

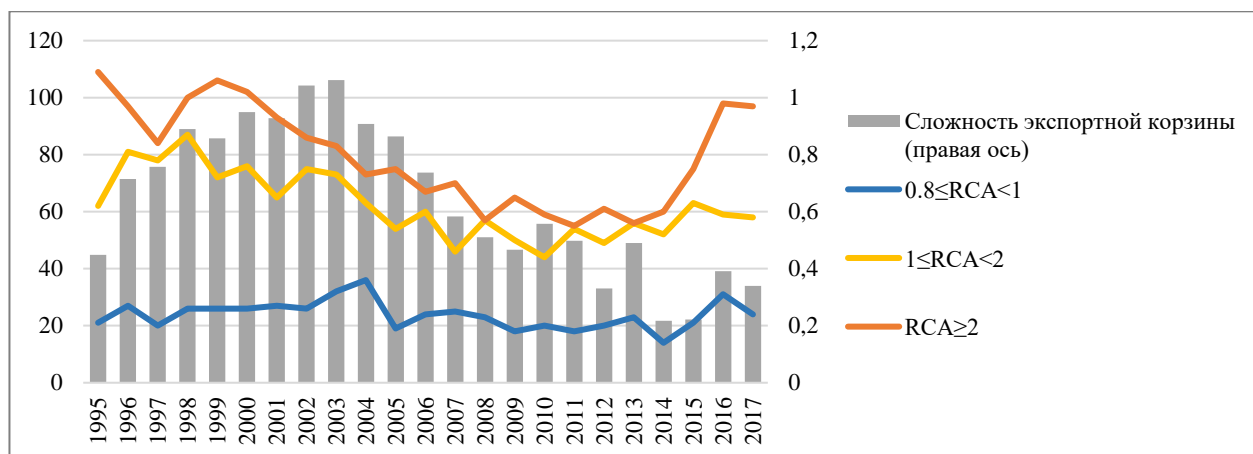


Рисунок 6. Число товаров в российском экспорте по категориям значений выявленного сравнительного преимущества (левая ось) и сложность экспортной корзины (правая ось), 1995-2017

Примечание: товары с $0.8 \leq RCA < 1$ представляют интерес, поскольку это группа товаров потенциально может перейти в группу товаров с выявленным сравнительным преимуществом ($RCA > 1$); товары с $RCA \geq 2$ представляют интерес, поскольку это группа товаров ярко выраженного выявленного сравнительного преимущества

Источник: расчеты авторов, данные The Atlas of Economic Complexity.

3. Участие в глобальных цепочках добавленной стоимости

Обсуждение вопроса о структурных изменениях в российском экспорте нам представляется важным рассматривать во взаимосвязи с обсуждением участия российской экономики в глобальных цепочках добавленной стоимости (ГЦДС).

Российская экономика за последнее десятилетие сократила участие в ГЦДС. Нельзя выделить признаки вертикального обновления отраслей в ГЦДС. *Наращивания вклада добавленной стоимости в российский экспорт конечных товаров оказалось недостаточно для того, чтобы увеличить участие России в зарубежном конечном потреблении.* Исключением является только сектор АПК, однако приращение в нем за десятилетие составило менее 5%. Серьезное сокращение участия в мировом потреблении добавленной стоимости продемонстрировал металлургический комплекс, химическая промышленность и фармацевтика, машиностроение. Отсутствуют признаки горизонтального обновления российских отраслей в ГЦДС. При этом в экспорте промежуточных товаров фактически по всем секторам российской экономики наблюдается спад вклада добавленной стоимости в экспорт. Это дополнительно подтверждает выводы об упрощении товарной структуры российского экспорта.



Рисунок 7а. Изменение позиционирования российских отраслей обрабатывающего сектора, производящих конечные товары, в глобальных ЦДС в 2005-2015 гг., процентных пунктов

Источник: расчеты авторов, данные Trade in eEmployment (TiM), Trade in Value Added (TiVA) OECD.



Рисунок 76. Изменение позиционирования российских отраслей обрабатывающего сектора, производящих промежуточные товары, в глобальных ЦДС по странам мировой экономики в 2005-2015 гг., процентных пунктов

Источник: расчеты авторов, данные Trade in eMployment (TiM), Trade in Value Added (TiVA) OECD.

4. Инвестиционная активность и предпринимательская инициатива

В части восстановления инвестиционной активности и роста предпринимательской инициативы также следует отметить несколько особенностей.

Предпринимательская активность по итогам 2017-2018 годов определяет общее сокращение численности предприятий во всех секторах экономики и несущественно различается в разрезе видов экономической деятельности. Доля «родившихся» предприятий в 2018 году в целом по экономике составляет 8,5% от числа экономических активных, доля «умерших» – 18,5%. *Предпринимательская активность в новых и быстрорастущих в мире секторах* (в первую очередь, услуги в сфере информации и связи, образования, финансовой деятельности) *не демонстрирует значимых отличий от традиционных секторов экономики.*

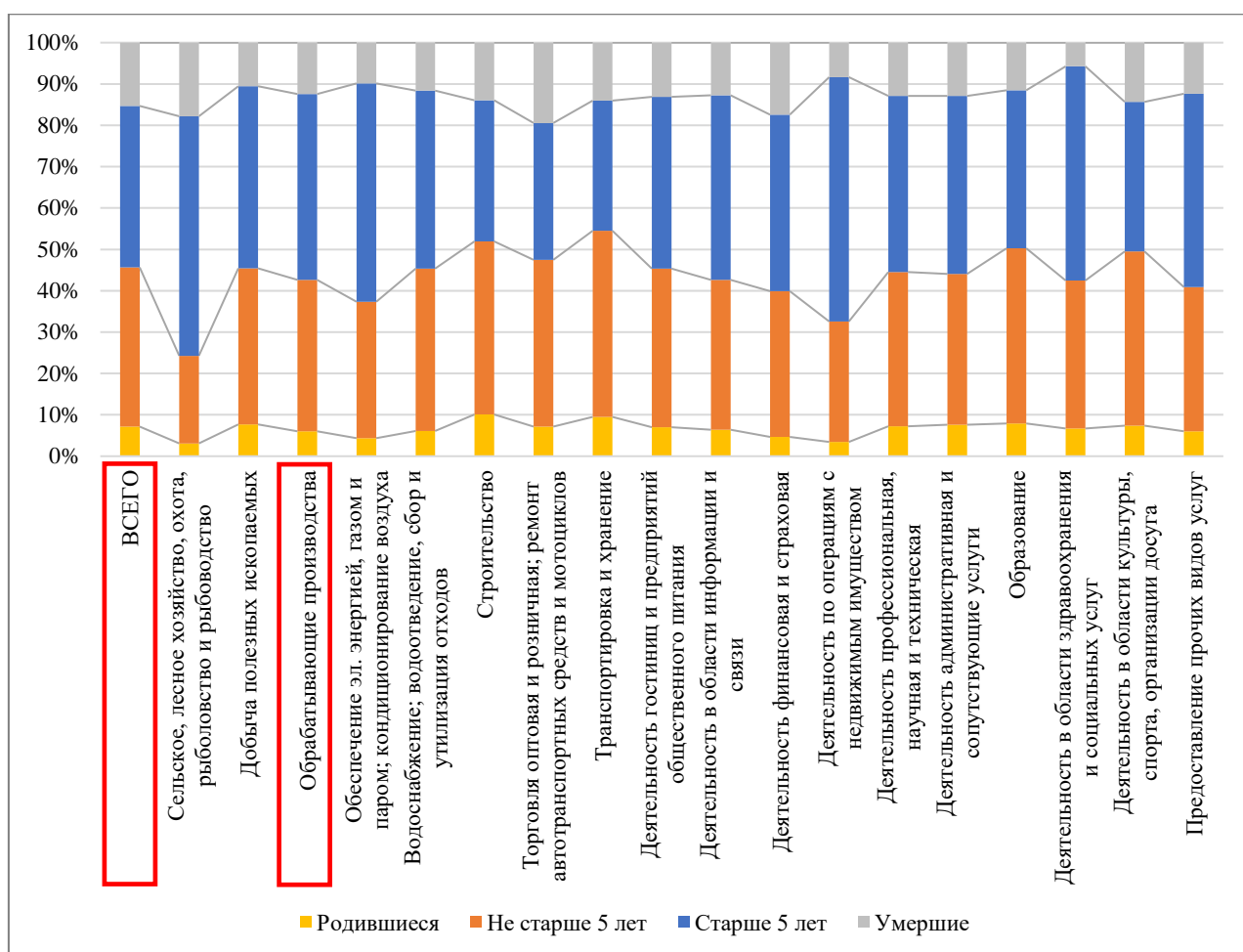


Рисунок 8. Демографические показатели предприятий в группировке по видам экономической деятельности в 2018 г.

Источник: расчеты авторов, данные Росстата.

Быстрорастущие предприятия тяготеют преимущественно к традиционным отраслям экономики. Лидерами по удельной доле предприятий с высокими темпами роста занятости в 2018 году стали сектор добычи полезных ископаемых, обеспечение электроэнергией, газом и паром. По удельной доле предприятий с высокими темпами роста оборота являются сектор сельского хозяйства, рыболовства и рыбоводства, сектор обеспечения электроэнергией, газом и паром, а также сектор добычи полезных ископаемых.

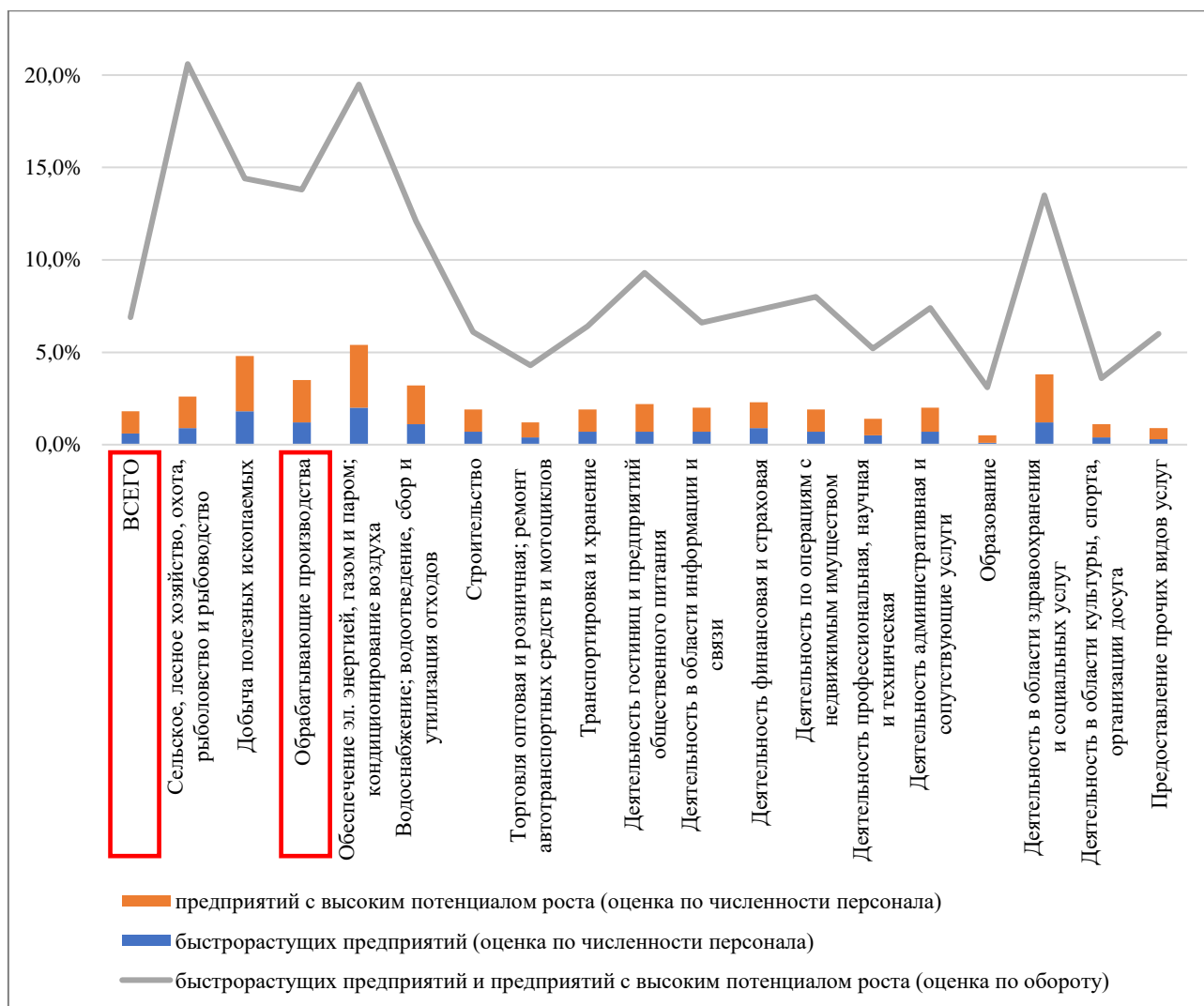


Рисунок 9. Количество предприятий по типам в группировке по видам экономической деятельности по Российской Федерации в 2018 г., в % от количества активных предприятий возрастом от 1 года

Примечание:

*Предприятия с высоким потенциалом роста – это предприятия, на которых прирост численности наёмных работников или оборота в течение трёх лет сохраняется не ниже 10% в год.

**Быстрорастущие предприятия – предприятия со средним годовым приростом, превышающим 20% в год за трёхлетний период.

Источник: расчеты авторов, данные Росстата.

Таким образом, основными препятствиями для устойчивого роста российской экономики представляются сохранение ее ориентации на традиционные сектора экономики, низкая предпринимательская активность в новых секторах, ориентированность экспорта на однородные товары низких переделов, отсутствие признаков расширения участия российских отраслей в глобальной экономике и в ГЦДС.

Вместе с тем, распределение финансирования на национальные проекты определяет, что относительно больший объем финансирования на национальные проекты, направленные на улучшение условий ведения бизнеса и поддержку предпринимательской инициативы («Малое и среднее предпринимательство», «Международная кооперация и экспорт», «Производительность труда и поддержка занятости»), приходится на последние годы шестилетнего периода планирования. Если в 2019-2021 годах доля таких проектов составляет в среднем 8,0% (или в абсолютном значении в среднем 151,6 млрд рублей ежегодно), то в 2022-2024 годах – 12,1% (297,1 млрд руб.). Фактически, это может означать, что отложенное масштабное финансирование национальных проектов в области предпринимательства даст отложенный эффект на структурные изменения в экономике и повышение предпринимательской активности. Это, в свою очередь, может представлять риски для достижения целевых показателей национальных проектов, включая достижение показателя по численности занятых в сфере МСП, по доле МСП в ВВП, по вкладу МСП в несырьевой экспорт.

Таблица 1. Распределение финансирования на национальные проекты, %

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019-2024
Демография	30.2%	28.4%	25.6%	19.0%	18.5%	19.0%	22.8%
Здравоохранение	9.3%	15.9%	11.4%	9.8%	8.4%	9.1%	10.5%
Образование	6.2%	6.5%	6.3%	4.6%	4.7%	5.4%	5.5%
Жилье и городская среда	6.1%	5.6%	5.2%	7.4%	7.7%	8.3%	6.8%
Экология	3.3%	4.8%	6.1%	5.7%	6.0%	5.4%	5.3%
Безопасные и качественные автомобильные дороги	7.5%	5.6%	6.5%	0.9%	0.9%	1.0%	3.4%
Производительность труда и поддержка занятости	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%
Наука	2.1%	2.3%	2.6%	3.1%	3.9%	4.0%	3.1%
Цифровая экономика	6.3%	6.6%	8.5%	10.0%	9.3%	8.7%	8.4%
Культура	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%	0.8%
Малое и среднее предпринимательство	3.5%	2.0%	2.4%	3.7%	3.7%	3.3%	3.2%
Международная кооперация и экспорт	5.0%	4.0%	5.9%	8.5%	8.2%	7.8%	6.8%
Комплексный план модернизации инфраструктуры	19.2%	17.1%	18.4%	26.1%	27.5%	26.8%	23.1%
Итого:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>Доля проектов, направленных на улучшение условий ведения бизнеса и поддержку предпринимательской инициативы</i>	8.9%	6.4%	8.6%	12.5%	12.3%	11.4%	10.3%

Источник: расчеты авторов, данные ОНБП 2022.

5. Цифровизация

Результаты масштабного обследования российских промышленных предприятий, проведенного НИУ ВШЭ в 2018 году², свидетельствуют о том, что *главным препятствием для распространения цифровых технологий является их высокая стоимость* (рис. 10). Кроме того, для «зрелых» компаний и инновационно активных фирм большое значение имеет также *проблема дефицита специалистов, обладающих необходимыми компетенциями для внедрения и использования цифровых технологий*.



Рисунок 10. Основные проблемы внедрения российскими промышленными предприятиями цифровых технологий (частота упоминания руководителями предприятий, внедряющих цифровые технологии)

Источник: расчеты авторов на основе данных опроса НИУ ВШЭ.

Таким образом, для обеспечения ускоренной цифровизации российской экономики в дополнение к предусмотренным ОНБП механизмам частичного возмещения затрат российским организациям на разработку цифровых платформ и программных продуктов целесообразно *определить также инструменты государственного софинансирования затрат компаний, связанных с внедрением цифровых технологий, а также налоговые*

² Опрос руководителей 1,7 тыс. предприятий проекта «Факторы конкурентоспособности и роста российских промышленных предприятий», выполненного в 2018 году в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

стимулы для соответствующих расходов бизнеса. Такого рода меры будут способствовать решению поставленной Президентом РФ задачи утроения доли внутренних затрат на развитие цифровой экономики в ВВП. Кроме того, наряду с подготовкой высококвалифицированных кадров для выведения отечественного программного обеспечения на конкурентный рынок (что прямо предусмотрено ОНБП) важно также предусмотреть меры по развитию кадрового обеспечения и для иных востребованных направлений цифровизации (облачные сервисы, интернет вещей, робототехника и сенсорика и др.).

6. Технологическое развитие и государственная поддержка

Одной из национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года является увеличение доли организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50%. Данная цель объективно является крайне амбициозной, поскольку в 2017 году удельный вес таких организаций составлял 16% (оценка – из Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации).

Для кардинального повышения уровня инновационной активности в российской экономике наряду с общим улучшением инновационного климата необходима широкомасштабная государственная поддержка инновационной деятельности предприятий и организаций. При этом принципиально важно сочетать разные формы поддержки: прежде всего, механизмы бюджетного финансирования и налоговые инструменты. Каждая из форм имеет существенные особенности, которые в свою очередь определяют оптимальные сферы их применения и предполагаемые результаты.

Прямая финансовая поддержка чаще приводит к инициированию новых проектов, а также при прочих равных обеспечивает более значимые положительные эффекты на уровне фирм (рис. 11). Однако получение государственного финансирования зачастую приводит к «замещению» собственных вложений предприятий в инновационные проекты. Кроме того, существенной проблемой финансовой поддержки является сложность процедур, связанных как с ее привлечением, так и с подготовкой необходимой отчетности. Наконец, объективные трудности получения финансовой поддержки государства испытывают относительно «молодые» компании, а также фирмы, ранее не имевшие опыта привлечения средств государства.

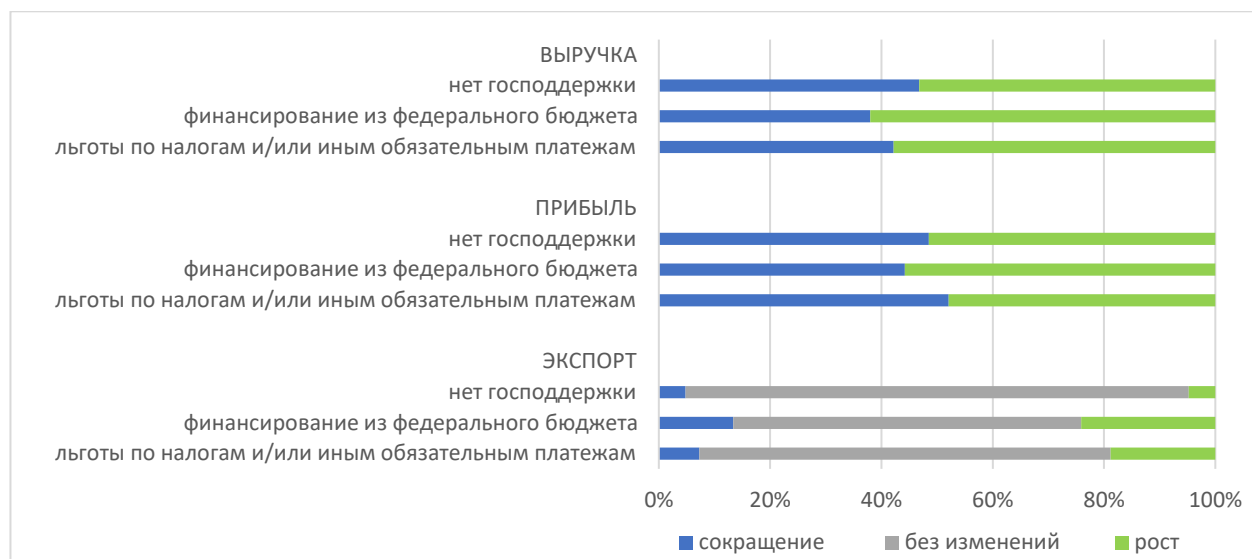


Рисунок 11. Динамика показателей деятельности промышленных предприятий в зависимости от наличия и формы государственной поддержки

Источник: расчеты авторов на основе данных опроса НИУ ВШЭ.

Меры налогового стимулирования, как правило, оказывают менее значимое влияние на деятельность предприятий и организаций, нежели прямая финансовая поддержка государства. Вместе с тем, *бенефициарами налоговых мер чаще становятся компании - радикальные инноваторы, выпускающие новую в мировом масштабе продукцию* (рис. 12). Важное преимущество налоговых стимулов состоит в том, что они могут обеспечить широкий круг получателей поддержки и при этом влекут за собой меньшие организационные издержки как для государства, так и для компаний. Также применение налоговых мер существенно реже приводит к «вытеснению» собственных вложений предприятий в инновационную сферу.

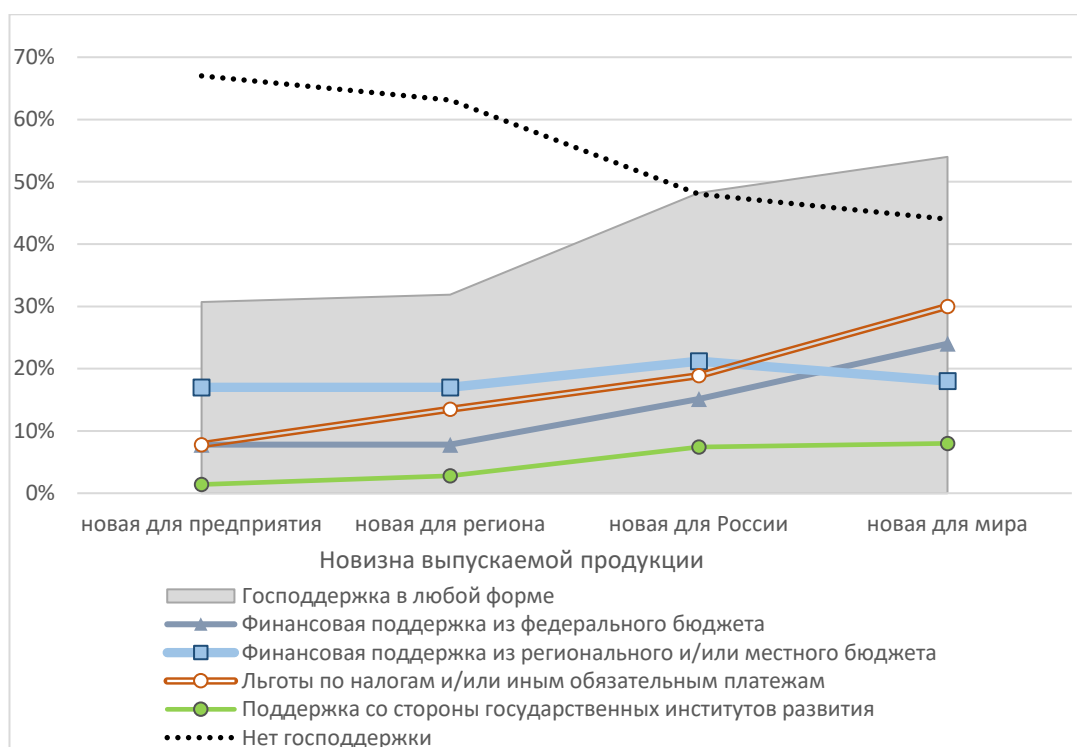


Рисунок 12. Частота государственной поддержки инновационно активных предприятий в зависимости от новизны выпускаемой продукции

Источник: расчеты авторов на основе данных опроса НИУ ВШЭ.

В целом, для достижения необходимой динамики роста инновационной активности в российской экономике важно обеспечить как массовое вовлечение в процесс внедрения технологических инноваций новых компаний, так и укрепление и развитие соответствующей деятельности уже ведущих ее компаний. В свою очередь, для этого требуется обеспечить рациональное сочетание основных форм государственного стимулирования инноваций: финансовой и налоговой поддержки. Первая в силу своей селективности, более высоких требований и издержек применения и при этом более значимых потенциальных выгод наилучшим образом подходит для «закрепления» инновационных процессов в экономике и стимулирования ускоренного развития сложившихся компаний-инноваторов. Налоговые стимулы способны повысить привлекательность инновационной деятельности для широкого круга предприятий и организаций, в том числе не внедряющих технологические инновации в настоящее время. При этом для вовлечения в инновационные процессы небольших и недавно созданных фирм целесообразно сочетать налоговые меры со специальными финансовыми инструментами, ориентированными на массовое применение и небольшой объем поддержки при минимальных организационных издержках компаний-получателей.

7. Приватизация

В соответствии с ОНБП приватизации федерального имущества отводится крайне незначительная роль в формировании доходов бюджета: соответствующие поступления составят менее 0,03% бюджетных доходов. Это существенно меньше, чем в период 2000-2019 годов, когда приватизационные доходы обеспечивали в среднем 0,6% бюджетных поступлений, в отдельные годы достигая уровня 2% и более (рис. 13).

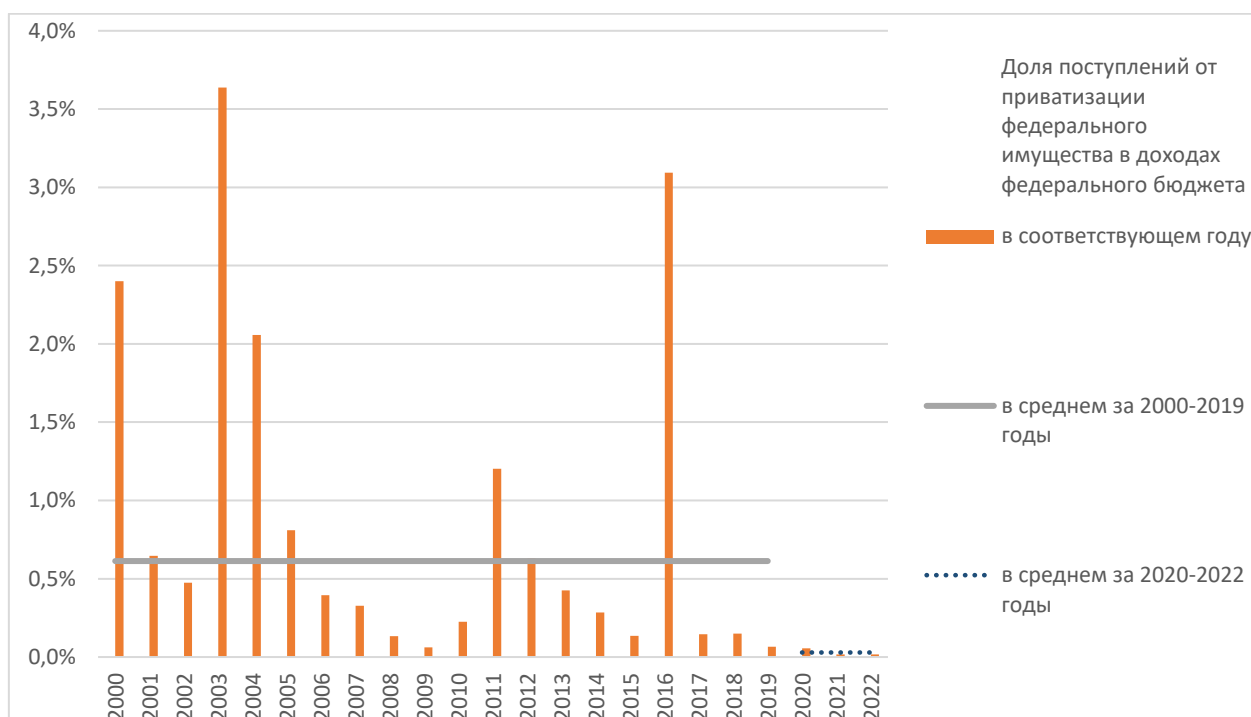


Рисунок 13. Доходы от приватизации федерального имущества в 2000-2022 годах

Источник: расчеты авторов, данные ОНБП, отчеты об исполнении федерального бюджета, данные РАНХиГС.

Важно заметить, что *приватизация федерального имущества важна не только и не столько с позиций покрытия бюджетного дефицита, но и с точки зрения улучшения предпринимательского климата и условий для конкуренции.* Доля государственного сектора в российской экономике оценивается на уровне от 44% до 70%. Избыточный уровень государственного вмешательства в экономику вносит существенные искажения в бизнес-среду, сдерживает развитие конкуренции и дестимулирует частное предпринимательство. При этом для обеспечения значимого положительного влияния на условия хозяйствования *приватизация должна осуществляться в коммерчески эффективных рыночных секторах при обязательном условии наличия платежеспособного спроса на предлагаемые к продаже активы со стороны частного капитала, оптимально – как российского, так и зарубежного.*