**Заключение**

**Торгово-промышленной палаты Российской Федерации**

**по проекту федерального закона № 802503-7 «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»**

ТПП РФ рассмотрен проект федерального закона № 802503-7 «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – проект бюджета, законопроект).

Законопроект содержит основные характеристики проекта бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, которые базируются на основных показателях прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов:

- доходы в 2020 году – 20379,4 млрд. рублей, в 2021 году – 21246,5 млрд. рублей, в 2022 году – 22058,3 млрд. рублей;

- расходы в 2020 году – 19503,3 млрд. рублей, в 2021 году – 20634 млрд. рублей, в 2022 году – 21763,3 млрд. рублей;

- профицит в 2020 году – 876,1 млрд. рублей, в 2021 году – 612,5 млрд. рублей, в 2022 году – 295 млрд. рублей.

ТПП РФ в целом положительно оценивают представленный проект, но полагает, что он может быть дополнен и в большей степени конкретизирован с учетом следующих замечаний и предложений.

**1**. В условиях возрастающей макроэкономической неопределенности бюджетная политика РФ должна быть ориентирована на содействие достижению национальных целей развития страны посредством обеспечения устойчивых темпов роста экономики и расширения потенциала сбалансированного развития за счет реализации национальных проектов.

В ближайшие шесть лет на реализацию национальных проектов будет направлено 13,2 трлн. рублей средств федерального бюджета и 18,2 трлн. рублей в целом по бюджетной системе.

За этот же период совокупный объем первичных расходов федерального бюджета ожидается на уровне 118 трлн. рублей, а по бюджетной системе в целом более 245 трлн. рублей.

В базовом варианте прогноза социально-экономического развития РФ основой экономического роста должны стать **опережающие вложения в основной капитал** тех производств и отраслей, которые способны адекватно быстро отразить изменения, происходящие в структуре внутреннего и внешнего спроса на отечественную продукцию с учетом мер по поддержке российского экспорта и интересов отечественного товаропроизводителя.

В среднесрочной перспективе драйверами экономического роста, по мнению ТПП РФ, могут быть экспортно-ориентированные отрасли обрабатывающей промышленности (химический комплекс, пищевая промышленность, машиностроение) и строительный сектор, а также национальные проекты (11) и государственные программы (43) с самым широким внедрением цифровых информационных технологий, искусственного интеллекта и роботизации, реализуемые в 2020-2024 годах.

**2**. **Инвестиции в основной капитал**

Бюджетный канал в условиях макроэкономической нестабильности на предстоящий среднесрочный период, по мнению ТПП РФ, может стать одним из основных каналов финансирования роста российской экономики и расширения потенциала ее сбалансированного развития.

В 2018-2019 годах в этом направлении был предпринят ряд мер, направленных на стимулирование инвестиционной активности:

- продолжилось расширение линейки инструментов управления ликвидностью на едином счете федерального бюджета (ЕСФБ);

- запущен новый биржевой инструмент размещения свободных остатков ЕСФБ на российском финансовом рынке – валютный своп;

- реализовано размещение средств федерального бюджета до востребования на банковских счетах;

- созданы правовые основы для проведения операций по размещению свободных остатков ЕСФБ на депозите с центральным контрагентом.

В среднесрочной перспективе необходимо, на наш взгляд, продолжить работы по расширению перечня инструментов управления временно свободными остатками средств на ЕСФБ. В частности, следует освоить следующие инструменты:

- привлечение краткосрочных кредитов кредитных организаций;

- запустить операции по размещению остатков средств через договоры банковского вклада (депозита) с центральным контрагентом;

- валютный своп по покупке евро за рубли;

- размещение средств по договорам репо в иностранной валюте, в том числе с использованием еврооблигаций РФ в качестве обеспечения;

- операции по размещению и привлечению средств на организованном рынке РЕПО и операции по привлечению средств в рублях по сделкам валютный своп.

Это позволит за счет бюджетного канала нарастить объем ликвидности, размещенный на ЕСФБ, в реальной экономике. В частности, в настоящее время уже активно растут остатки средств федерального бюджета в депозитах, бюджетных кредитах и ценных бумагах по сделкам РЕПО.

Так, например, на 26 сентября 2019 года федеральное казначейство на депозитных счетах в банках держало 2 479,8 млрд. руб., разместило в бюджетных кредитах 92,2 млрд. руб. и вложило в ценные бумаги по сделкам РЕПО 531,4 млрд. руб.

В условиях запланированного роста средств Фонда национального благосостояния (в 2022 году против 2019 года рост в 4,4 раза, до 13 658 млрд руб.) необходимо, по нашему мнению, продолжить практику размещения средств этого Фонда на счетах «ВЭБ.РФ» и других системно значимых кредитных организаций, непосредственно связанных с финансированием национальных и инфраструктурных проектов в РФ.

Так, например, по состоянию на 1 октября 2019 года на депозитных счетах ВЭБ было размещено средств ФНБ на сумму 955 млрд руб., из которых фактически в реальной экономике бы размещено 587,9 млрд руб., в т.ч. 51,44 млрд руб. (при запланированных 300 млрд руб.) пошло на финансирование проектов ВЭБ.РФ, реализуемых организациями реального сектора экономики до 2035 года.

Кроме того, в рамках национальных и инфраструктурных проектов в сфере экономики (например, **международная кооперация и экспорт, малый и средний бизнес, производительность труда и поддержка занятости**) необходимо, по мнению ТПП РФ, расширить масштабные программы повышения доступности кредитных ресурсов на инвестиционные цели через механизм субсидирования части расходов по обслуживанию таких кредитов.

Данный механизм следует заложить в закон о федеральном бюджете на 2020-2022 годы *в части межбюджетных трансфертов, предоставляемых в бюджеты субъектов Федерации на период реализации национальных и федеральных проектов.*

Одновременно следует продолжать расширение правовых основ для заключения соглашений федерального центра с регионами в целях софинансирования из федерального бюджета расходных обязательств субъектов РФ по реализации региональных проектов на срок их реализации (до 6 лет).

При этом возможность реализации мероприятий национальных проектов с максимальным уровнем софинансирования со стороны Российской Федерации предусмотреть на уровне: для дотационных регионов – 95-99%, а для бездотационных – 0-95%.

**3**. **Межбюджетные отношения**

Бюджетные ассигнования федерального бюджета, передаваемые в виде межбюджетных трансфертов бюджетам субъектам Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, свидетельствуют о наличии в бюджетной системе РФ проблемы, связанной с фискальными дисбалансами.

На 2020 год объем межбюджетных трансфертов запланирован на уровне 2552,4 млрд. руб., на 2021 год – 2566,4 млрд. руб. и на 2022 год – 2482,9 млрд. руб.

В настоящее время во многих странах стали активно проводиться реформы по фискальной децентрализации, направленной на передачу многих расходных полномочий и источников дохода на низовые уровни государственного и муниципального управления.

Не всегда эти процессы достигали планируемых результатов. Часто они приводят к ослаблению фискальной дисциплины и возникновению кассовых разрывов между доходами и расходами региональных и муниципальных бюджетов. Это явление получило название «вертикальные фискальные дисбалансы», когда «децентрализация расходов не совпадает с децентрализацией доходов».

Крупные вертикальные дисбалансы резко ослабляют фискальную дисциплину субфедеральных (муниципальных) правительств, вынуждая центральное правительство (федеральный центр) поддерживать их уже на постоянной возрастающей основе.

Для снижения крупных вертикальных фискальных дисбалансов в бюджетной системе РФ необходим, по мнению ТПП РФ, поиск дополнительных источников налоговых и неналоговых доходов, способных оптимизировать децентрализацию расходных и доходных статей региональных и муниципальных бюджетов.

Это позволит, как показывает международный опыт, обеспечить постепенное наращивание долговой нагрузки бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований с целью скорейшего осуществления на их территориях необходимых демографических и структурных сдвигов.

**4**. **Канал долгового рынка**

Канал долгового рынка в условиях роста структурного профицита ликвидности банковского сектора способен, по мнению ТПП РФ, выступить в качестве «автоматического стабилизатора» бюджетной политики российской экономики.

В 2020 - 2022 годах ожидается рост объема государственного долга РФ. По итогам 2020 года объем государственного долга страны составит 17 201,9 млрд. руб., 2021 года – 19 117,7 млрд. руб. и 2022 года – 21 204,0 млрд. руб., доля которого за указанный период не превысит границы безопасного уровня (будет менее 20% ВВП).

При этом в общем объеме государственного долга будет преобладать государственный внутренний долг РФ, выраженных в российской валюте. В 2020 году его доля составит 75,5%, в 2021 году - 76,6% и в 2022 г. - 78,4%.

Объем государственного внешнего долга РФ на протяжении прогнозного периода будет немного расти, но темпами ниже государственного внутреннего долга РФ, что приведет к снижению доли внешнего долга в государственном долге РФ с 24,5% в 2020 году до 23,4% в 2021 году и 21,6% в 2022 г.

Тренд на снижение доли нерезидентов в облигациях федерального займа начался с начала 2018 года, когда эта доля составляла 33,1%. В настоящее время (на 1 сентября 2019 года) она составляет 29,7% (2,58 трлн. руб.).

Масштабы стимулирования бюджетной системы РФ в 2020-2022 годах в основном планируется осуществлять за счет средств федерального бюджета.

Однако бюджетам субъектов Федерации и муниципальным образованиям необходимо, по мнению ТПП РФ, дать возможность развивать свои территории за счет эмиссии собственных региональных и муниципальных облигаций, что при наличии мониторинга за их использованием приведет к снижению межбюджетных трансфертов из федерального центра.

Именно данный рынок, по нашему мнению, будет способен увеличить расходы бюджетов всех уровней сверх запланированных Правительством РФ бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов и государственных программ.

Региональные и муниципальные проекты, реализуемые в рамках инфраструктурных облигаций, могут стать дополнительным встроенным механизмом купирования рыночных провалов, сократить объемы межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (дотации, субсидии, субвенции и иные трансферты), улучшить инвестиционный климат в стране, повысить инвестиционную активность частного сектора и оживить внутренний спрос с целью стремительного расширения несырьевого неэнергетического экспорта товаров и экспорта услуг в среднесрочной перспективе.

**5**. **Финансирование на развитие промышленности**

Финансовая поддержка российской обрабатывающей промышленности и реального сектора экономики, по мнению ТПП РФ, должна осуществляться всеми инструментами финансово-промышленной политики и денежно-кредитной политики. Однако при номинальном увеличении расходов по разделу «Национальная экономика» в проекте бюджета их доля относительно ВВП сокращается.

Следует учитывать и фактор инфляционного обесценивания расходов в сопоставимых по годам ценах. В реальном выражении расходы федерального бюджета, в частности, на промышленность, не достигнут уровня 2012 года.

На наш взгляд, финансирование обрабатывающих отраслей промышленности, машиностроения (энергетического, сельскохозяйственной и автомобильной техники, дорожного), имеющих экспортный потенциал и высокий внутренний спрос, при рассмотрении во втором чтении проекта бюджета следует увеличить.

Одним из эффективных механизмов реализации промышленной политики является **Фонд развития промышленности** (его капитализация в 2019 году составила 107,3 млрд рублей, Фонд профинансировал 493 проекта по ставке от 1 до 5 процентов).

ТПП России высказывается за увеличение финансирования Фонда в рамках второго чтения.

**6**. **Поддержка малого и среднего предпринимательства**

Бюджетные ассигнования, предусмотренные в проекте бюджета на реализацию национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», в 2020 году составят 38 526,0 млн. рублей, в 2021 году - 51 278,7 млн. рублей, в 2022 году - 95 444,9 млн. рублей, то есть, увеличены по сравнению с проектировками закона о федеральном бюджете на 2019-2021 годы.

Считаем, что данное увеличение потенциально может оказать положительное воздействие на развитие МСП и создать благоприятные условия для реализации ими новых проектов.

При этом ТПП РФ полагает, что необходимо обратить внимание на эффективность использования выделяемых средств и доведение их до заинтересованных заёмщиков из числа субъектов МСП при минимальных бюрократических процедурах.