



2021

Оперативный доклад за январь– декабрь 2020 года

Мнения экспертов

Оглавление

Макроэкономические показатели и госдолг.....	3
Доходы, расходы и дефицит федерального бюджета	5
Консолидированные бюджеты регионов.....	9

Макроэкономические показатели и госдолг



Наталья Акиндинова

Директор института «Центр развития» ВШЭ

В разделе доклада, посвященном макроэкономическим условиям исполнения федерального бюджета ключевое внимание уделяется динамике цен на нефть, как фактору, оказавшему наибольшее негативное влияние на динамику бюджетных поступлений в 2020 году. При этом эксперты Счетной Палаты отмечают, что российская экономика в целом продемонстрировала большую устойчивость к шокам пандемии и снижения цен на нефть.

Нужно добавить, что такая устойчивость во многом была обусловлена структурными особенностями российской экономики – относительно низкой долей услуг и малого бизнеса, а также большой долей непрерывных производств, деятельность которых продолжалась даже в период самоизоляции.

По итогам года на фоне общего снижения ВВП на 3,1%, деятельность гостиниц и ресторанов сократилась на 24%, сфера культуры, спорта и развлечений на 11%, транспортировки и хранения на 10%. Восстановительные процессы во втором полугодии 2020 года в меньшей степени затронули эти сферы, что отразилось и на динамике налоговых поступлений, формируемых в этих секторах.

В разделе доклада, посвященном динамике государственного долга отмечается существенное увеличение объемов заимствований и общего уровня долга в 2020 году. Расширение долгового финансирования федерального бюджета наряду с использованием в кризисный период дополнительных нефтегазовых доходов, полученных в первом квартале 2020 года, а также разовых поступлений от сделки со Сбербанком стало основным источником финансирования дополнительных расходов федерального бюджета на борьбу с пандемией.

Расширение заимствований и долга стало особенностью реакции на текущий кризис, по сравнению с 2008-2009 гг, когда на финансирование дефицита использовались в основном ранее накопленные резервы. В 2020 году средства ФНБ сократились по итогам года менее чем на 300 млрд рублей, а объем долга вырос на 4,7 трлн рублей. Тем не менее уровень долга относительно ВВП остался на безопасном уровне.

При этом масштабы использования такого инструмента как государственные гарантии для антикризисной поддержки пострадавших секторов экономики представляется недостаточным.

Были приняты решения о предоставлении госгарантий предприятиям авиационной отрасли, как одной из наиболее пострадавших от пандемии, однако в целом по итогам 2020 года общий объем госгарантий, предоставленных федеральным бюджетом, сократился.

Доходы, расходы и дефицит федерального бюджета



Илья Соколов

заведующий лабораторией исследований
бюджетной политики РАНХиГС

По предварительным оценкам Минфина России, доходы федерального бюджета составили 18,7 трлн руб. против изначально прогнозировавшихся на 2020 г. 20,6 трлн руб., а расходы – 22,8 трлн руб. вместо запланированных 19,7 трлн руб. Столь значимые изменения в исполнении государственного бюджета были обусловлены влиянием пандемии и необходимостью осуществления антикризисной поддержки бизнеса и населения. Совокупный объем средств, потребовавшийся для этого, составил около 5 трлн руб.

Хотя по стоимости антикризисных пакетов мер Россия немного уступает как большинству развитых стран, так и партнерам по БРИКС, подход российского правительства к реализации антикризисной политики в целом согласуется с практикой развитых и развивающихся экономик по приоритизации направлений поддержки, при этом имея довольно высокую социальную направленность прямого бюджетного стимулирования. Так, в структуре трех антикризисных пакетов на меры поддержки доходов населения приходится почти половина совокупного объема прямых бюджетных стимулов, причем социальные трансферты домохозяйствам занимают 1/3 общего объема задействованных Правительством РФ инструментов антикризисного реагирования.

Знаковым стало решение Правительства РФ о реализации с середины 2020 г. Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике. В нем, помимо антикризисных задач, содержатся мероприятия по возвращению национальной экономики на траекторию роста. Стоимость этих мероприятий составляет почти 4,6 трлн руб. (4,3% ВВП) на период 2020-2021 гг. за счет как прямых бюджетных стимулов, так и налоговых расходов.

Подобные комплексные программы восстановления в зарубежной практике пока не получили распространения.

Набор инструментов федерального правительства в России по поддержке регионов превосходит соответствующую международную практику, включая в себя более оперативное перечисление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, приостановку действия отдельных требований бюджетного законодательства в части межбюджетных трансфертов, дополнительную финансовую поддержку региональных бюджетов для поддержания их стабильности, смягчение фискальных ограничений на параметры региональных финансов, отсрочку погашения реструктурированной задолженности. В стоимости антикризисных решений Правительства РФ на помощь регионам приходится порядка 400 млрд руб.

Под воздействием негативных макроэкономических условий доходы федерального бюджета за 12 месяцев 2020 г. в реальном выражении сократились на 11,7% по сравнению с 2019 г. и составили 90,8% от утвержденных прогнозных объемов. Наибольшее сокращение на 3,5 трлн руб в реальном выражении отмечается по нефтегазовым доходам, в том числе по НДПИ на 2,3 трлн руб. и по вывозным пошлинам на 1,2 трлн руб.

Тем не менее по итогам 2020 г. поступления нефтегазовых доходов в бюджет на 0,3 трлн руб. превысили значения их базового объема, что позволило практически не задействовать средства ФНБ (средства ФНБ, направленные на финансирование дефицита федерального бюджета в 2020 г., составили 289,8 млрд руб.) для балансировки бюджета. Как результат, по состоянию на 1 января 2021 г. объем средств Фонда национального благосостояния в рублевом эквиваленте увеличился до 13,5 трлн руб. против 7,8 трлн руб. годом ранее, что произошло по причине зачисления дополнительных нефтегазовых доходов, сформировавшихся по итогам 2019 г., и курсовой переоценки.

Ненефтегазовые доходы составили 13,5 трлн руб., что на 3,2% выше объема доходов, учтенного при формировании прогноза доходов. В реальном выражении ненефтегазовые доходы федерального бюджета за 12 месяцев 2020 г. выросли на 1,2 трлн руб. (или на 9,8%) относительно января-декабря предыдущего года, что было обусловлено перечислением прибыли ЦБ от продажи пакета ПАО «Сбербанк».

По остальным налоговым доходам имело место незначительное снижение поступлений. В целом достигнутый уровень ненефтегазовых поступлений в сложившихся условиях можно признать довольно высоким.

Исполнение расходов федерального бюджета за январь – декабрь 2020 года составило 22,8 трлн руб., или 116% законодательно утвержденных бюджетных ассигнований. В реальном выражении расходы федерального бюджета по итогам января–декабря 2020 г. к аналогичному периоду 2019 г. выросли на 3,5 трлн руб. (или на 19,4%).

Наибольший рост (12 месяцев 2020 г. к 12 месяцам 2019 г.) в реальном выражении отмечается по расходам, связанным с поддержкой экономики и социальной сферы в условиях пандемии: увеличение расходов на «социальную политику» составило 1781,6 млрд руб. (36,5%), «национальную экономику» – 494,0 млрд руб. (17,5%), «здравоохранение» – 559,5 млрд руб. (78,4%).

Обращается на себе из года в год увеличивающийся размер остатков средств по итогам кассового исполнения федерального бюджета. Так, крайне низкий уровень исполнения расходов в 2020 г. отмечается по разделу «Общегосударственные вопросы» (77,3%), что объясняется существенным объемом неиспользованных бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства РФ. Практика восстановления большей части сэкономленных по итогам года средств уже в следующем году не является целесообразной в силу снижения прозрачности планирования параметров государственного бюджета, а также придания неисполнению в срок принятых расходных обязательств систематического характера.

Дефицит федерального бюджета по итогам января–декабря 2020 г. составил 4,1 трлн руб. против профицита в объеме 2,0 трлн руб. за аналогичный период 2019 г.

Практически единственным источником покрытия дефицита бюджета стало привлечение беспрецедентного по объему средств с внутреннего рынка капитала.

Так, при изначально запланированном объеме размещения в 2,3 трлн руб. в 2020 г. удалось привлечь 5,2 трлн руб.

Привлечение такого объема внутренних заимствований можно признать вполне успешным, поскольку, во-первых, доходность ОФЗ в октябре–декабре 2020 г. осталась практически на уровне докризисного января 2020 г.

Во-вторых, сроки заимствований составляют в среднем около 7 лет, что, в свою очередь, должно позволить российской экономике и доходам бюджета восстановиться к моменту погашения долга; в-третьих, совершение заимствований в рублях освобождает федеральный бюджет от какого-либо валютного риска.

В то же время столь масштабное наращивание государственного долга в течение одного бюджетного цикла является тревожным сигналом, особенно с учетом вероятности затягивания экономического кризиса и медленного снятия ограничений по COVID-19. Это влечет за собой необходимость привлечения дополнительных заимствований еще и в 2021 г. Кроме того, при текущем уровне цен на нефть (который выше базовой цены в 43,3 долл./барр.) действующее бюджетное правило не позволяет направлять средства ФНБ на финансирование бюджетных расходов, что делает заимствования фактически единственным источником покрытия дополнительных бюджетных трат.

Консолидированные бюджеты регионов



Владимир Климанов

директор Центра региональной политики
РАНХиГС

Исполнение региональных бюджетов в 2020 году оказалось, пожалуй, еще более непредсказуемым, чем ход других процессов в этот пандемийный период.

Мог ли кто-то предположить в начале года, что тренды на исполнение бюджетов субъектов Федерации с профицитом, на постепенное сокращение регионального долга развернутся в обратную сторону, а финансовая помощь из федерального бюджета увеличится более чем в полтора раза? Весной, когда коронавирус уже вызвал необходимость карантинных мер, стали звучать совсем пессимистичные прогнозы по падению всех налоговых доходов региональных бюджетов, хотя в итоге поступления НДФЛ по итогам года даже возросли.

Итак, что же можно отметить, изучая отчет Счетной палаты о предварительных итогах исполнения региональных бюджетов в 2020 году?

Общие показатели доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации выросли быстрее уровня инфляции (соответственно на 10 и 15%). Это связано в доходах с уникальным ростом объемов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (на 54%), а в расходах – с необходимостью финансирования дополнительных мер поддержки населения и бизнеса в связи с кризисом и карантином. При этом более других объемы бюджета росли в наиболее отсталых регионах, которые и в предыдущие годы попадали в категорию высокодотационных и иных малообеспеченных субъектов, в том числе по тем десяти регионам, по которым в первой половине года федеральным правительством были приняты индивидуальные программы социально-экономического развития. Так, в республиках Тыва, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Дагестан, Марий Эл, Хакасия, Калмыкия, а также городе Севастополе и Еврейской автономной области расходы выросли более чем на треть.

В то же время снижение доходов отмечалось в таких высокообеспеченных регионах как Тюменская и Сахалинская области, Ямало-Ненецкий, Ненецкий, а также Чукотский автономные округа.

Таким образом, межбюджетные трансферты из федерального бюджета стали одним из ведущих факторов повышения резилиентности (шокоустойчивости) региональных бюджетов в 2020 году. Доля трансфертов в суммарном объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации резко выросла (более чем на 7 процентных пунктов), превысив одну четверть. Быстрее других росли объемы субсидий, так что доля целевых трансфертов в их структуре в целом увеличилась.

Соразмерно снизилась доля налоговых и неналоговых доходов, причем произошло это при резком сокращении объеме второго по значимости налогового источника – налога на прибыль организаций (по итогам года почти на 13%, а в отдельных регионах более чем наполовину) и небольшом повышении других налогов. Объем налога на доходы физических лиц, являющегося главным налоговым доходом регионов, несмотря на кризис и рост безработицы, увеличился на 7,5%.

Разнонаправленные тенденции внесли корректировки в общую картину состояния региональных бюджетов, которые стали еще более зависимы от трансфертов из Федерации. Менее одной десятой доля трансфертов в доходах города Санкт-Петербурга, Ямало-Ненецкой и Ханты-Мансийского автономных округов, Тюменской и Сахалинской областей. Самыми высокودотационными являются четыре северокавказских республики (Ингушетия, Чечня, Дагестан и Карачаево-Черкесия), регион с наибольшей долей бедного населения – Республика Тыва, а также испытывающие влияние западных санкций Республика Крым и город Севастополь (везде доля трансфертов в структуре доходов выше 70%).

По-прежнему, значимое место в общем объеме региональных бюджетов играет бюджет Москвы: и в доходах, и в расходах – это около одной пятой объема.

В целом исполнение бюджетов большинства субъектов Федерации завершилось дефицитом, как и в целом дефицитным оказался свод всех бюджетов, что отличает эту ситуацию в 2020 году от 2018 и 2019 годов. Объем государственного долга регионов вырос, а в его структуре увеличилась доля бюджетных кредитов, по отношению к которым в течение года принимались законодательные поправки в Бюджетный кодекс и новаторские решения федерального правительства.

В целом, в 2020 году несбалансированность региональных бюджетов удалось не допустить. Дальнейшее развитие ситуации будет во многом зависеть от эффективности мер по активизации экономики и нормализации ситуации в постпандемийный период.

Мнения экспертов могут не совпадать с официальной позицией
Счетной палаты *РФ*.

