



2020

# Мнения экспертов

к оперативному докладу за январь-  
сентябрь 2020 года

# Оглавление

Макроэкономические показатели, доходы, расходы и дефицит федерального бюджета.....	3
Государственные программы.....	7
Межбюджетные трансферты.....	8

# Макроэкономические показатели, доходы, расходы и дефицит федерального бюджета



**Алексей Ведев**

заведующий лабораторией финансовых исследований Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара

Экономическое развитие России в январе-сентябре 2020 года определялось воздействием трех негативных шоков. Эпидемия коронавируса влияла на экономику как со стороны спроса, так и со стороны предложения. Падение нефтяных цен и замедление роста мировой экономики определили снижение российского экспорта. В результате отмечалось снижение всех показателей состояния экономики.

Последствия для бюджета были предсказуемы. Прежде всего, сократились доходы бюджета. Снижение доли нефтегазовых доходов в силу падения нефтяных цен могло быть большим, однако падение курса рубля на 10% ниже уровня, соответствующего текущим нефтяным ценам (и структуре платежного баланса) снизило негативный эффект на доходы бюджета (при этом общий негативный эффект девальвации на перспективу экономического роста сохранился).

Стабильными были поступления от внутренних налогов. При том что валовая добавленная стоимость в рыночных ценах (или номинальный ВВП) за 9 месяцев снизилась на 4-5% поступление налога на добавленную стоимость уменьшилось лишь на 3,5%, налог на прибыль – на 10,7%. Косвенно это указывает на стабильную работу крупных и средних предприятий и минимальное использование налоговых льгот и каникул, предусмотренных в антикризисных мероприятиях.

Снижение расходов бюджета однозначно бы привело к углублению экономического спада. В этом году ожидается падение реального ВВП на 4,8-5%. Сравнительно низкий спад будет достигнут, в том числе, благодаря сохранению расходов бюджета на запланированном уровне. Дефицит бюджета за январь-сентябрь составили 1,7 трлн руб. и финансировался за счет рынка внутреннего долга, что заметно увеличивает расходы по обслуживанию долга в будущем.



## Илья Соколов

заведующий лабораторией исследований  
бюджетной политики РАНХиГС

По оперативным данным Минфина РФ, доходы федерального бюджета за январь-сентябрь 2020 года снизились на (-) 1,9 п.п. ВВП относительно девяти месяцев 2019 года до 16,8% ВВП, при отставании кассового исполнения федерального бюджета в размере 10 п.п. (74,5% за январь-сентябрь 2019 г. против 64,2% за этот же период текущего года).

Наибольшее сокращение (3 квартала 2020 года к 3 кварталам 2019 года) отмечается по нефтегазовым доходам федерального бюджета на 2,8 п.п. ВВП, в том числе по НДС на 2,1 п.п. ВВП и по вывозным пошлинам на 0,7 п.п. ВВП. Базовый объем нефтегазовых доходов за январь-сентябрь 2020 г. составил 4 трлн руб. против 3,7 трлн руб. за 9 месяцев 2019 года. Возможно, что по итогам года объем базовых доходов сравняется с объемом фактических нефтегазовых доходов. Также можно говорить, что федеральный бюджет уже вошел в зону невысоких долгосрочных цен на нефть, что повышает требования к замещению выпадающих (недополученных) сырьевых доходов за счет ненефтегазовых.

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета за 9 месяцев 2020 года суммарно возросли на 0,9 пп. ВВП или на почти 0,5 трлн руб. относительно 9 месяцев предыдущего года. Однако по налогам, за исключением акцизов, наблюдается незначительная отрицательная динамика как в абсолютном, так и относительном выражении. Основным источником роста ненефтегазовых доходов стала сделка по покупке пакета Сбербанка (зачисление части выручки ЦБР от сделки в федеральный бюджет). Тем не менее есть вероятность, что ненефтегазовые поступления могут завершить год с отрицательным приростом к 2019 г.

Бюджетная политика в 2020 г. стала еще более активной, нежели годом ранее, что обусловлено как необходимостью реализации антикризисных пакетов мер, так и ускорением финансирования национальных проектов. Как результат, по итогам 9 месяцев 2020 г. расходы федерального бюджета возросли более чем на 3 трлн руб. или на 4,2 п.п. ВВП. к аналогичному периоду предыдущего года. Учитывая, что общий объем мер поддержки экономики и социальной сферы в 2020 г. оценивался в объеме

3 трлн руб., и продолжающее воздействия факторов, препятствующих восстановлению экономического роста, можно предположить, что по итогам года общий объем расходов вырастет не менее чем на 3,5 трлн руб. относительно принятых объемов на начало текущего финансового года.

По функциональным разделам расходной части федерального бюджета за 9 месяцев 2020 г. наибольший рост отмечается по расходам, связанным с поддержкой экономики и социальной сферы. В первую очередь это социальная политика – на 1,6 п.п. ВВП к 9 мес. 2019 г., здравоохранение – на 0,6 п.п. ВВП, национальная экономика – на 0,5 п.п. ВВП. В результате происходящего неравномерного наращивания расходов федерального бюджета наблюдается изменение их структуры в сторону производительных статей: в частности, доля производительных расходов в общем объеме расходов за 9 месяцев 2020 г. составила 20,0% против 18,6% за аналогичный период 2019 г., в абсолютном выражении производительные расходы уже составили порядка 3 трлн рублей.

При сопоставимом уровне кассового исполнения бюджета за 9 месяцев 2020 г. и 2019 г. (63,3 и 62,4% к уточненной бюджетной росписи), наибольшие объем средств был освоен по разделам социальная политика (81,6% против 74,1%), межбюджетные трансферты (77,7% против 64,6%), жилищно-коммунальное хозяйство (73,5% против 54,6%). Существенно снизился уровень исполнения федерального бюджета за 9 месяцев 2020 г. в сравнении к 9 месяцам 2019 г. по разделу «общегосударственные вопросы» с 52,3% до 31,8% за счет перераспределения расходов по резервному фонду Правительства РФ и разделу «охрана окружающей среды» с 74,2 % до 60,3%, что возможно обусловлено неготовностью федерального экологического оператора эффективно и в срок осваивать запланированные бюджетные средства.

Таким образом, наблюдаемые в 2020 г. противоположные динамики в доходах и расходах федерального бюджета привели к появлению довольно существенного дефицита уже по итогам 9 месяцев, что является нетипичным по сравнению с предыдущими годами. По итогам 2020 г. при сохранении сложившихся тенденций вероятен общий дефицит не менее 4 трлн рублей. Это, в свою очередь, обуславливает необходимость привлечения долгового финансирования. В свою очередь наращивание государственного долга несет в себе риски бюджетной устойчивости в будущем, поскольку восстановление доходной части будет происходить ожидаемо медленно в

силу нескольких факторов. Во-первых, медленное восстановление мировой экономики обуславливает низкие темпы возвращения цены на нефть на докризисный уровень. Во-вторых, туманные перспективы окончания пандемии откладывают восстановление мировой и российской экономики. В-третьих, появившийся убыток предприятий негативно скажется на будущих поступлениях по налогу на прибыль (вследствие возможности списания половины накопленного убытка прошлых лет).

# Государственные программы



**Владимир Климанов**

директор Центра региональной политики  
РАНХиГС

Отчеты Счетной палаты в 2020 году четко констатируют состояние кризиса, в котором реализуются бюджеты бюджетной системы в 2020 году. Касается это и реализации государственных программ, многие из которых были исполнены по расходам на низком уровне. В то же время понятно, что любые оценки о степени их выполнения в течение финансового года будут не во всем адекватно отражать реальный ход работ. Это связано с тем, что бюджетная отчетность не свидетельствует о степени законтрактованности таких работ. Их финансирование может быть приурочено к актам выполненных работ, приходящимся на конец финансового года.

Особенностью текущего момента в части финансового обеспечения государственных программ является то, что после появления в июле Указа Президента Российской Федерации № 474, актуализировавшего параметры национальных целей, национальные и федеральные проекты, а также мероприятия Общенационального плана достижения национальных целей, становятся инструментами приоритезации расходной части федерального бюджета. В этой связи государственные программы остаются связующими документами между бюджетом и стратегическими целями развития.

# Межбюджетные трансферты



**Андрей Чернявский**

ведущий научный сотрудник Института «Центр развития» НИУ ВШЭ

Результаты аудита Счетной палаты свидетельствуют, что расходы федерального бюджета в целом за январь-сентябрь 2020 года по отношению к показателю сводной бюджетной росписи с изменениями (сводной бюджетной росписи) выполнены на 63,1%, в 2019 г. этот показатель составлял 62,4%. Результаты исполнения федерального бюджета по расходам за 9 месяцев в 2019 и 2020 гг. самые низкие за прошедшее десятилетие, что можно объяснить в том числе организационными трудностями, связанными с началом реализации национальных проектов в 2019-2020 году на фоне экономического кризиса, вызванного пандемией коронавируса. В то же время расходы на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ по отношению к сводной бюджетной росписи за январь-сентябрь 2020 года составили 66,1%, что превышает процент исполнения по расходам в целом и аналогичный прошлогодний показатель по расходам на трансферты регионам (58,6%).

Показатели исполнения бюджета по субсидиям по отношению к сводной бюджетной росписи ожидаемо хуже оперативных данных по дотациям и субвенциям, поскольку предоставление субсидий связано с заключением соглашений с регионами и подрядчиками. Тем не менее, эти показатели (56,9%) заметно лучше аналогичных данных за 2019 года (47,7%).

В разрезе национальных проектов по отношению к сводной бюджетной росписи межбюджетные трансферты профинансированы на 49,8%, заметно ниже средних показателей по трансфертам. Справедливости ради отметим, что в рамках напроектов предоставляются только субсидии и иные межбюджетные трансферты. Трансферты по крупному национальному проекту «Здравоохранение» профинансированы всего на 40%, по Комплексному плану модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на 19,3%, по федеральному проекту «Европа-Западный Китай» за январь-сентябрь 2020 г. трансферты вообще не предоставлялись.



