



Бюджетная политика в экономический кризис

Лекция в рамках Школы экономического анализа

Климанов Владимир Викторович, д.э.н.

директор Института реформирования общественных финансов,
директор Центра региональной политики РАНХиГС,
вице-президент АНЦЭА

Бюджет и бюджетная система

Бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления

Бюджетная система Российской Федерации основанная на экономических отношениях и государственном устройстве, регулируемая законодательством совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов

Бюджетная политика

Бюджетная политика, проводимая как на уровне государства в целом, так и на субнациональном уровне, преследует различные цели, которые на практике перекрывают друг друга, усложняя тем самым разработку эффективной политики.

Р. Масгрейв

- Конечная цель бюджетной политики состоит в **повышении уровня и качества жизни населения**. Это подразумевает создание условий для устойчивого повышения уровня жизни и состояния здоровья граждан, их всестороннего развития, защиту их безопасности, обеспечение социальных гарантий
- Основная задача долгосрочного бюджетного планирования состоит в увязке проводимой бюджетной политики с **задачами по созданию долгосрочного устойчивого роста экономики и повышению уровня и качества жизни населения**.

Минфин России. Август 2008 г.

«Уровни» бюджетной системы РФ

Федеральный бюджет и
бюджеты государственных внебюджетных
фондов Российской Федерации

Бюджеты субъектов Российской Федерации и
бюджеты территориальных государственных
внебюджетных фондов

Местные бюджеты, в том числе
Бюджеты муниципальных районов,
городских округов, внутригородских
районов, городских и сельских поселений

Бюджеты бюджетной системы РФ

Консолидированный бюджет

Свод бюджетов на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами

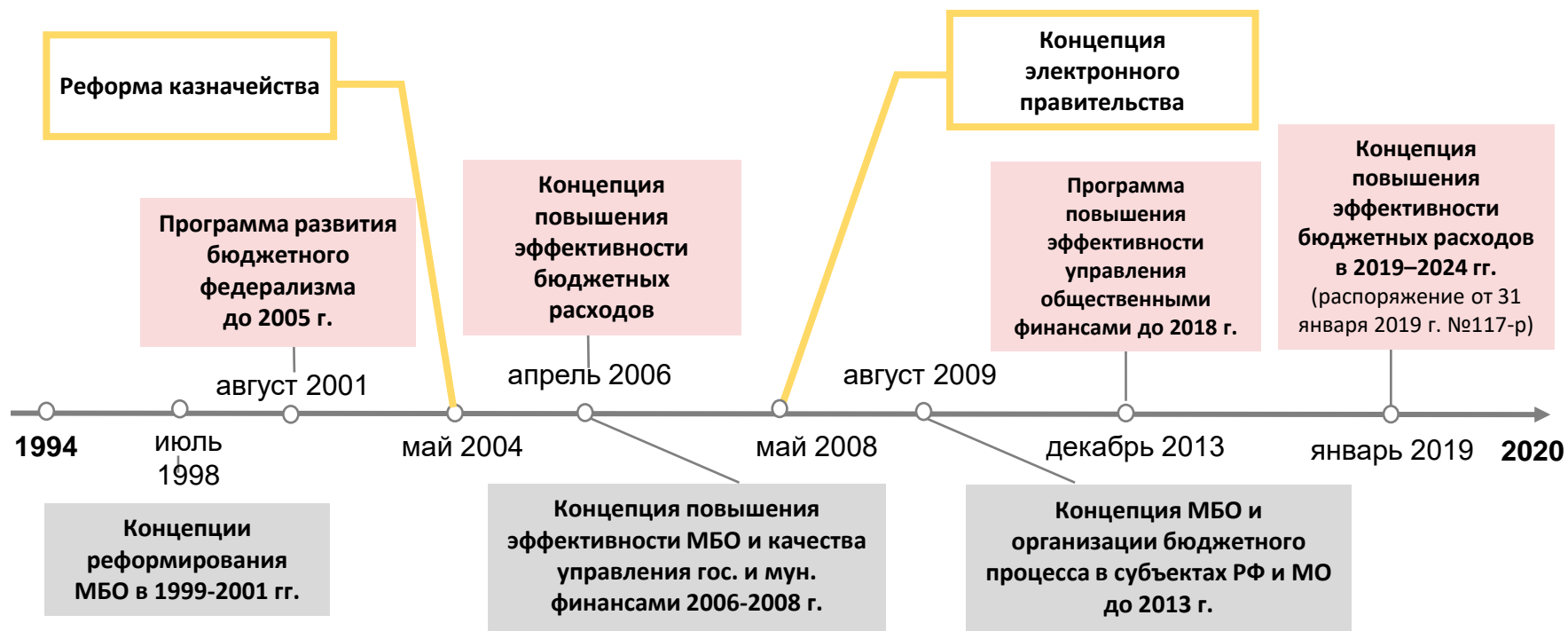
Межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету

Принципы бюджетной системы РФ

- единства бюджетной системы РФ
- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ
- самостоятельности бюджетов
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований
- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов
- сбалансированности бюджета
- эффективности использования бюджетных средств
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов
- прозрачности (открытости)
- достоверности бюджета
- адресности и целевого характера бюджетных средств
- подведомственности расходов бюджетов
- единства кассы

Концепции и программы бюджетных реформ

Реформа бюджетного процесса

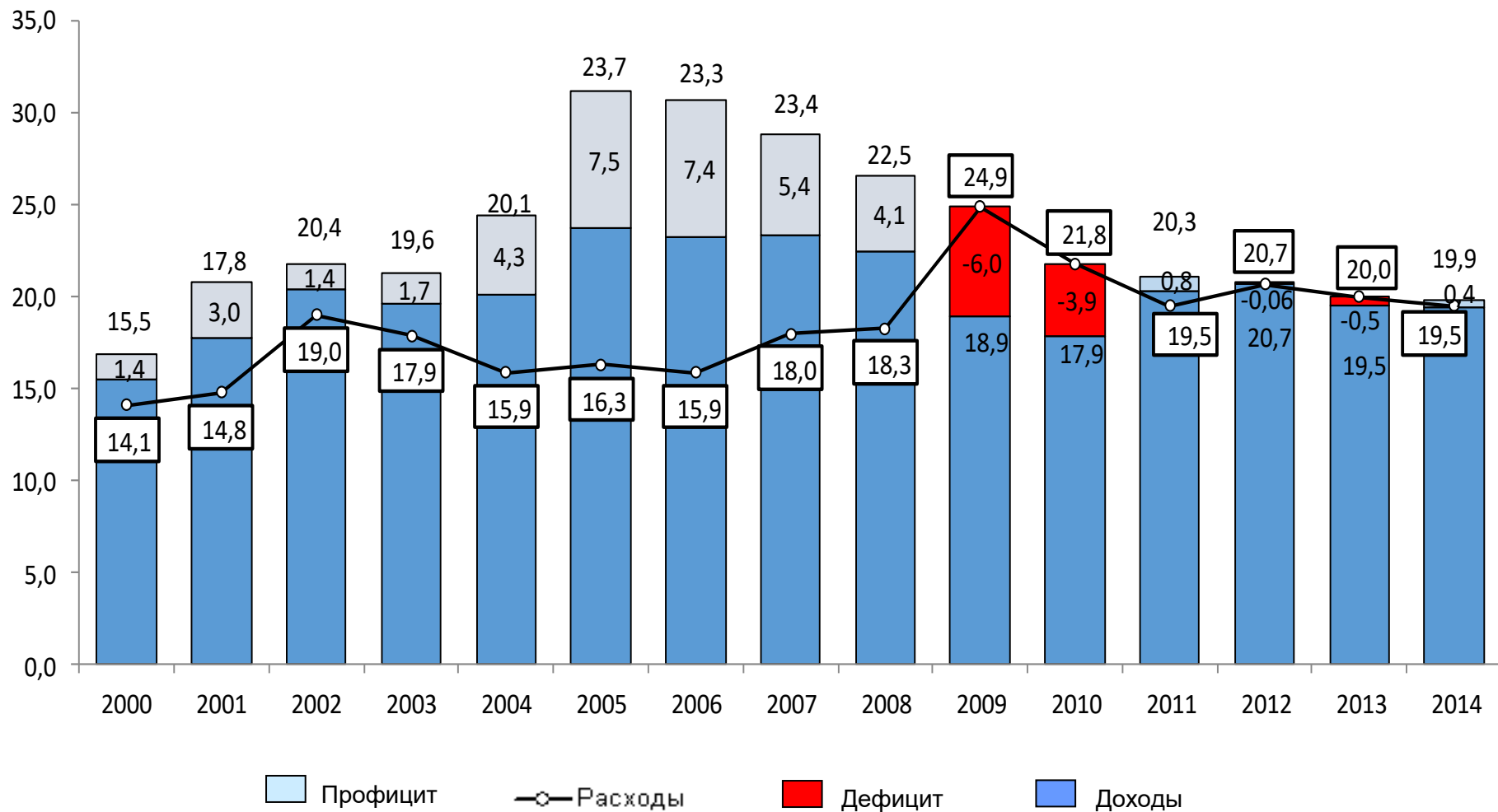


Реформа межбюджетных отношений

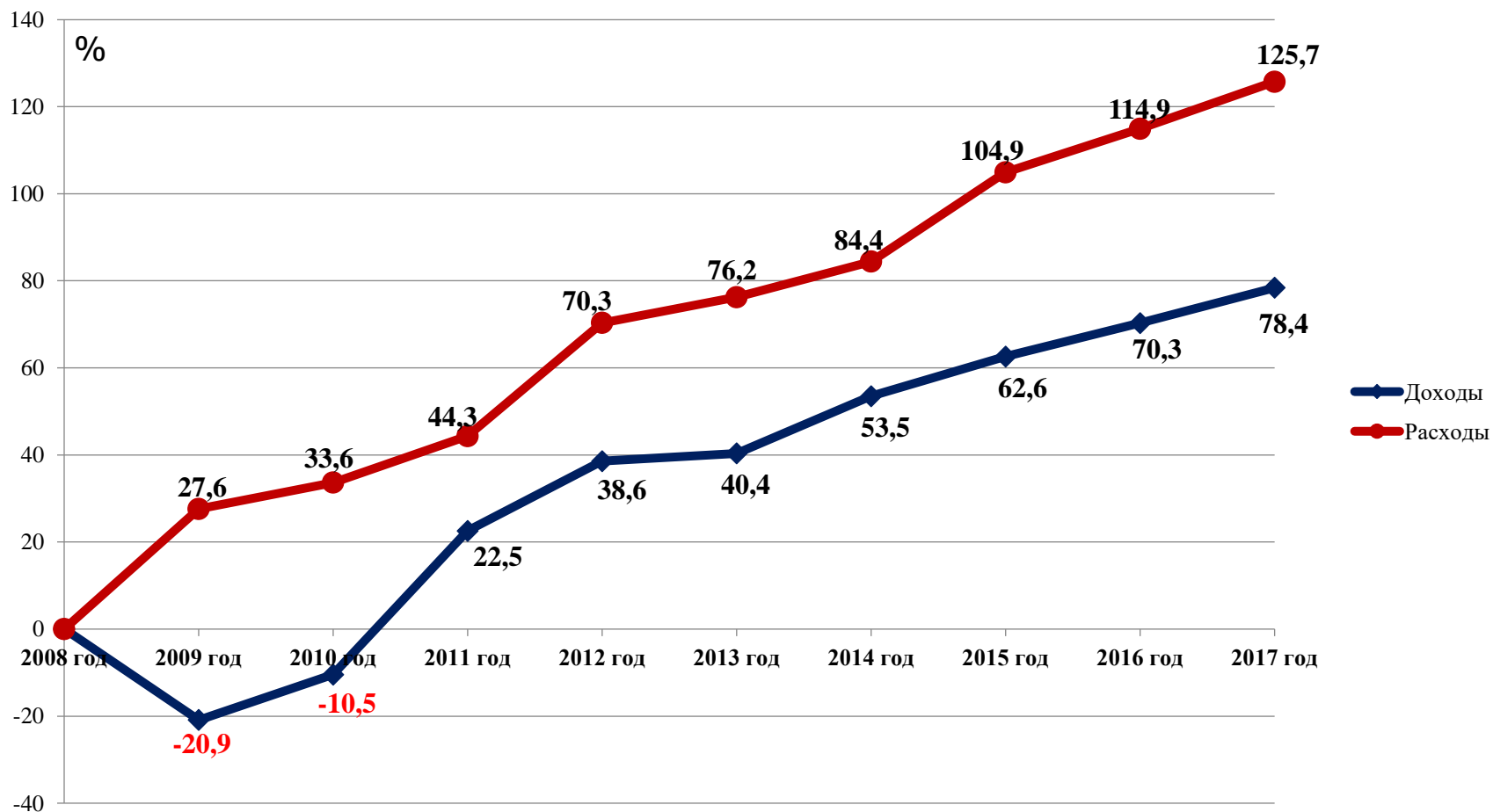
Реакция регионов на кризис 1998 г.

- Пересмотр сроков и механизмов погашения региональных внутренних долговых обязательств
- Аккумуляция финансовых ресурсов в местных банках; создание банковских ассоциаций вокруг одного крупного местного банка / создание губернского банка
- Регулирование в регионе цен на продовольственные товары и товары первой необходимости
- Создание резервного (страхового) фонда продовольствия, лекарственных препаратов и горюче-смазочных материалов
- насыщение рынка продукцией отечественного производства, временное введение налоговых льгот для поддержки местных производителей
- Попытки разработать силами одного или нескольких субъектов общероссийскую антикризисную программу
- Предложения Уральской ассоциации к проекту Национальной программы экономической безопасности страны: вопросы достижения консолидации гражданского общества, поддержки товаропроизводителей, повышения роли Центрального Банка РФ, введение в обращение российского «золотого» червонца, «расшивке» долгов предприятий

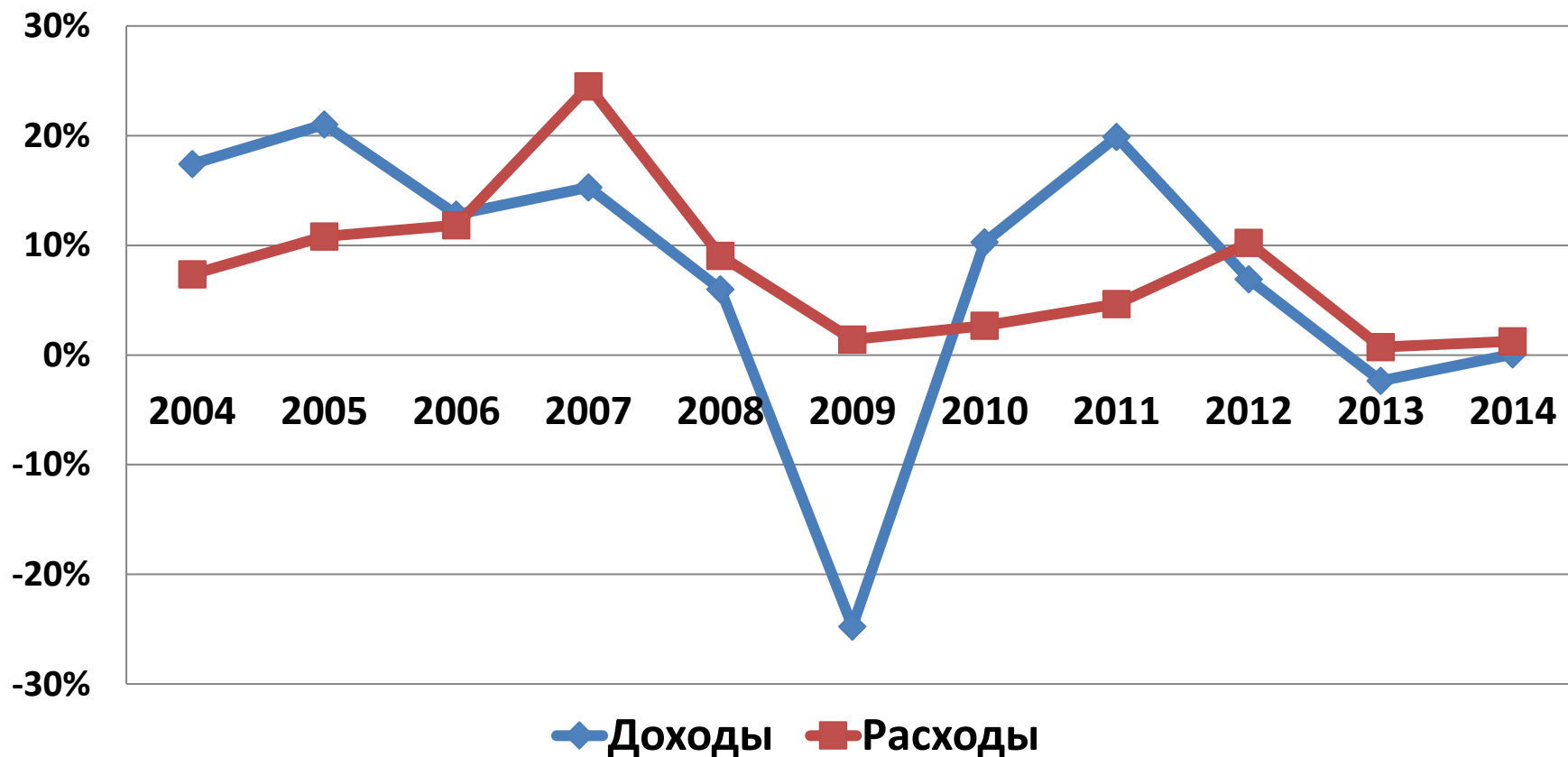
Основные характеристики федерального бюджета в 2000-2014 гг.



Темпы прироста доходов и расходов федерального бюджета



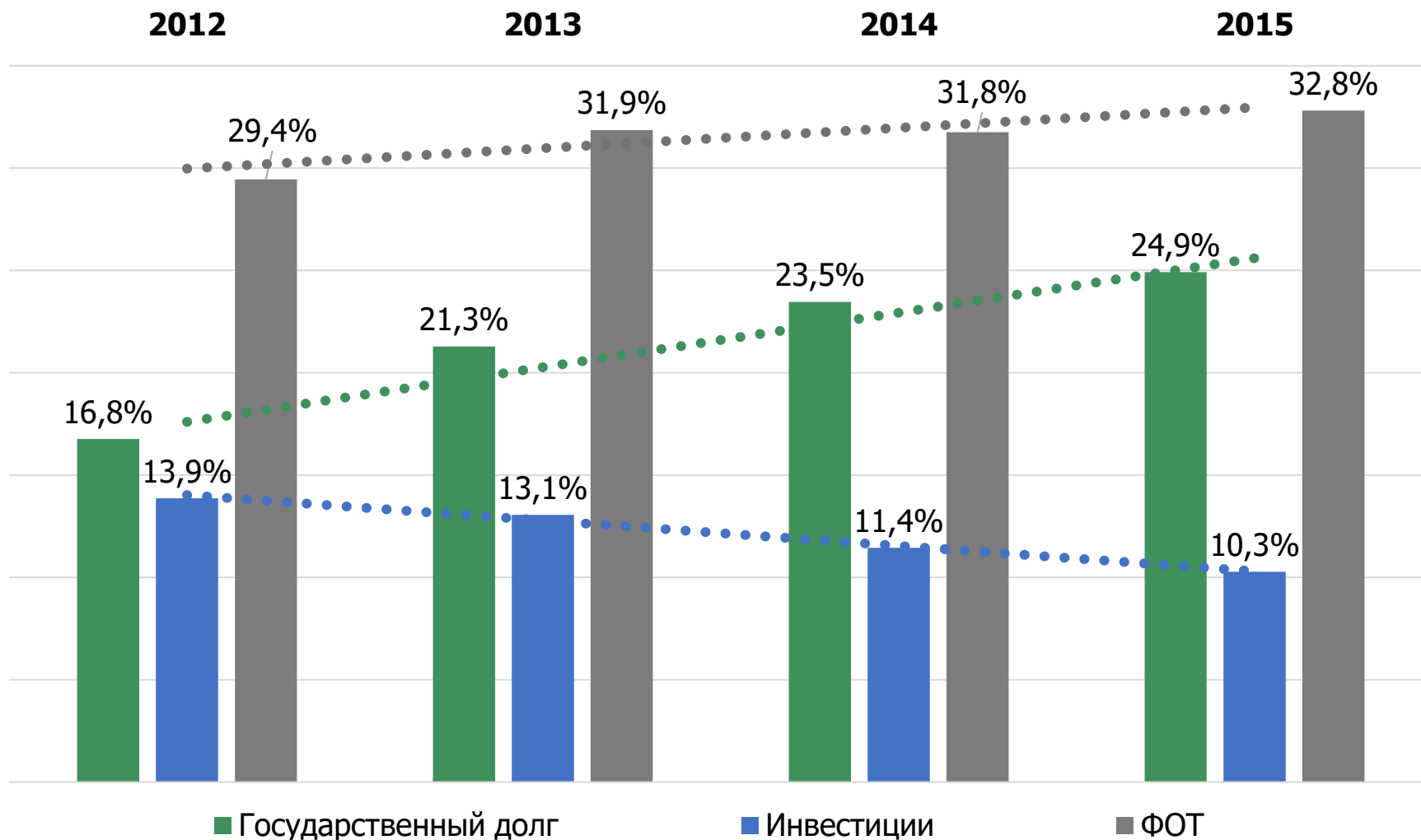
Относительное изменение доходов и расходов бюджетной системы в постоянных ценах (%)



Кризис 2008: реакция регионов

- Создание «бюджетной подушки»
- «Затягивание поясов»: ограничение принятия новых расходных обязательств, сокращение финансирования инвестиционных программ, перенос сроков реализации инвестиционных планов, сокращение аппарата управления
- Запросы дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета

Доля государственного долга, бюджетных инвестиций и фонда оплаты труда к доходам региональных бюджетов



Вызовы посткризисного бюджетного планирования

Существуют ли бюджетные возможности реализации принятых стратегических планов?

Как определять приоритетность расходов бюджета в условиях сократившихся доходов бюджета?

Какие бюджетные риски и бюджетные ограничения следует включать в документы стратегического планирования?

Как укреплять «бюджетную платформу» для устойчивого долгосрочного развития?

Прогнозы о ВВП и бюджете на 2020 г.

- **Банк России**

ВВП России: $-4,0-6,0\%$; цена на нефть Urals - 27\$ за баррель

- **Рейтинговое агентство Moody's**

ВВП России: $-5,5\%$; цена на нефть Brent - 35\$ за баррель

- **Рейтинговое агентство Fitch**

ВВП России: $-3,3\%$; мировой ВВП: $-3,9\%$;

- **РАНХиГС**

Мировой ВВП: $-1,5\%$; цена на нефть Urals - 32\$ за баррель

- **НИУ ВШЭ**

ВВП России: $-2,0\%$; цена на нефть Urals – 34,3\$ за баррель

- **ЦМАКП**

ВВП России: $-5,0\%$; цена на нефть Urals - 40\$ за баррель

Федеральный бюджет за янв.-апр. 2020 г.

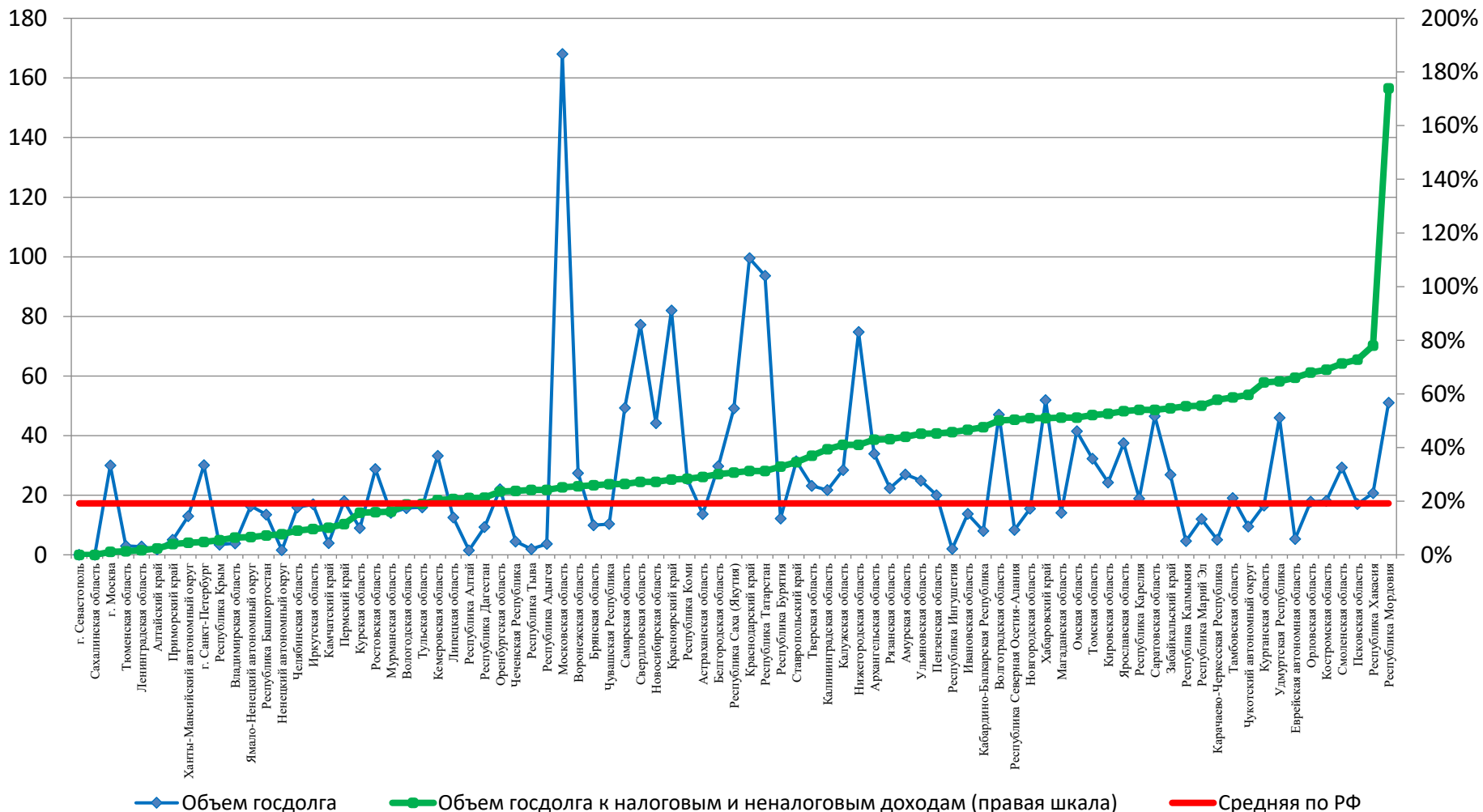
- **Доходы – 7 001,6 млрд руб., исполнение – 34,0%** от утвержденного
 - нефтегазовые поступления: 2,22 трлн руб. (2,72 трлн руб. в 2019 г.)
 - ненефтегазовые поступления: 4,78 трлн руб. (3,64 трлн руб. в 2019 г.)
- **Расходы – 6 878,8 млрд руб., исполнение – 35,0%** от утвержденного
- **Профицит – 122,9 млрд руб., или 0,4% ВВП**
- **ФНБ:** на 1 января 2020 г. – 7 773,1 млрд руб.
на 1 мая 2020 г. – 12 405,8 млрд руб.

Федеральный бюджет и кризис 2020 г.

- **Расходы федерального бюджета в апреле 2020 г. – рост на 40% в годовом выражении**
- **В янв.- апр. расходы на здравоохранение – рост в 2,2 раза, другие статьи - рост от 17 до 33%**
- **Совокупные бюджетные расходы на 2020 г. по уточненной бюджетной росписи – 21,9 трлн руб., на 1,8 трлн руб. больше первоначального**
- **Сумма двух пакетов поддержки экономики – 2,1 трлн руб., стоимость третьего пакета – около 800 млрд руб.**

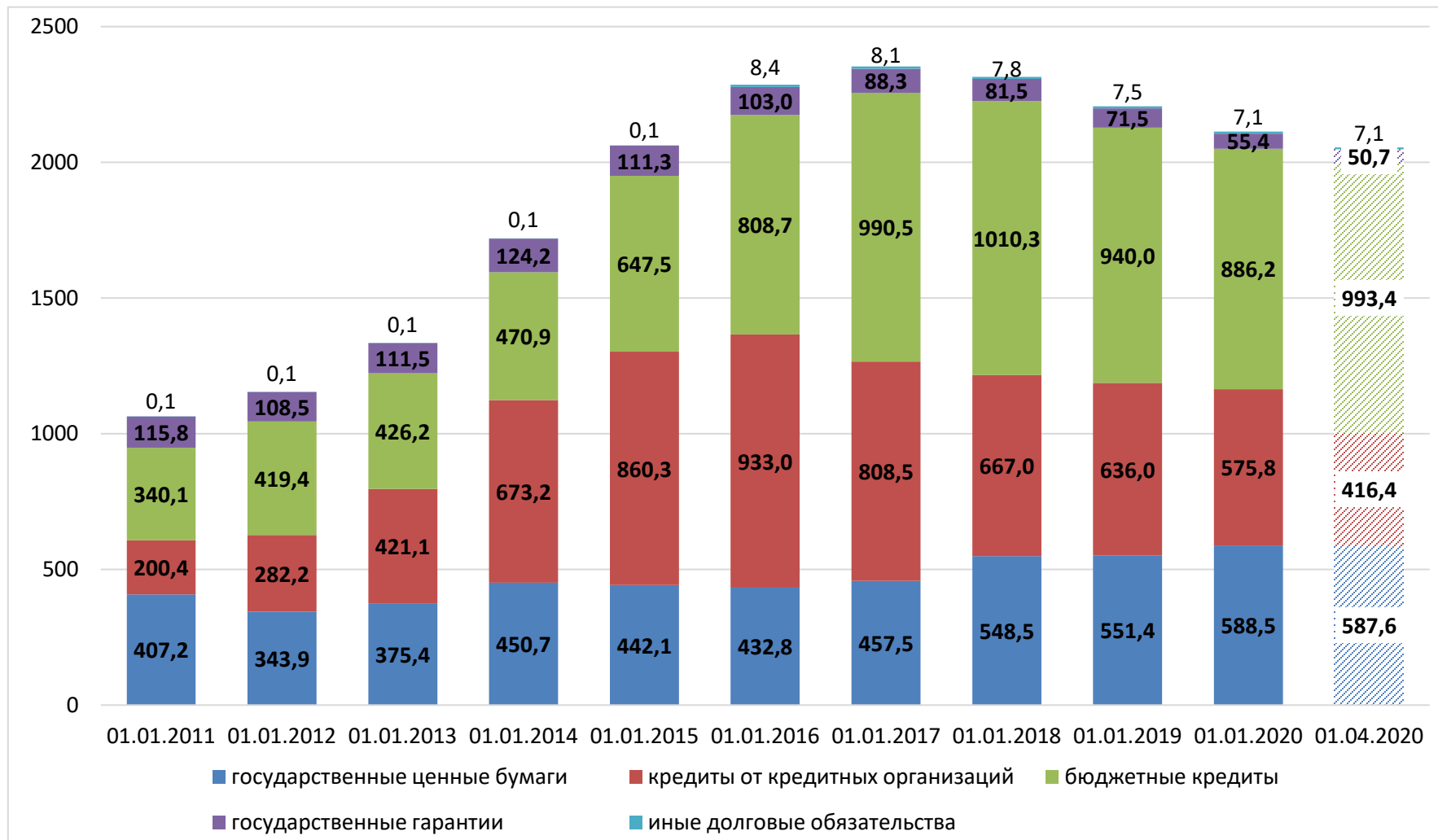
Долговая нагрузка регионов в 2019 г.

млрд рублей



Объем государственного долга субъектов Российской Федерации

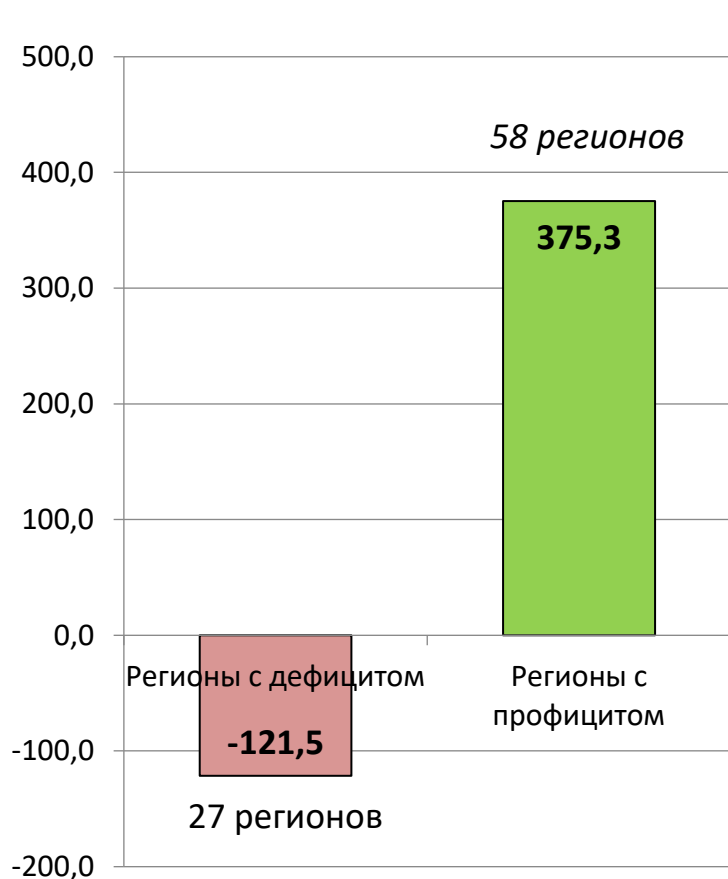
млрд рублей



Состояние региональных бюджетов накануне кризиса 2020 г.

- В новый 2020 г. субъекты РФ вошли с умеренными, хотя и большими, чем в 2018 и 2019 гг., объемами дефицита бюджетов. На 1 мая 2020 г. регионы нарастили плановые назначения по дефициту с 988,9 млрд. рублей до 1 340,0 млрд. рублей. За I квартал наблюдается увеличение плановых доходов на 1%, а расходов - на 3,3%.
- Более двух третей субъектов РФ в первом квартале 2020 г. пересмотрели утвержденные бюджеты
- Сохраняется чрезмерно высокая дифференциация в абсолютных и относительных показателях региональных бюджетов между отдельными регионами. Москва сосредотачивает почти четверть совокупного объема доходов и расходов региональных бюджетов. Еще одну четверть составляют следующие девять субъектов Российской Федерации
- В 2020 г. ожидается рост долговой нагрузки на региональные бюджеты в связи с необходимостью финансирования мер по поддержке населения и бизнеса в период пика пандемии коронавируса и разворачивающегося экономического кризиса в условиях сокращения поступлений в доходы региональных бюджетов

Бюджеты регионов за янв.-апр. 2020 г.



Дефицит

Москва	-44,0
Московская область	-14,8
Республика Татарстан	-14,5
Свердловская область	-9,8
Республика Башкортостан	-8,8

...

Профицит

Республика Дагестан	14,8
Тюменская область	23,0
Санкт-Петербург	30,3
Ханты-Мансийский АО	56,5
Сахалинская область	59,6

Общий профицит: 253,8 млрд руб.

Бюджеты регионов за янв.-апр. 2020 г. по сравнению с соответствующим периодом 2019 г.

- **Доходы регионов: –1,2% или 4 386,4 млрд руб.**
 - **Налоговые и неналоговые доходы: –6,1%**
 - **Налог на прибыль: –11,1%**
 - **Налоги на совокупный доход: –15,8%**
 - **Налоги на имущество: –10,7%**
 - **НДПИ: – 7,5%**
 - **Безвозмездные поступления из федерального бюджета: +20,2%**
- **Расходы: +18,5% или 4 132,5 млрд руб.**
- **Межбюджетные трансферты – 754,9 млрд руб., в т.ч. Респ. Крым (41,1 млрд), Респ. Дагестан (37,4 млрд), Чеченской Респ. (27,9 млрд), Респ. Саха (26,9 млрд), Калининградская область (21,6 млрд)**

Начало антикризисных мер

- Дополнительная финансовая помощь из федерального бюджета
- Возможность в 2020 г. превышение предельного объема дефицита и государственного долга субъекта РФ на сумму ассигнований, направленных на антикризисные мероприятия
- Пролонгация выплаты бюджетных кредитов субъектов РФ
- Предоставление в 2020 г. регионам возможности взаимного кредитования на срок до трех лет
- Предоставлении государственных гарантий с превышением общего установленного объема предоставляемых гарантий

Дополнительно

- Бюджеты регионов России накануне кризиса: итоги первого квартала 2020 года / Аналитический доклад АНО «ИРОФ» [http://irof.ru/files/files/IROF_RegBudget_1Quarter2020.pdf]
- Климанов В.В. Неожиданный подарок из центра: смогут ли регионы кредитовать друг друга // РБК. Мнения. 2020, 24 апреля.
[<https://www.rbc.ru/opinions/finances/24/04/2020/5ea161069a7947069908789e?fbclid=IwAR1YgRIURSgjinJy1g1HfiV2uWLu8564kP1qmlLII6ha5rjeXS7yfitZpu0>]
- Климанов В.В. Кризис не на месяцы, а на годы. Экономист - о последствиях пандемии для россиян
[<https://www.anews.com/p/127584868-krizis-ne-na-mesyacy-a-na-gody-ehkonomist-o-posledstviyah-pandemii-dlya-rossiyan/>]

Facebook: <https://www.facebook.com/vladimir.klimanov.3>