

Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы

Содержание

Идея нацпроектов	4
Мировой опыт	4
Влияние бюджетной политики на экономический рост	9
Проблемы в реализации нацпроектов	9
Государственные инвестиции: изменения в мире после начала эпидемии	12
Как изменятся нацпроекты в связи с пандемией?	16
Оценка влияния реализации нацпроектов в 2019 году на темпы экономического роста	18
Альтернативные пути повышения экономического роста	20
Приложение	22

Национальные проекты как новый инструмент социально-экономического развития России задумали сразу после начала нынешнего президентского срока Владимира Путина. Нацпроекты должны работать на цели его майских указов 2018 года, которые включают повышение продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет), снижение уровня бедности в два раза, а также вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира. Официально программу нацпроектов запустили в 2019 году на срок до 2024-го. По докризисным прогнозам Министерства экономического развития, экономический рост в результате реализации нацпроектов уже с 2021-го должен был составлять 3% в год.

1. Существенная часть средств, выделенных в рамках нацпроектов, – это расходы, которые производили и раньше, но за счет финансирования из федерального бюджета. Например, 19% от всех средств, предоставленных на нацпроекты в 2019 году, и более 26% в 2020-м выделено на финансовую поддержку семей при рождении детей в виде материнского капитала. В условиях кризиса, вызванного пандемией, нацпроекты будут выполнять задачи текущей бюджетной политики еще в большей степени.
2. В течение первых трех кварталов 2019 года были исполнены расходы по проектам, которые в 2018-м и ранее и так финансировал федеральный бюджет, поэтому бюрократические процессы их согласования не вызвали сложностей.
3. В последнем квартале 2019 года расходы по отстающим нацпроектам были исполнены опережающими темпами – более 40% запланированных расходов исполнено в последнем квартале по нацпроектам «Цифровая экономика», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года», «Производительность труда

Антон Табах,
управляющий директор
по макроэкономическому
анализу и прогнозированию
tabah@raexpert.ru

при участии
Анастасии Подругиной,
Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Контакты для СМИ

+7 (495) 225-34-44
(доб. 1706, 1650)
+7 (495) 225-23-54
(доб. 1706, 1650)
pr@raexpert.ru

АО «Эксперт РА»

Москва, ул. Николоямская, дом
13, строение 2
+7 (495) 225-34-44
+7 (495) 225-23-54
info@raexpert.ru

© 2020 АО «Эксперт РА».
Все материалы сайта являются
интеллектуальной собственностью
АО «Эксперт РА» (кроме
случаев, когда прямо указа-
но другое авторство) и охраня-
ются законом. Представленная
информация предназначена
для использования исключи-
тельно в ознакомительных
целях.

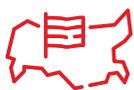
Настоящая информация не мо-
жет распространяться любым
способом и в любой форме без
предварительного согласия
со стороны Агентства и ссылки
на источник www.raexpert.ru

Использование информации
в нарушение указанных требо-
ваний запрещено.

Рейтинговые оценки выража-
ют мнение АО «Эксперт РА»
и не являются установлением
фактов или рекомендацией
покупать, держать или прода-
вать те или иные ценные бу-
маги или активы, принимать
инвестиционные решения.
Агентство не принимает
на себя никакой ответствен-
ности в связи с любыми послед-
ствиями, интерпретациями,
выводами, рекомендациями
и иными действиями, прямо
или косвенно связанными
с рейтинговой оценкой, совер-
шенными Агентством рейти-
нговыми действиями, а также
выводами и заключениями,
содержащимися в рейтинговом
отчете и пресс-релизах, выпу-
щенных агентством, или отсут-
ствием всего перечисленного.
Единственным источником,
отражающим актуальное со-
стояние рейтинговой оценки,
является официальный сайт
АО «Эксперт РА»
www.raexpert.ru.

и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт», «Экология». При этом исполнение НП «Цифровая экономика» и «Экология» так и осталось на низком уровне – 73,3 и 66,3 % соответственно. Общий уровень исполнения нацпроектов составил 91,4 %, что приемлемо на фоне невысокого уровня исполнения бюджетных расходов (94,2 %). В начале 2020 года исполнение расходов по нацпроектам более равномерно – так, за четыре месяца 2020-го исполнено уже 44,5 % всех запланированных расходов на здравоохранение (вероятно, в связи с пандемией), 29 % – НП «Демография», а также 34,3 % – в рамках НП «Жилье и городская среда».

Исполнение национальных проектов

91,4%

Общий уровень исполнения нацпроектов

94,2%

Исполнение бюджетных расходов

Расходы в последнем квартале 2019 года

40%

БОЛЕЕ



Цифровая экономика



Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года



Производительность труда и поддержка занятости



Международная кооперация и экспорт



Экология

Исполнение нацпроектов на низком уровне

73,3%

Цифровая экономика

66,3%

Экология

Расходы за четыре месяца 2020 года

44,5%

Здравоохранение

29%

Демография

34,3%

Жилье и городская среда

4. Задачи нацпроектов находятся в процессе пересмотра с учетом повысившейся роли здравоохранения и социальной политики в результате последствий пандемии. Большинство стран мира анонсировало объемные фискальные меры, направленные на социальную политику, здравоохранение и помощь бизнесу. Россия также анонсировала подобные меры, однако пока в небольшом объеме. Цели национального развития предполагается продлить до 2030 года в соответствии с указом президента от 21 июля 2020 года, акцентировав внимание на увеличение продолжительности жизни, борьбу с бедностью, образование, науку, защиту окружающей среды и инфраструктуру, а также увеличить срок реализации поставленных целей.

- 5.** В условиях экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19, мы ожидаем увеличения расходов по нацпроекту «Здравоохранение» (на 10 %) в 2020 и 2021 годах за счет существенного сокращения затрат по нацпроектам «Цифровая экономика», «Международная кооперация и экспорт», «Наука» в 2020-м и 2021-м на 25 и 20 % соответственно, а также небольшого снижения (на 10 %) по нацпроекту «Демография» в 2020-м и 2021-м (за счет уменьшения количества обращений за материнским капиталом) и по остальным на 10 % в 2020-м. Полагаем, общий объем израсходованных на нацпроекты средств в 2020 году будет примерно на 150 млрд рублей меньше запланированного, в 2021-м – приблизительно на 100.
- 6.** В 2020 году вклад нацпроектов, исполненных в 2019-м, в компенсации экономического спада за счет реализации нацпроектов не превысит 0,7 п. п. от текущих темпов экономического роста, а вклад от реализации нацпроектов в 2020-м составит не более 0,6 п. п. повышения темпов экономического роста в 2020–2021 годах. Мы не учитываем отрицательный мультипликатор для государственных затрат на социальную политику – в условиях экономического кризиса не будет замещения расходов.
- 7.** Приведенная оценка является оптимистичной, существует ряд факторов, которые будут уменьшать эффективность экономического роста: низкое качество администрирования государственных расходов, повышение нормы сбережений у среднего класса в условиях неопределенности.
- 8.** При существующей конфигурации нацпроектов экономический рост будет «одногорбым», то есть дополнительного положительного эффекта у него через несколько лет мы не увидим.
- 9.** Симметричное снижение налогов (или не повышение НДС) в 2019-м позволило бы увеличить ВВП примерно на 0,4 п. п. Таким образом, снижение налогов было бы в лучшем случае сравнимо по эффекту с увеличением госрасходов за счет нацпроектов.

Идея нацпроектов

Общий бюджет у национальных проектов составляет 25,7 трлн рублей и делится на три направления. На проекты в рамках программы «Человеческий капитал» ассигновано 5,7 трлн рублей, на программу «Комфортная среда для жизни» пойдет 9,9 трлн рублей, а на «Экономический рост» израсходуют 10,1 трлн рублей.

Для координации работы создан специальный Совет по стратегическому развитию и национальным проектам при Президенте России. Развитие конкретных проектов в рамках трех программ курируют отдельные вице-премьеры. За исполнение проектов «Здравоохранение», «Образование», «Демография» и «Наука» на общую сумму в 6,3 трлн рублей отвечает Татьяна Голикова. Ольга Голодец ведет проект «Культура», на который выделено 113,5 млрд рублей. Вице-премьер Алексей Гордеев занимается проектом «Экология», на который потратят 4 трлн рублей. Максим Акимов ведет проекты «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Цифровая экономика», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» (только транспортная часть) на общую сумму 12,8 трлн рублей. Антону Силуанову поручена работа над проектами поддержки малого и среднего предпринимательства, производительности и поддержки занятости, а также по международной кооперации и развитию экспорта, на которые потратят 1,5 трлн рублей. Финансирование национальных проектов будут вести из четырех источников: 13,2 трлн рублей (около половины расходов) даст федеральный бюджет, 7,5 трлн рублей возьмут из внебюджетных ресурсов (30 %), 4,9 трлн рублей выделят регионы (20 %), а еще 147,8 млрд – из государственных внебюджетных фондов. Правительству Дмитрия Медведева пришлось пересматривать акцизную политику, а также повышать НДС как раз для того, чтобы найти деньги на программы развития.

Три наиболее дорогостоящих национальных проекта – «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» (6,3 трлн рублей), «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (4,7 трлн рублей) и «Экология» (4 трлн рублей). Меньше всего потратят на развитие малого предпринимательства (481,5 млрд рублей), культуру (113,5 млрд рублей) и на поддержку занятости (52,1 млрд рублей). Программа нацпроектов выстроена иерархически: в составе каждого из 13 нацпроектов есть ряд федеральных и еще более мелких региональных проектов (более 60 % мероприятий по нацпроектам находятся в зоне ответственности субъектов Федерации).

Мировой опыт

Китай – чемпион по вливанию государственных денег в экономику

Чтобы справиться со штормом мирового финансового кризиса 2008 года, Пекин залил в экономику 4 трлн юаней (586 млрд долларов). В итоге сразу после кризиса экономика КНР умудрилась вырасти на 9,4 % – все благодаря массивным инвестициям в инфраструктуру. Вложения в основные фонды (FAI) в рамках разнообразных общегосударственных и региональных программ до сих пор являются серьезным мотором для роста китайской экономики.

Практически весь пакет (больше 80 %) стимулирования экономики пошел на строительство. 38 % выделено на строительство инфраструктуры (транспорт, электросети), 10 % – на создание дорог и коммуникаций в сельской местности, еще 10 % – на строительство бюджетного жилья. Еще 26 % запущено на реконструкцию пострадавшей от зем-

летрясения в 2008 году провинции Сычуань – там фактически с нуля пришлось строить жилье, школы, восстанавливать коммуникации. В результате было создано 5,6 млн долгосрочных и 50 млн краткосрочных рабочих мест.

Изначально у центрального правительства КНР не было четкого набора проектов под выделенное финансирование. Фактически формированием пула инфраструктурных проектов занимались относительно автономные в фискальной и монетарной политике провинциальные власти, у которых появилась возможность получить деньги от центра на финансирование собственного развития. Эти проекты позволяли обеспечить рост ВРП провинций, что входило в список KPI местных чиновников. Одновременно с ростом государственных инвестиций в инфраструктуру увеличились объемы кредитования банками инфраструктурных проектов в регионах: за два года активного стимулирования экономики банки выдали 4,6 трлн юаней кредитов (что превысило объемы государственных инвестиций). Отложенным результатом такого увеличения кредитования стал рост внутреннего долга провинций КНР: сейчас их задолженность, по некоторым оценкам, составляет 282 % ВВП. Несмотря на это и на заявления руководства страны о необходимости искать новые источники роста, вложения в инфраструктурные проекты до сих пор используются, чтобы подгонять темпы увеличения ВВП. Только в 2018 году китайские власти одобрили еще 27 инфраструктурных проектов на сумму 219,4 млрд долларов.

В последние годы одним из примеров общегосударственных национальных проектов являются программы борьбы с бедностью. На уровне председателя КНР Си Цзиньпина борьба с бедностью названа одной из «трех великих битв» китайского государства до 2020 года (к этому времени Пекин планирует добиться нулевого уровня бедности в стране). Сейчас на долю Китая приходится 70 % мировых результатов по борьбе с нуждой, а начиная с 1981 года из-за черты бедности вывели более 700 млн человек. Чтобы достигнуть нулевого уровня бедности к 2020 году, Пекину необходимо достойно устроить жизнь 10 млн человек.

Для достижения поставленной цели только в 2019 году правительство Китая потратит на борьбу с бедностью 13 млрд долларов. В кампании по борьбе с бедностью несколько аспектов: в наиболее неблагополучных регионах будут развивать промышленность, чтобы обеспечить инфраструктуру и рабочие места; из некоторых регионов (многие из них находятся в малодоступной или сейсмоопасной местности) будут массированно переселять в специально построенное под эти цели жилье. По планам правительства КНР в 2016–2020 годах 9,8 млн человек из самых отдаленных частей страны переселят в более экономически развитые регионы. Также правительство будет заниматься образованием и развитием социального страхования среди наиболее нуждающихся групп населения.

ЕС: надежды на государственные инвестиции

В Европейском союзе в 2014 году запустили программу инфраструктурного развития The Connecting Europe Facility (CEF). Программу финансируют на деньги Евросоюза, и ее практически полностью администрирует Исполнительное агентство по инновациям и сетям (INEA). Начиная с января 2014 года на программу было выделено 30,4 млрд евро. Их основная часть распределилась по трем направлениям: транспорт (24,05 млрд евро), энергетика (5,35 млрд евро), телеком (1,04 млрд евро). Каждый год проекты под эти три направления инфраструктурного развития отбирают на конкурсной основе (список номинантов на получение финансирования от еврокомиссии публикуют каждый год). По состоянию на февраль 2018 года в рамках программы реализовывали 604 транспортных, 93 энергетических и 221 телекоммуникационный проект.

Текущая программа рассчитана на период до 2020 года, и по состоянию на февраль 2018-го ЕС потратил уже 25 млрд евро. Еврокомиссия уже подготовила дорожную карту работы на 2021–2027 годы и собирается потратить на инфраструктурное развитие еще 42,2 млрд евро. Большинство денег под проекты выделяют в форме грантов, к которым добавляют средства государств, откуда приходят заявки на финансирование. Таким образом, 25 млрд евро инвестиций в рамках программы CEF по состоянию на февраль 2018 года сгенерировало 50 млрд вложений.

Транспортные проекты поделены на девять коридоров: Атлантика (на него потратили 3,7 млрд евро в 2014–2017 годах), Балтика – Адриатика (2,4 млрд евро), Средиземноморье (2,9 млрд евро), Северное море – Балтика (3,1 млрд евро), Северное море – Средиземноморье (1,8 млрд евро), Рейн – Альпы (702,1 млн евро), Рейн – Дунай (3,9 млрд евро), Восток – Восточное Средиземноморье (1,96 млрд евро), Скандинавия – Средиземноморье. Каждый из коридоров включает в себя проекты строительства разнообразной транспортной инфраструктуры. Всего в программе до 2020 года насчитывается 641 транспортный проект (по состоянию на февраль 2018 года запущено 604 проекта). Больше всего инвестиций направляют на железнодорожное строительство: по состоянию на февраль 2018 года было уже потрачено 15,7 млрд евро на 236 проектов. По 1,6 млрд евро потрачено на 48 проектов речного транспорта и 128 дорог, 1,4 млрд евро было проинвестировано в инфраструктуру авиасообщения (54 проекта). Еще 1,2 млрд евро истратили на 76 проектов морской инфраструктуры и 62 мультимодальных проекта транспортного характера.

Энергетические проекты внутри ЕС отбирают каждые два года из списка номинантов. По состоянию на конец 2017 года на территории Евросоюза реализовывали 173 энергетических проекта, при этом большая часть финансирования (64 %, или 1,02 млрд евро) ушла на проекты газификации, еще 33 %, или 500 млн евро, истратили на инфраструктуру электросетей. Одобренные проекты называются проектами общего интереса – они обязательно должны приносить пользу сразу двум или более членам ЕС. Энергетические проекты тоже подразделяются по принципу географии: отдельно существуют группы проектов по газификации и электрификации Балтики, Западной, Центральной и Юго-Восточной Европы. Также существуют проекты по созданию интегрированных энергетических сетей в Северном море.

Программа по созданию инфраструктуры телекоммуникаций включает в себя 390 проектов. В основном они сосредоточены на расширении доступности государственных услуг через Интернет, распространении онлайн-образования и переводе бизнеса на электронные операции в Европе. Эти проекты формируют блоки инфраструктуры цифровых услуг в разных частях ЕС и призваны повышать уровень цифровизации его членов.

CEF сотрудничает с инициативой «Горизонт 2020», которая финансирует исследовательскую деятельность и инновации внутри европейского пространства. Обе программы заточены под «Десять приоритетов еврокомиссии на 2014–2020-й», в топе которых инфраструктурные инвестиции и создание рабочих мест.

США: государственные инвестиции 10 лет спустя – консенсуса нет до сих пор

После кризиса 2008 года американское правительство тоже пошло на принятие мер по стимулированию экономики. Барак Обама подписал «Закон об оздоровлении национальной экономики и реинвестировании в нее». Администрация Барака Обамы потратила на пакет мер по оживлению экономики 832 млрд долларов с целью создать новые рабочие места и стимулировать внутреннее производство: 425 млрд долларов пущено на снижение налогов для домохозяйств и предприятий; 208 млрд долларов покры-

ты расходы федерального бюджета (144 млрд долларов было передано правительствам штатов – 90 % этих средств на расходы для обеспечения доступного здравоохранения и образования). Еще 130 млрд долларов американское правительство выделило на строительство инфраструктуры, социальные пособия и научные разработки (из этой суммы 48 млрд долларов было передано из федерального центра штатам). Финансовые трансферты из федерального бюджета местным правительствам выросли на 24 % в период с 2008 по 2009 год.

Даже спустя 10 лет после подписания закона об оздоровлении экономики не утихают споры об эффективности этой программы. Ее защитники говорят о том, что стимулирующие меры на самом деле помогли снизить безработицу, порожденную кризисом, а в конце 2010 года благодаря действиям правительства начали создавать новые рабочие места (за последнюю четверть 2010 года появилось 1,3 млн новых рабочих мест). Кроме того, защитники программы администрации Обамы настаивают на том, что стимулирующий пакет мер сократил разрыв между фактическим и потенциальным объемами производства в экономике с 7,5 до 5,7 % ВВП.

Критика программы Обамы в основном сосредоточена на проблеме роста дефицита американского бюджета в результате активных расходов государства. Всего за несколько лет (к 2011–2012 годам) дефицит бюджета увеличился на 5,5 годового ВВП США. В ответ на это защитники программы говорят, что без стимулирующих мер дефицит бюджета увеличился бы в 2,5 раза больше, чем это было в 2012 году (1,1 трлн долларов). То есть в 2012 году дефицит мог составить 2,25 трлн долларов, если бы Вашингтон не запустил программу масштабных государственных инвестиций и налоговых послаблений.

Несмотря на усилия правительства, безработица в США к концу 2009 года достигла уровня в 10,1 %. Хотя защитники комплекса стимулирующих мер считают, что без этой программы потери рабочих мест составили бы 12,4 млн против реальных 8,8. Критики программы возражают, ссылаясь на Бюджетное управление Конгресса США, которое прогнозировало уровень безработицы только в 8,7 % в случае, если бы от пакета стимулирующих мер отказались вовсе. Вашингтон критикует за то, что создание рабочих мест в основном ограничилось организацией краткосрочной занятости населения. Кроме того, статистику администрации о том, что только к концу III квартала 2009 года было создано от 600 тыс. до 1,6 млн рабочих мест, многие считают неточной, поскольку эти выводы основываются на результатах политики предшественников Обамы.

Предметом спора являются также налоговые послабления, на которые была направлена большая часть стимулирующего пакета Вашингтона. Налоговые вычеты для физических лиц в сумме понизили налоги на 5 % в 2008 году (в результате государство недополучило 120 млрд долларов налогов в 2008–2009 фискальных годах). Всего правительство выделило на налоговые вычеты для физических лиц 232 млрд долларов в течение 10 лет. Однако эти меры не смогли стимулировать потребление – американцы сберегали те средства, которые субсидировало им правительство.

Часть налоговых льгот предназначалась компаниям. Самые крупные налоговые субсидии (около 20 млрд долларов) выделяли компаниям, занимавшимся разработкой технологий зеленой энергии. Правительство выдавало им разнообразные гранты и субсидии, в том числе компании Solyndra, которая обанкротилась, но успела получить госфинансирование на сумму 535 млн долларов. Такое внимание чистой энергии администрация Обамы уделяла из-за программы «Новая энергетика для Америки», входившей в перечень предвыборных обещаний нового президента. В эпоху подготовки Парижского со-

глашения через программу «Новая энергетика для Америки» по климату Барак Обама пытался сосредоточиться на развитии передовых технологий возобновляемой энергии.

Бразилия: когда нацпроекты были нужны, но не дали эффекта из-за некачественного управления

Случай Бразилии демонстрирует, как затраты государства на развитие действительно необходимой инфраструктуры могут оказаться неэффективными. По данным Всемирного банка, Бразилия страдает от недостатка инвестиций в инфраструктуру начиная с 1980 года. Это связано с экономическими кризисами и нестабильностью макроэкономической системы, а также с политикой государства, которое ставило в социальные расходы и субсидии определенным группам населения. В 2000–2013 годах доля инвестиций в инфраструктуру в ВВП составляла в Бразилии только 2,08 %, когда многие ее партнеры с похожим уровнем экономического развития вкладывали гораздо больше (Китай – 8,62 % ВВП, Индия – 4,79 % ВВП, Россия – 4,46 % ВВП, ЮАР – 4,01 % ВВП). По оценкам Всемирного банка, наличие качественной накопленной инфраструктуры увеличило бы экономический рост на 4,4 п. п.

При этом начиная с 2000 года правительство Бразилии внедряло программы по развитию инвестиций в инфраструктуру: «Бразилия в действии, улучшение Бразилии», «Пилотный проект по инвестициям», «Программа по повышению роста» и прочие. В рамках «Программы по повышению роста» бразильские власти собирались вложить в инфраструктуру до 700 млрд долларов через государственные институты развития. Программа, запущенная в 2007 году, была в том числе нацелена на то, чтобы улучшить городскую инфраструктуру страны в преддверии чемпионата мира по футболу 2014-го и Олимпийских игр 2016-го, которые проходили в Бразилии.

В результате государственные инвестиции в экономику Бразилии выросли с 0,7 до 1,3 % ВВП в 2007–2012 годах. Однако по итогам реализации программы стало понятно, что уровень исполнения бюджета по государственным инвестициям в этот период оставался на отметке ниже 30 %. Эксперты Всемирного банка связывают провал программы инфраструктурных инвестиций не столько с недостатком средств, сколько с неэффективностью государственных институтов, которые занимались исполнением планов правительства.

Многие объекты, возводимые к чемпионату мира по футболу и Олимпийским играм, так и не были достроены. Среди них – реставрация исторического отеля Glória в Рио-де-Жанейро, которую начали в 2008-м и должны были завершить как раз к старту знаковых спортивных событий. На проект было выделено несколько миллионов государственных денег, однако гостиница до сих пор не открыта и уже сменила нескольких владельцев.

Среди замороженных инфраструктурных проектов – система канализации на северо-востоке Бразилии на сумму 3,4 млрд долларов, которую должны были провести к 2010 году. В этом же регионе остается незаконченным строительство железной дороги Transnordestina, которое начали в 2006 году и планировали завершить к 2010-му с затратами в 1,8 млрд долларов. По состоянию на 2016 год проект стоил бразильскому правительству уже 3,2 млрд долларов, но тем не менее он не завершён до сих пор. Эксперты Всемирного банка связывают такие инвестиционные провалы государства с недостатками планирования структуры проектов, их финансирования, с проблемами в принятии решений и предоставлении отчетности, а также с непрозрачностью государственных тендеров и коррупцией на местах. В результате государственные инвестиции в развитие обернулись не экономическим ростом, а нагнетанием социальной напряженности и еще большим неравенством в Бразилии.

Влияние бюджетной политики на экономический рост

Рост государственных расходов сам по себе увеличивает ВВП, потому что эти затраты являются его частью.

Однако рост государственных расходов влияет на другие компоненты совокупного спроса: потребление, инвестиции, чистый экспорт.

- Потребители и бизнес после увеличения государственных расходов будут ожидать последующего повышения налогов (или выпуска государственного долга, который в дальнейшем теоретически также будет профинансирован за счет повышения налогов) – снизят потребление и инвестиционную активность соответственно.
- Также будет происходить вытеснение чистого экспорта за счет повышения курса валюты из-за увеличения номинального ВВП.
- Кроме того, увеличение госрасходов влияет и на совокупное предложение через изменение уровня труда работниками – причем, положительно или отрицательно это воздействие, сказать сложно.

Таким образом, теория не дает ответа на вопрос, насколько эффективны дополнительные госрасходы для повышения экономического роста. Эмпирические исследования, впрочем, свидетельствуют о том, что эффективность государственных расходов для повышения темпов экономического роста зависит от типа самих затрат: мультипликативный эффект производительных расходов (на инфраструктуру, здравоохранение, образование и так далее) существенно больше, чем у непроизводительных (на национальную оборону, безопасность, социальную политику и так далее). В процессе расходования средств на инфраструктуру или здравоохранение накапливается капитал, физический или человеческий, который положительно влияет на развитие экономики в будущих периодах. Расходы на национальную оборону или социальную политику в свою очередь не способствуют накоплению подобного капитала, поэтому их влияние на экономический рост значительно ниже. Более того, согласно некоторым исследованиям, по российским данным, а значит, с учетом особенностей экономики РФ расходы на национальную оборону и социальную политику влияют на экономический рост негативно.

Проблемы в реализации нацпроектов

Наиболее активно в 2019 году были исполнены расходы по тем нацпроектам, которые в 2018-м и ранее и так финансировали из федерального бюджета (бюрократические процессы их согласования не вызвали сложностей).

Суммарно затраты на нацпроекты на 2019 год составляют 5 % от расходов консолидированного бюджета 2018-го. По некоторым статьям расходы были серьезно увеличены – так, затраты на дорожное хозяйство за счет НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и НП «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» должны вырасти почти на 30 %, а расходы на охрану окружающей среды должны вырасти почти на 38,5 % за счет НП «Экология». Однако по другим сферам рост расходов не так впечатляет: затраты на здравоохранение увеличатся только на 4,8 %, а на образование – на 2,9 % (см. таблицу 1 в приложении).

При этом расходы на большинство нацпроектов просто замещают затраты федерального бюджета: средства, которые ранее выделяли из федерального бюджета теперь выделяют за счет нацпроектов. Например, в нацпроекте «Демография» существенную долю (81 %) занимает федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей», который в свою очередь на 80 % состоит из межбюджетных трансфертов в рамках предоставления материнского капитала. Таким образом, получается, что по меньшей мере 19 % от всех средств, выделенных на нацпроекты в 2019 году (326 из 1 719 млрд рублей), – это расходы, которые производили и раньше, но за счет финансирования из федерального бюджета.

В рамках других нацпроектов также присутствует подобный эффект вытеснения федерального бюджетного финансирования за счет средств нацпроектов, однако оценить эффект точно не представляется возможным из-за непрозрачной структуры расходования средств на нацпроекты.

Непрозрачность нацпроектов сама по себе препятствует эффективному исполнению расходов и передаче мультипликативного эффекта на экономический рост. Так, на федеральный проект «Борьба с онкологическими заболеваниями», входящий в нацпроект «Здравоохранение», предполагается потратить почти 6 % от всех средств, запланированных на 2019 год. Из заложенных 101 млрд рублей 70 % – расходы на межбюджетные трансферты по статье «Оказание медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями (протоколами лечения)», при этом более подробной разбивки в открытом доступе не существует.

Другое серьезное препятствие к повышению темпов роста за счет нацпроектов – низкий уровень исполнения расходов. К концу года уровень исполнения по нацпроектам составил 91,4 % при уровне исполнения бюджетных расходов в 94,2 % – на фоне рекордно низкого исполнения бюджетных расходов уровень исполнения нацпроектов выглядит приемлемо. Однако на протяжении года исполнение нацпроектов выглядело не так радужно. Например, за полгода исполнения национальных проектов бюджет израсходовал только 32 % от запланированной на год суммы, а за девять месяцев – 52,1 %.

Причем по некоторым проектам расходы исполнены относительно равномерно (НП «Демография», «Наука», «Здравоохранение»). По другим проектам большая часть затрат пришлась на последний квартал 2019 года (более 40 % запланированных расходов): «Цифровая экономика», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт», «Экология».

По ряду федеральных проектов расходов в первые полгода не произведено вовсе – например, по ФП «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» в рамках нацпроекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» по паспорту запланировано 7 373 млн рублей, бюджетной росписью установлены расходы в размере 5 373 млн рублей, но в первом полугодии никаких трат не было.

По итогу 2019 года значительно отстают по уровню исполнения два национальных проекта – «Экология» (66,3 %) и «Цифровая экономика Российской Федерации» (73,3 %).

Таблица 1. Реализация нацпроектов в 2019 году

Нацпроект	Запланировано на 2019 г., млн р.	За 6 мес. 2019 г., %	За 9 мес. 2019 г., %	За 12 мес. 2019 г., %
Демография	520,2	41,6	65,0	95,5
Здравоохранение	160,3	54,5	67,5	98,0
Образование	106,1	28,6	58,5	91,0
Жилье и городская среда	105,3	38,5	56,3	93,8
Экология	57,0	11,6	22,1	66,3
Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,7	12,2	55,8	97,1
Производительность труда и поддержка занятости	7,1	17,7	38,8	87,1
Наука	37,0	44,3	66,2	99,1
Цифровая экономика	108,0	8,3	12,3	73,3
Культура	14,2	28,0	64,7	99
Малое и среднее предпринимательство	60,6	36,6	55,7	93,1
Международная кооперация и экспорт	86,2	35,1	41,8	89,1
Комплексный план	331,2	23,8	39,4	88
Итого	1 723,0	32,4	52,1	91,4
Уровень исполнения бюджетных расходов		42,5	62,9	94,2

Источник: Росказна, оценки агентства «Эксперт РА»

Кроме того, Счетная палата указывала на несогласованность целей нацпроектов, отсутствие ведения полноценной статистики, а планы по некоторым из них будут утверждены только к концу 2019 года. Среди целей проекта «Цифровая экономика» указано среди прочего «использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями». Из-за отставания от графика исполнения нацпроектов в середине лета 2019 года глава Счетной палаты Алексей Кудрин предложил пересмотреть цели нацпроектов, однако в конце 2019-го Владимир Путин заявил, что этого делать не будут.

Национальные проекты, ориентированные на развитие, впервые вошли в российскую практику в 2005 году. С 2006 по 2018 год работала программа приоритетных национальных проектов по «развитию человеческого капитала». Под конец реализации программы власти отчитывались о том, что приоритетные национальные проекты исполнены на 93–94 %, хотя независимые эксперты оценивали уровень реализации в 30–40 %. Во многих проектах программы 2005–2018 годов цели были прописаны без конкретных показателей, поэтому оценить реализацию непросто. В проекте «Жилье» были наиболее четко прописаны цели реализации и по нему просто отследить уровень их исполнения. Например, в 2005 году планировалось увеличить объем ввода нового жилья до 80 млн кв. м к 2010-му. В итоге после первых пяти лет реализации было введено только 58,1 млн кв. м жилья (целевой показатель на 2010 год был достигнут только в 2014-м). Также за первую пятилетку планировалось снизить уровень износа основных фондов предприятий ЖКХ с 60 до 50 %, однако по состоянию на 2011 год этот показатель оставался прежним.

Вероятно, за первые два квартала 2019 года были исполнены расходы по проектам, которые в 2018-м и ранее и так финансировали за счет федерального бюджета, поэтому бюрократические процессы их согласования не вызвали сложностей. О такой ситуации

свидетельствует высокий процент исполнения по нацпроектам «Демография», «Здравоохранение». За 2-е полугодие уровень исполнения был доведен до приемлемого, однако Счетная палата сообщает о ряде нарушений в ходе реализации.

Счетная палата в начале 2020 года опубликовала отчеты о реализации некоторых проектов, включавшие замечания об исполнении. В первую очередь замечания касались некорректно поставленных целей и критериев исполнения проектов, создания стимулов для формального достижения целей, а также низкого уровня исполнения расходов.

В 2020 году запланированные на нацпроекты затраты увеличились на треть, особенно сильно выросли расходы на НП «Здравоохранение» (почти в два раза), НП «Экология» (на две трети), НП «Демография», НП «Образование», НП «Цифровая экономика» (в полтора раза). При этом на некоторые нацпроекты запланирован меньший объем расходов – НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги», НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», НП «Международная кооперация и экспорт».

Исполнение нацпроектов за четыре месяца 2020 года имеет неравномерный характер, однако во многом это объясняется пандемией COVID-19 – так, расходы на НП «Здравоохранение» исполнены уже на 44,5 %.

Таблица 2. Расходы на нацпроекты (2019–2020 годы)

Нацпроект	Запланировано на 2019 г., млрд р.	Запланировано на 2020 г., млрд р.	Изменение расходов, %	За 4 месяца 2020 г., %
Демография	520,2	750,1	+44	29
Здравоохранение	160,3	315,5	+97	44,5
Образование	106,1	155,8	+47	16,6
Жилье и городская среда	105,3	112,9	+7	34,3
Экология	57,0	95,1	+67	11,3
Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,7	108,4	-16	8
Производительность труда и поддержка занятости	7,1	7,8	+9	23,2
Наука	37,0	47,3	+28	23,6
Цифровая экономика	108,0	150,9	+40	5,8
Культура	14,2	17,3	+22	25,7
Малое и среднее предпринимательство	60,6	53,9	-11	21
Международная кооперация и экспорт	86,2	81,9	-5	8,8
Комплексный план	331,2	381,1	+15	20,1
Итого	1 723,0	2 278	+32	24,7

Источник: Минфин РФ, оценки агентства «Эксперт РА»

Государственные инвестиции: изменения в мире после начала эпидемии

Пандемия COVID-19 и соответствующие ограничения хозяйственной деятельности наносят огромный ущерб экономикам всех стран. Меры, принятые для ограничения распространения нового вируса, а также неопределенность в отношении будущего, по прогнозу

ОЭСР, приведут к начальному спаду в 20–25 %. По оценке МВФ, мировую экономику ожидает снижение на 3 % по результатам 2020 года, при этом для отдельных экономик спад будет более существенным – так, для России МВФ прогнозирует уменьшение ВВП на 5,5 % по итогу 2020-го.

По всему миру страны принимают новые пакеты фискальных и монетарных мер, направленных на сглаживание падения экономики, а также на борьбу с коронавирусом. Пакеты антикризисных мер во многих государствах достаточно существенны, в развитых странах их размер составляет 3–15 % ВВП. В основном меры направлены на повышение уровня ликвидности в экономике, эффективности системы здравоохранения, а также на помощь малому бизнесу и домохозяйствам. Среди наиболее популярных мер можно выделить следующие:

Поддержка малого бизнеса

- Предоставление отсрочек бизнесу. Предоставляется возможность отсрочить уплату налогов, социальных платежей, сдачу налоговой декларации. Также ускоряется процесс получения налоговых вычетов.
- Предоставление налоговых льгот бизнесу, в частности, по взносам на социальное обеспечение, налогам на заработную плату или налогам на имущество.
- Помощь бизнесу в сохранении рабочих мест, начиная от схем с сокращенным количеством дней и заканчивая субсидиями на выплату заработных плат.

Инвестиции в здравоохранение

- Повышение эффективности системы здравоохранения, в частности, увеличение коечного фонда и оснащение больниц медицинским оборудованием.
- Выплаты медицинским работникам.
- Борьба с коронавирусом, в частности, осуществление тестирования и разработка вакцины.

Социальная поддержка

Поддержка населения осуществляется в основном с помощью прямых выплат (реже – налоговых отсрочек).

- Прямые выплаты. Охват различается: выплаты бедным, пожилым, семьям с детьми, в некоторых странах – всем гражданам.
- Выплаты по случаю заболевания коронавирусом.
- Пособия по безработице и выплаты самозанятым.

Принятые меры, возможно, будут продлены и расширены – эпидемия коронавируса продемонстрировала несовершенство системы здравоохранения даже в развитых странах. Кроме того, в очень вероятном пессимистичном сценарии, где некоторые ограничения экономической деятельности будут сохраняться еще долгое время или же будут усиливаться и ослабевать с новыми волнами коронавируса, потребуются дополнительные меры социальной поддержки и помощи бизнесу.

Несмотря на внушительный объем мер, существенную долю антикризисных пакетов во многих странах занимают государственные гарантии, которые нельзя назвать прямым вливанием средств в экономику.

Существующие на сегодняшний день в открытом доступе документы не позволяют с точностью оценить объем помощи по разным направлениям, разные страны показывают раз-

ную степень детализации принятых бюджетов. По российским дополнительным государственным расходам также нет открытой информации, приведены оценки РБК¹. В таблице 3 собраны некоторые сведения о дополнительных государственных расходах в кризисный период. Там, где это возможно, представлены данные по дополнительным расходам на здравоохранение, помощь малому бизнесу и социальную поддержку.

Таблица 3. Программы поддержки экономики в связи с пандемией (прямые и косвенные расходы)

Россия	Суммарный объем прямой поддержки: 3 трлн рублей, или 2,9% от ВВП, планируется увеличение до 5% ВВП в 2020-2021 годах.
<p>ПРЯМЫЕ РАСЧЕТЫ ПО ДАННЫМ РБК:</p> <p>Здравоохранение и борьба с коронавирусом</p> <ul style="list-style-type: none"> • Выплаты врачам: 59,2 млрд рублей. • Оснащение коечного фонда: 36,9 млрд рублей. • Производство и закупка медоборудования: 22,5 млрд рублей. <p>Помощь малому бизнесу</p> <ul style="list-style-type: none"> • Отсрочки по платежам: 410 млрд рублей. • Снижение ставки страховых взносов: 285–350 млрд рублей. • Субсидии компаниям: 122 млрд рублей. • Кредиты и гарантии: до 1 трлн рублей. <p>Социальная сфера</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пособия по безработице: 33,4 млрд рублей. • Больничные: 7 млрд рублей. • Пособия на детей: 64,7 млрд рублей. • Пособия для пожилых: 42,4 млрд рублей. 	
США	Суммарный объем поддержки: \$ 3 трлн, или 14% от ВВП.
<p>I. Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act – \$ 483 млрд. II. Coronavirus Aid, Relief and Economy Security Act («CARES Act») – \$ 2,3 трлн. III. Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act – \$ 8,3 млрд. IV. Families First Coronavirus Response Act (разбивка ориентировочная)² – \$ 192 млрд.</p> <p>Здравоохранение и борьба с коронавирусом</p> <ul style="list-style-type: none"> • Больницы: \$ 75 млрд (I) + \$ 100 млрд (II) + \$ 3,2 млрд (III) + \$ 50 млрд (IV). • Разработка вакцины и тестирование на коронавирус: \$ 25 млрд (I) + \$ 3 млрд (III) + \$ 8,6 млрд (IV). <p>Помощь малому бизнесу</p> <ul style="list-style-type: none"> • Займы, гарантии, гранты: \$ 383 млрд (I) + \$ 859 млрд (II). <p>Социальная сфера</p> <ul style="list-style-type: none"> • Налоговые льготы: \$ 293 млрд (II). • Пособия по безработице: \$ 268 млрд (II) + \$ 4,7 млрд (IV). • Помощь бедным: \$ 25 млрд (II) + \$ 21,2 (IV). • Больничные: \$ 105 млрд (IV). 	
Германия	Суммарный объем поддержки – € 156 млрд, или 4,9% ВВП.
<p>Здравоохранение и борьба с коронавирусом</p> <ul style="list-style-type: none"> • € 55 млрд, включая € 2,8 млрд на помощь больницам + € 3,7 млрд на экстренные меры (средства индивидуальной защиты, ускорение разработки вакцины). <p>Помощь малому бизнесу</p> <ul style="list-style-type: none"> • Гранты малому бизнесу и самозанятым: € 50 млрд + € 48 млрд на местном уровне. <p>Социальная сфера</p> <ul style="list-style-type: none"> • Компенсация заработных плат: € 10 млрд. • Дополнительные платежи (в частности, детские пособия и пособия по бедности): € 7,7 млрд. 	
Франция	Суммарный объем поддержки – € 110 млрд, или 5% ВВП (включая меры повышения ликвидности).
<p>Здравоохранение и борьба с коронавирусом</p> <ul style="list-style-type: none"> • Покупка средств индивидуальной защиты, компенсация для работников здравоохранения: € 8 млрд. <p>Помощь малому бизнесу</p> <ul style="list-style-type: none"> • Субсидии на выплату заработных плат в период карантина: € 24 млрд. • Субсидии малому бизнесу: € 7 млрд. 	

| продолжение на следующей странице

¹ <https://www.rbc.ru/economics/28/04/2020/5ea6bdac9a79478853dce7e5>.

² <http://www.crfb.org/blogs/families-first-coronavirus-response-act-will-cost-192-billion>

Италия	Суммарный объем поддержки – € 80 млрд, или 4,6% ВВП.
<p>I. Cura Italia – € 25 млрд, или 1,4% ВВП. II. Relaunch – €55 млрд, или 3,2% ВВП.</p> <p>Здравоохранение и борьба с коронавирусом</p> <ul style="list-style-type: none"> Система здравоохранения: € 3,2 млрд (I) + € 3,3 млрд (II). <p>Помощь малому бизнесу</p> <ul style="list-style-type: none"> Гранты малому бизнесу и самозанятым: € 10,3 млрд (I) + € 16 млрд (включая отсрочку налогов). <p>Социальная сфера</p> <ul style="list-style-type: none"> Поддержка для семей: € 14,5 млрд (II). 	
Испания	Суммарный объем поддержки – € 35 млрд, или 3% ВВП.
<p>Здравоохранение и борьба с коронавирусом</p> <ul style="list-style-type: none"> Финансирование министерства здравоохранения: € 1,4 млрд. Финансирование здравоохранения в регионах: € 2,8 млрд. Исследование COVID-19: € 46 млн. <p>Помощь малому бизнесу</p> <ul style="list-style-type: none"> Субсидии самозанятым: € 2,8 млрд + € 17,6 млн. Субсидии пострадавшим компаниям: € 2,2 млрд + € 99 млн. <p>Социальная сфера</p> <ul style="list-style-type: none"> Пособие по безработице: € 17,8 млрд + € 17,6 млн + € 42 млн. Пособие по болезни: € 1,4 млрд + € 3 млн. Помощь семьям с детьми и иждивенцам: € 300 млн + € 25 млн. Помощь арендаторам: € 400 млн. 	
Великобритания	Суммарный объем поддержки – £ 105 млрд фунтов, или 4,75% ВВП³.
<p>Здравоохранение и борьба с коронавирусом</p> <ul style="list-style-type: none"> Финансирование для системы здравоохранения: £ 10 млрд. <p>Помощь малому бизнесу</p> <ul style="list-style-type: none"> Помощь в сохранении рабочих мест: £ 42 млрд. Гранты малому бизнесу: £ 15 млрд. Помощь самозанятым: £ 10 млрд. Работа железных дорог: £ 3,5 млрд. Компании, работающие в сфере НИОКР: £ 0,8 млрд. <p>Социальная сфера</p> <ul style="list-style-type: none"> Помощь бедным: £ 7 млрд + £ 0,5 млрд (на региональном уровне). Больничные: £ 1 млрд. Благотворительность: £ 0,8 млрд. 	
Швеция	Суммарный объем поддержки – SEK 523–811 млрд, или 10,4–16,1% ВВП.
<p>Здравоохранение и борьба с коронавирусом</p> <ul style="list-style-type: none"> Трансферы организациям, ведущим борьбу с коронавирусом. Тестирование COVID-19. Пособия на обучение врачей. <p>Помощь малому бизнесу</p> <ul style="list-style-type: none"> Займы малому бизнесу. Субсидии для медиа, культурного и спортивного секторов. Временные субсидии пострадавшим секторам. Гранты бизнесу. <p>Социальная сфера</p> <ul style="list-style-type: none"> Увеличенные пособия по безработице. Пособия для домохозяйств с детьми. 	
Бразилия	Суммарный объем поддержки – \$ 233,8 млрд, или 8% ВВП.
<p>Здравоохранение и борьба с коронавирусом</p> <ul style="list-style-type: none"> Расходы системы здравоохранения: \$ 4,9 млрд. <p>Помощь малому бизнесу</p> <ul style="list-style-type: none"> Субсидии на выплату заработных плат: \$ 10,3 млрд. <p>Социальная сфера</p> <ul style="list-style-type: none"> Пособия по безработице: \$ 19,5 млрд. Пособия для пенсионеров: \$ 9,2 млрд. Прибавка к зарплате: \$ 1,3 млрд. Программа Bolsa Familia (условные трансферты): \$ 0,6 млрд. Помощь уязвимым группам: \$ 1 млрд. 	

³ По оценкам Bruegel.

Китай	Суммарный объем поддержки – RMB 3,6 трлн, или 3,5% ВВП.
Здравоохранение и борьба с коронавирусом <ul style="list-style-type: none"> • Меры по контролю эпидемии. • Производство медицинского оборудования. Социальная сфера <ul style="list-style-type: none"> • Пособия по безработице (в том числе мигрантам). 	
Корея	Суммарный объем поддержки – KRW 43,3 трлн, или 11,6% ВВП.
Здравоохранение и борьба с коронавирусом <ul style="list-style-type: none"> • Борьба с коронавирусом. Помощь малому бизнесу <ul style="list-style-type: none"> • Кредиты и гарантии для пострадавшего бизнеса. Социальная сфера <ul style="list-style-type: none"> • Поддержка для пострадавших домохозяйств. • Трансферы домохозяйствам: KRW 14,3 трлн. • Выплаты чрезвычайной помощи: KRW 8 трлн. • Пособия по безработице: KRW 10,1 трлн. 	

Источник: данные правительств и МВФ, «Эксперт РА»

В целом фискальный ответ России в части прямых государственных расходов (без учета не только займов и госгарантий, но и налоговых льгот и отсрочек) представляется невысоким по сравнению с другими странами. Вероятно, отчасти это связано с более медленным объявлением дополнительных расходов.

Таблица 4. Сравнения программ поддержки экономики в связи с пандемией

Страна	Всего	ВВП, %	Здравоохранение	ВВП, %	Малый бизнес	ВВП, %	Соцсфера	ВВП, %
Россия (млрд рублей)	3 000	2,7	118,6	0,11	122	0,11	147,5	0,13
США (\$ млрд)	3 000	14,2	228,2	1,08	1 242*	5,86	441,9	2,08
Германия (млрд евро)	346	10,1	55	1,60	98	2,85	17,7	0,52
Франция (млрд евро)	110	4,8	8	0,35	31	1,36		
Италия (млрд евро)	80	4,6	6,5	0,37	26,3	1,50	14,5	0,83
Испания (млрд евро)	35	2,8	4,246	0,34	20,4	1,64	19,9876	1,61
Великобритания (млрд фунтов)	105	4,8	10	0,45	71,3	3,23	9,3	0,42
Бразилия (\$ млрд)	233,8	11,6	4,9	0,24	10,3	0,51	31,6	1,56
Швеция (млрд крон)	811	16,10						
Китай (трлн юаней)	3,6	3,50						
Корея (\$ млрд)	200	11,60						

* Включая налоговые вычеты.

Источник: данные правительств и МВФ, Эксперт РА

Как изменятся нацпроекты в связи с пандемией?

Реализация нацпроектов оказалась заторможенной как из-за «бутылочных горлышек» и неготовности проектов, так и из-за смены приоритетов в президентском послании 2020 года и у нового правительства, после чего сразу началась пандемия. Ее последствия оказались многоуровневыми – из профицита бюджет ушел в дефицит, долговое финансирование перестало быть табуированным, потребовались большие контрциклические расходы. Поэтому мы можем ожидать активного использования нацпроектов при реализации

программы восстановления экономики с увеличением доли и масштабов финансирования проектов в области здравоохранения, демографии и развития МСП. Дорожное строительство – очевидный инструмент контрциклических расходов и поддержки отечественных производителей. При этом проекты по цифровизации и развитию экспорта могут оказаться отложенными со сдвигом приоритетов на социальную политику.

В начале кризиса поднимался вопрос о сокращении программы нацпроектов из-за снижения налоговых поступлений. Однако переход к более активным заимствованиям на фоне резкого снижения процентных ставок обеспечивает защиту существенной части проектов в 2020–2021 годах. Заявленные сокращения в рамках бюджетной оптимизации связаны с замедлением экономической активности. При этом можно ожидать снижения расходов этого года максимум на 50 млрд рублей и сохранения объемов в 2021-м., при перераспределении расходов между направлениями.

Таблица 5. Изменения расходов на нацпроекты (2020–2021 годы)

Нацпроект	2020 г., млрд р.	2021 г., млрд р.	2022 г., млрд р.	2020 г., млрд р. (изм.)	2021 г., млрд р. (изм.)
Демография	613,7	633,2	590,6	552,033 (-10%)	569,88 (-10%)
Здравоохранение	312,5	252,8	262,6	343,75 (+10%)	278,08 (+10%)
Образование	127,9	136,4	120,6	115,11 (-10%)	136,4
Жилье и городская среда	106,5	108,4	189,1	95,85 (-10%)	108,4
Экология	76,7	126,9	153,7	69,03 (-10%)	126,9
Безопасные и качественные автомобильные дороги	104,3	124,8	23,9	93,87 (-10%)	124,8
Производительность труда и поддержка занятости	6,9	6,9	7,5	6,21 (-10%)	6,9
Наука	47	55,1	76,4	35,25 (-25%)	44,08 (-20%)
Цифровая экономика Российской Федерации	124,2	177,9	258	93,15 (-25%)	142,32 (-20%)
Культура	17,2	20,3	23,2	15,48 (-10%)	20,3
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	49,9	47,5	87,9	44,91 (-10%)	47,5
Международная кооперация и экспорт	74,5	124	219,4	55,875 (-25%)	99,2 (-20%)
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года	337,2	404,5	675,5	303,48 (-10%)	404,5
Итого	1 999	2 219	2 688	1 824,3	2 109,26

Источник: оценки Эксперт РА

Оценка влияния реализации нацпроектов в 2019–2020 годах на темпы экономического роста

Мы оценили влияние нацпроектов на экономический рост на основе ряда российских исследований размеров мультипликаторов совокупных расходов и отдельных категорий расходов. Подробную методологию нашего анализа можно найти в приложении.

В условиях экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19, мы ожидаем увеличения расходов по нацпроекту «Здравоохранение» (на 10 %) в 2020 и 2021 годах за счет существенного сокращения затрат по нацпроектам «Цифровая экономика», «Международная кооперация и экспорт», «Наука» в 2020-м и 2021-м на 25 и 20 % соответственно, а также небольшого снижения (на 10 %) по нацпроекту «Демография» в 2020-м и 2021-м (за счет уменьшения количества обращений за материнским капиталом) и по остальным на 10 % в 2020-м. Полагаем, общий объем израсходованных на нацпроекты средств в 2020 году будет примерно на 150 млрд рублей меньше запланированного, в 2021-м – приблизительно на 100.

В целом российские фискальные мультипликаторы относительно невысоки, как и в большинстве переходных экономик. Увеличение совокупных государственных расходов за счет нацпроектов на 1,7 и 2 трлн рублей в 2019 и 2020 годах соответственно, согласно нашей оценке, повысит темпы экономического роста не более чем на 0,7 п. п. в 2020-м и 2021-м. С учетом снижения общего объема расходов в 2020 году в связи с замедлением экономической деятельности из-за ограничений, вызванных пандемией COVID-19, мы полагаем, что вклад в темпы экономического роста в 2021-м не превысит 0,6 п. п.

В первую очередь было оценено с помощью мультипликатора влияние на экономический рост бюджетных расходов.

Таблица 6. Влияние нацпроектов на экономический рост

	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2021 г. (изм.)	2022 г. (изм.)
Сколько прибавят темпы экономического роста? (п. п.)	1,22	1,30	1,42	1,02	1,35

Источник: агентства «Эксперт РА»

Полученная оценка темпов экономического роста мажорирующая, то есть таких темпов роста по результатам реализации нацпроектов экономика могла бы достичь в идеальных условиях. Кроме того, в расчетах использовались мультипликаторы, полученные до того, как в российской экономике произошли некоторые изменения, негативно повлиявшие на размер мультипликатора (например, смена режима валютного курса, рост уровня госдолга).

- Одни из важнейших факторов, снижающих полученный мультипликатор, – неудовлетворительное качество государственного управления исполнением расходов и налогового администрирования, а также значительная коррупционная составляющая. Дополнительно негативно повлияет рост неопределенности и рисков для инвесторов – уход в тень и отток капитала значительно снизят мультипликативный эффект.
- Рост уровня госдолга также может негативно сказаться на эффективности фискальной политики. С ростом уровня госдолга инвесторы и потребители будут ожидать продолжения повышения налогов в той степени, чтобы государство могло отдать долг, поэто-

му будут сберегать больше. Дополнительно норму сбережения повышает уже упомянутый значительный уровень неопределенности.

- Наибольшая эффективность политики государственных расходов достигается, если средства быстро попадают к тем экономическим агентам, которые испытывают проблемы с ликвидностью, – в таком случае средства будут быстро возвращены в экономику и будут порождать мультипликативный эффект для экономического роста. Однако это не относится к бюджетным расходам на трансферты.
- Смена режима валютного курса также могла негативно повлиять на мультипликативный эффект: в теории при плавающем валютном курсе меры фискальной политики не эффективны, так как вытесняют чистый экспорт за счет повышения реальной процентной ставки в стране и последующего роста курса валюты. В российском случае этот эффект будет усилен ростом импорта на фоне восстановления экономической активности и увеличением потребительского спроса на импортные товары и услуги.

Такие изменения, как снижение инфляции или степени открытости экономики, должны влиять на мультипликаторы государственных расходов позитивно. Однако подобные перемены в российской экономике сопряжены с негативными факторами, которые снижают эффективность госрасходов для повышения темпов экономического роста. Например, снижение инфляции обеспечивает рост мультипликатора не само по себе, а за счет уменьшения реальных ставок в экономике и повышения инвестиционной и кредитной активности. Снижение степени открытости экономики, преодоление склонности к импорту также должны положительно влиять на мультипликативный эффект – меньшая доля бюджетных расходов будет утекать за рубеж. Однако в российской ситуации эти изменения сопровождаются значительным ростом политических рисков и повышением неопределенности для инвесторов, что полностью нивелирует увеличение мультипликатора и, более того, вероятно, имеет значительное отрицательное влияние на мультипликативный эффект.

Следует заметить, что в сумме темпы экономического роста за счет каждого из НП ниже нашей оценки темпов экономического роста, полученной в соответствии с совокупным увеличением государственных расходов. Это дополнительно свидетельствует о чрезмерно оптимистичном характере предыдущей оценки. С учетом методологии проведения оценки (метаанализ на основе ряда российских исследований) оценка по отдельным нацпроектам представляется более реалистичной.

В таблице 7 представлена оценка экономического роста вследствие исполнения отдельных нацпроектов в 2019 и 2020 годах, а также с учетом изменений 2020-го.

Таблица 7. Влияние отдельных нацпроектов на экономический рост

Нацпроект	Сколько прибавят темпы экономического роста? (п. п.)		
	2020 г.	2021 г.	2021 г. (изм.)
Здравоохранение	0,015	0,027	0,030
Производительность труда и поддержка занятости	0,006	0,005	0,002
Цифровая экономика	0,092	0,098	0,074
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	0,052	0,040	0,036
Международная кооперация и экспорт	0,073	0,059	0,044
Жилье и городская среда	0,090	0,084	0,076
Экология	0,052	0,061	0,055

| продолжение на следующей странице

Нацпроект	Сколько прибавят темпы экономического роста? (п. п.)		
	2020 г.	2021 г.	2021 г. (изм.)
Образование	0,018	0,021	0,019
Наука	0,006	0,008	0,006
Культура	0,002	0,003	0,003
Безопасные и качественные автомобильные дороги	0,078	0,058	0,052
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года	0,198	0,188	0,170
Суммарный темп прироста	0,46	0,41	0,35
Без учета отрицательного эффекта НП «Демография»	0,682	0,653	0,57

* Корректировка нацпроектов в соответствии с продлением реализации целей будет проведена осенью 2020 года.

Источник: оценки агентства «Эксперт РА»

Однако отрицательный взнос в экономический рост НП «Демография» представляется не реалистичным: в связи с вышеописанной проблемой замещения затрат федерального бюджета расходами нацпроектов скорее всего мультипликатор социального нацпроекта близок к нулю.

Таким образом, по оптимистичным прогнозам, прибавка темпов экономического роста за счет реализации нацпроектов будет не более 0,7 п. п. от текущих темпов, даже если негативное влияние повышенных расходов на социальную политику окажется незначительным.

При этом экономический рост будет «одногорбым», то есть дополнительный положительный эффект для него через несколько лет наблюдаться не будет. Дело в том, что «двугорбый» экономический рост обеспечивают качественно управляемые производственные расходы, а существенная часть средств, которые будут потрачены на нацпроекты, либо является социальными трансфертами (почти 30 % от всех запланированных расходов на нацпроекты), либо значительно подвержена воздействию коррупционной составляющей и низкому качеству управления.

В условиях экономического кризиса, вызванного пандемией, большую часть расходов будут осуществлять из федерального бюджета.

Альтернативные пути повышения экономического роста

- Повышение эффективности реализации нацпроектов может быть достигнуто с помощью улучшения качества государственного управления расходами.
 - Повышение прозрачности как в части отчетности о расходовании государственных средств на нацпроекты, так и в части процедур, необходимых для получения государственных средств. Такие меры могли бы в том числе повысить степень исполнения запланированных расходов.
 - Повышение степени подотчетности: необходимо создание четкого института реализации расходов на нацпроекты, включающего прозрачные санкции в случае недостаточной или некачественной реализации для ответственного лица.

- Для повышения темпов экономического роста может быть использована обратная мера увеличения госрасходов – снижение налогов. Фискальный доходный мультипликатор в России также невелик, снижение налоговых сборов на 1 % ВВП приведет к повышению темпов роста ВВП на 0,69 % через год (и на 0,75 % через два). К примеру, повышение НДС с 2019-го, по данным ЦБ, обеспечило изъятие средств из экономики примерно в размере 0,55 % ВВП в год. То есть симметричное снижение налогов (или не повышение НДС) позволило бы увеличить ВВП примерно на 0,4 п. п. ($0,55 \cdot 0,75$). Таким образом, снижение налогов было бы в лучшем случае сравнимо по эффекту с увеличением госрасходов за счет нацпроектов. В условиях пандемии властям пришлось вводить налоговые каникулы и отсрочки для отдельных отраслей – их эффекты можно будет оценить уже к концу года.

Приложение

Таблица 1. С чем сравниваются нацпроекты

Нацпроект	С чем сравниваем?	Установлено бюджетной росписью на 2019 г., млн р.	Расходы консолидированного бюджета за 2018 г., млн р.	Доля НП от расходов консолидированного бюджета, %
Безопасные и качественные автомобильные дороги	Расходы по статье «Дорожное хозяйство»	129 736	1 607 294	8,1
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года	Расходы по статье «Дорожное хозяйство»	331 187	1 607 294	20,6
Здравоохранение	Расходы по статье «Здравоохранение»	160 335	3 315 918	4,8
Производительность труда и поддержка занятости	Расходы по статье «Национальная экономика»	7 140	4 442 912	0,2
Цифровая экономика Российской Федерации	Расходы по статье «Национальная экономика»	108 049	4 442 912	2,4
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	Расходы по статье «Национальная экономика»	60 575	4 442 912	1,4
Международная кооперация и экспорт	Расходы по статье «Национальная экономика»	86 225	4 442 912	1,9
Образование	Расходы по статье «Образование»	106 052	3 668 581	2,9
Наука	Расходы по статьям «Фундаментальные исследования», «Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов», «... национальной экономики», «... жилищно-коммунального хозяйства», «...охраны окружающей среды», «...образования», «...культуры, кинематографии», «...здравоохранения», «...социальной политики», «...физической культуры и спорта», «...средств массовой информации»	36 992	737 822	5,0
Демография	Расходы по статье «Социальная политика»	520 224	12 402 165	4,2
Жилье и городская среда	Расходы по статье «Жилищно-коммунальное хозяйство»	105 280	1 324 097	8,0
Экология	Расходы по статье «Охрана окружающей среды»	57 013	148 252	38,5
Культура	Расходы по статье «Культура, кинематография»	14 172	528 177	2,7
Итого	Совокупные государственные расходы	1 722 980	34 284 709	5

Источник: Минфин РФ, оценки Эксперт РА

Методология

Для расчетов прогнозов экономического роста осуществлен метаанализ исследований российских авторов по оценке бюджетных мультипликаторов. Для метаанализа использованы приведенные ниже исследования (таблица 2).

Таблица 2. На чем основана методология оценок

Статья	Основной результат
(Кудрин, Кнобель, 2017) Модели I, II	<ul style="list-style-type: none"> • Мультипликатор совокупных расходов и отдельных категорий расходов (общегосударственные вопросы, национальные оборона и безопасность, экономика, социальные) по ВВП (1). • Мультипликатор совокупных расходов и отдельных категорий расходов (национальные оборона и безопасность, правоохранительная деятельность, образование, здравоохранение и спорт, дорожная инфраструктура и транспорт) по темпу роста ВВП (2). • Долгосрочные мультипликаторы совокупных расходов и отдельных категорий расходов.
(Громов, 2015) Модель III	Мультипликатор совокупных расходов и отдельных категорий расходов (национальные оборона и безопасность, правоохранительная деятельность, образование, здравоохранение и спорт, дорожная инфраструктура и транспорт) по ВВП.
(Балаев, 2018) Модели IV, V	Мультипликатор совокупных расходов и отдельных категорий расходов (национальная оборона, социальная политика, национальная экономика, здравоохранение, образование) по темпу роста ВВП.
(Каменских, Иванова, 2011) Модель VI	Мультипликатор совокупных расходов и отдельных категорий расходов (общегосударственные вопросы, национальные оборона и безопасность, правоохранительная деятельность, национальная экономика, ЖКХ и охрана окружающей среды, культура и социальная сфера) по темпу роста ВВП.
(Дробышевский, Назаров, 2013) Модель VII	Мультипликатор совокупных расходов по величине ВВП.
(Власов, Дерюгина, 2018) Модель VIII	Мультипликаторы совокупных доходов и расходов по величине ВВП.

В разных исследованиях использованы разные методологии: по большей части расчеты проводили на основе SVAR-моделей, но в одном из исследований применен двухшаговый метод. Также в одних исследованиях переменные ВВП и государственных расходов использованы в абсолютных величинах, в некоторых – в разностях (то есть в темпах прироста), в одном из исследований в качестве переменной государственных расходов было взято изменение доли соответствующей категории государственных расходов в бюджете (таблица 3).

Таблица 3. Особенности использованных моделей оценки

Статья	Данные	Модель	Зависимая переменная, основная объясняющая переменная	Условное обозначение
(Кудрин, Кнобель, 2017)	2002–2016, квартальные	SVAR	<ul style="list-style-type: none"> Абсолютная величина ВВП, абсолютная величина государственных расходов (1) Доля госрасходов в ВВП, темп экономического роста (2) 	<ul style="list-style-type: none"> I II
(Громов, 2015)	2003–2013, квартальные	SVAR	Абсолютная величина ВВП, абсолютная величина государственных расходов	III
(Балаев, 2018)	2000–2017, годовые	SVAR	<ul style="list-style-type: none"> Доля госрасходов в ВВП, темп экономического роста (1) Доля госрасходов в бюджете, темп экономического роста (2) 	<ul style="list-style-type: none"> IV V
(Каменских, Иванова, 2011)	2000–2010, квартальные	Метод двухшагового оценивания	Доля госрасходов в ВВП, темп экономического роста	VI
(Дробышевский, Назаров, 2013)	1999–2010, квартальные	SVAR	Абсолютная величина ВВП, абсолютная величина государственных расходов	VII
(Власов, Дерюгина, 2018)	2000–2015, квартальные	SVAR	Абсолютная величина ВВП, абсолютная величина государственных расходов	VIII

В представленных исследованиях оценивали как мультипликатор совокупных государственных расходов, так и мультипликаторы отдельных расходов. Мультипликаторы собраны в таблице 4.

Таблица 4. Мультипликаторы

Номер модели	I	III	VII	VIII	II	IV	VI	V
	На сколько увеличится ВВП при росте расходов на 1%? (%)				На сколько изменится темп прироста ВВП, если расходы увеличатся на 1 п. п. от ВВП? (п. п.)			На сколько изменится темп прироста ВВП, если доля расходов в бюджете увеличится на 1 п. п.? (п. п.)
Совокупные государственные расходы	0,91	0,18	0,46	0,25			0,13	
Общегосударственные вопросы		0,09					-0,9	
Расходы на национальную оборону	0,22	0,18			-0,29	-2,11	0,29	-0,795
Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность	0,78	0,18			0,26			
Расходы на национальную экономику		0,39				1,068	0,55	0,224
Расходы на социальную политику		0,03				-0,749	0,2	-0,339
Расходы на образование	0,38				0,18			
Расходы на здравоохранение и спорт	1,25				0,09	0,103		2,706
Расходы на дорожную инфраструктуру и транспорт	1,64				0,26	0,778		0,323

Модель I для оценки не была использована, так как в работе автора она дана, скорее, как иллюстрирующая – в ней отсутствует показатель налоговых доходов бюджета, из-за чего оценки коэффициентов мультипликаторов получаются завышенными. Модель V не использована для оценки мультипликатора здравоохранения, так как автор в работе признает нереалистично завышенный коэффициент по расходам на здравоохранение.

Для проведения метаанализа были рассчитаны темпы экономического роста в соответствии с мультипликатором в каждой исследуемой модели. Далее полученные результаты были приведены к единому показателю – абсолютной величине ВВП в следующем периоде. Для перехода к абсолютной величине от темпов роста за базовый год был взят 2018-й. Далее было получено среднее взвешенное. Веса исследования получали в зависимости от его свежести (последнее наблюдение в выборке) и широты выборки (количество наблюдений). Веса исследований представлены в таблице 5.

Таблица 5. Веса исследований

Данные	№	Последнее наблюдение	Балл за число наблюдений	Балл за свежесть	Суммарный балл	Вес*
(Кудрин, Кнобель, 2017) I, II	60	31.12.2016	5	5	10	0,23
(Громов, 2015) III	44	31.12.2013	3	3	6	0,14
(Балаев, 2018) IV, V	18	31.12.2017	1	6	7	0,16
(Каменских, Иванова, 2011) VI	44	31.12.2010	3	2	5	0,11

| продолжение на следующей странице

Данные	№	Последнее наблюдение	Балл за число наблюдений	Балл за свежесть	Суммарный балл	Вес*
(Дробышевский, Назаров, 2013) VII	48	31.12.2010	4	2	6	0,14
(Власов, Дерюгина, 2018) VIII	64	31.12.2015	6	4	10	0,23

* В таблице указан вес, в случае если в расчете использовано шесть мультипликаторов – по одному от каждой команды авторов. Если используют только модели III, V, VI, VIII (для расчетов общих темпов роста по мультипликатору совокупных государственных расходов), то веса составят примерно 0,22, 0,22, 0,37, 0,19 соответственно.

Для каждого из нацпроектов использован наиболее подходящий доступный мультипликатор (см. таблицу 6).

Таблица 6. Нацпроекты и мультипликаторы

Нацпроект	Мультипликатор
Демография	Социальная политика
Здравоохранение	Здравоохранение и спорт
Образование	Образование
Жилье и городская среда	Национальная экономика
Экология	Национальная экономика
Безопасные и качественные автомобильные дороги	Дорожная инфраструктура и транспорт
Производительность труда и поддержка занятости	Национальная экономика
Наука	Образование
Цифровая экономика Российской Федерации	Национальная экономика
Культура	Образование
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	Национальная экономика
Международная кооперация и экспорт	Национальная экономика
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года	Дорожная инфраструктура и транспорт

1. Балаев А. И. Влияние структуры бюджетных расходов на экономический рост в России//Экономическая политика. – 2018. – Т. 13. – № 6.
2. Дробышевский С., Назаров П. Теоретические аспекты оценки бюджетного мультипликатора в РФ//М.: РАНХиГС. [Drobyshevsky S., Nazarov P. (2013). Theoretical aspects of the evaluation of budget multiplier in Russia. Moscow: RANEPА. (In Russian).]. – 2013.
3. Каменских М., Иванова Н. Эффективность государственных расходов в России//Экономическая политика. – 2011. – № 1. – С. 176–192.
4. Кудрин А., Кнобель А. Бюджетная политика как источник экономического роста//Вопросы экономики. – 2017. – № 10. – С. 5–26.
5. Громов А. Д. Влияние государственных расходов на экономический рост//Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2015. – № 4. – С. 62–71.
6. Власов С. А., Дерюгина Е. Б. Фискальные мультипликаторы в России//OF THE NEW ECONOMIC ASSOCIATION. – 2018. – С. 104.