

**Тезисы выступления
по итогам исполнения бюджета Санкт-Петербурга
за 2020 год (по оперативным данным)**

26 января 2021

Уважаемый Александр Дмитриевич!

Уважаемые члены Правительства!

Представляю Вашему вниманию предварительные итоги исполнения бюджета Санкт-Петербурга за 2020 год.

В прошлом году практически все сферы нашей жизни, включая финансы, так или иначе находились под влиянием пандемии коронавируса. В целях противодействия распространению вируса повсеместно, в том числе в нашей стране были закрыты границы, вводились внутренние карантинные меры, накладывающие ограничения на работу бизнеса. Все это не могло не отразиться на экономике – в течение года наблюдалось относительное снижение экономической активности, сокращение спроса на энергоносители со стороны предприятий и, как следствие, объемов сырьевого экспорта, сокращение платежеспособного спроса со стороны населения.

При этом масштаб и длительность влияния противоэпидемических мер на экономику долгое время оставались неопределенными и сложно прогнозируемыми. В таких условиях мы были вынуждены достаточно консервативно подойти к оценке бюджетных рисков при проведении внеочередной антикризисной корректировки бюджета весной прошлого года. Тогда мы исходили из достаточно пессимистичного сценария, приближенного к сценарию финансового-экономического кризиса 2008 года. По нашим первоначальным оценкам, падение собственных доходов бюджета в 2020 году могло достигнуть 11%.

Однако благодаря сбалансированной политике ограничений, эффективной работе системы здравоохранения, а также государственным мерам поддержки наиболее пострадавших отраслей, дополнительным мерам социальной поддержки наименее защищенных категорий граждан, общество и городская экономика смогли адаптироваться к новой реальности с меньшими потерями.

В итоге, в 2020 году в бюджет Санкт-Петербурга поступило доходов на сумму 670,7 млрд руб. Уточненный план был перевыполнен на 4,4% или 28,5 млрд. При этом важно, что несмотря на все обстоятельства собственные доходы бюджета не только не сократились, но и несколько выросли по сравнению с 2019 годом. В абсолютном выражении прирост составил 7 млрд руб. или 1,1%.

Расходная часть бюджета исполнена в сумме 710,3 млрд руб. или на 98,5%.

Дефицит на конец года составил 39,6 млрд руб. или 6,4% от собственных доходов.

Теперь более подробно по каждому из этих параметров.

Структура доходов бюджета в прошлом году несколько изменилась по сравнению с традиционной. На 3% выросла доля безвозмездных поступлений. Это связано со значимым увеличением финансовой помощи, предоставленной городу из федерального бюджета. Соразмерно сократилась доля собственных доходов.

При этом в номинальном выражении собственные доходы выросли по сравнению с 2019 годом. Об этом я уже говорил ранее. Прирост обеспечен, прежде всего, за счет налоговых поступлений, объем которых вырос почти на 2%. Это позволило компенсировать сокращение неналоговых доходов. Относительно 2019 года они снизились почти на 12%.

За счет налоговых платежей в 2020 году город получил 587 млрд руб. (587 214,4 млн руб.). Из них 81% приходится на два основных доходных источника – налог на доходы физических лиц и налог на прибыль организаций.

Их динамика в прошлом году была разнонаправленной. НДФЛ в 2020 году вырос почти на 9%, чуть-чуть не достигнув первоначального плана, который, я напомним, формировался в предпандемический период. Налог на прибыль напротив сократился на 7% год к году или 12,5% относительно первоначального бюджета.

Наряду с НДФЛ положительные темпы роста наблюдались также по налогу, взимаемому в связи с применением УСН (доля – 5,5%, темп роста -100,7%), транспортному налогу (доля 2,1%, темп роста – 104,5%), акцизам на пиво и сидр, налогу на имущество физических лиц и земельному налогу с организаций (их вклад в общую сумму налогов находится в диапазоне от 0,1% до 1,6%).

Основные потери по налоговым доходам относительно объемов 2019 года зафиксированы во втором квартале 2020 года, что связано, прежде всего, с существенным сокращением налоговых платежей от компаний нефтегазового сектора, а также с антикризисными мерами поддержки бизнеса, принятыми на федеральном и региональном уровнях.

В целом поступления во втором квартале сократились на 15,4% (22,3 млрд руб.), при этом наибольшее падение зафиксировано в апреле (минус 19,1 млрд руб. или 27,5%).

Начиная с июля наблюдалось постепенное сокращение разрыва между уровнями поступлений 2020 и 2019 годов и по итогам третьего квартала зафиксирован рост поступлений на 3% (4,1 млрд руб.). По итогам четвертого квартала налоговые доходы увеличились почти на 15% (23,8 млрд руб.).

Самыми существенными в абсолютном выражении стали потери **по налогу на прибыль организаций**. По сравнению с прошлым годом бюджет недополучил 13 млрд руб., а относительно первоначально утвержденного бюджета - 25 млрд.

Негативная динамика по налогу на прибыль организаций наблюдалась в течение первых 9 месяцев. И, если в первом квартале снижение поступлений объясняется «эффектом высокой базы», то начиная со второго квартала определяющими являются факторы 2020 года.

При этом, важно отметить, что основные потери по налогу на прибыль организаций приходятся на компании-участники КГН, осуществляющие деятельность в экспортоориентированных (сырьевых) отраслях. Объем поступлений от этих компаний сократился в 2 раза (на 51%) относительно уровня 2019 года. Платежи от предприятий основного круга налогоплательщиков год к году практически не изменились (99,9%).

По НДС - основному доходному источнику бюджета Санкт-Петербурга - устойчивая положительная динамика наблюдается с июля. «Провальным» для данного налога можно назвать только второй квартал.

В целом по году поступления в виде НДС составили более 300 млрд руб. (300 687,8 млн руб.). Прирост относительно 2019 года составил 24,3 млрд.

По налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, мы также фиксируем положительную динамику - темп роста поступлений относительно 2019 года составил 100,7%. И это, несмотря на противоэпидемические ограничения, а также решения, принятые на федеральном и региональном уровнях, направленные на поддержку малого и среднего бизнеса и уменьшающие доходы региональных бюджетов.

В целом, в динамике УСН прослеживаются те же тенденции, что и по большинству налогов - поступления наиболее существенно сократились во втором квартале (на 22,2% или на 2,4 млрд руб.). При этом итоги третьего квартала уже были положительными («плюс» 5,4% к объему поступлений за третий квартал 2019 года), а в четвертом квартале темп роста практически вышел на «докризисный» уровень.

В отношении отраслевой структуры налоговых доходов на данный момент мы располагаем данным только за 11 месяцев 2020 года. Но и они являются достаточно показательными.

Наибольший объем налогов в бюджет города по-прежнему поступает от промышленности (16,8%) и оптовой торговли (12,2% всех налоговых платежей). При этом вклад промышленного производства в 2020 вырос почти на 1%. Вклад оптовой торговли напротив сократился. И это закономерно, учитывая, что две крупнейшие петербургские компании нефтегазового сектора по своему основному ОКВЭД относятся именно к оптовой торговле и именно нефтегазовый сектор можно смело отнести к числу отраслей, в наибольшей степени пострадавших от пандемии.

Достаточно заметно по сравнению с 2019 годом изменился вклад в бюджет компаний, работающих в сфере информатизации и связи. В 2020 году они увеличили свою долю до 7%, обогнав тем самым компании финансового и страхового рынка.

Среди отраслей, сокративших свой вклад в доходы городского бюджета, можно назвать строительство, административную деятельность, деятельность в сфере культуры, туризма, спорта и развлечений.

100 крупнейших налогоплательщиков в 2020 году обеспечила чуть больше четверти (25,8%) налоговых доходов, что сопоставимо с их вкладом в 2019 году и говорит о сравнительно низкой зависимости городского бюджета от платежей отдельных компаний (25,4%). Темп роста платежей организаций первой сотни по итогам 2020 года составил 103,9%. При этом состав первой сотни обновился почти на 20%.

Поступления по неналоговым доходам в 2020 году составили 29,4 млрд руб., что почти на 12% (11,7% или 3 893,7 млн руб.) меньше, чем годом ранее.

Основное сокращение – на 2,5 млрд руб. или 20,1% - пришлось на доходы от сдачи в аренду государственного имущества, что связано, главным образом, с реализацией мер поддержки бизнеса, снижением платежеспособности арендаторов, а также с достаточно высоким объемом разовых платежей в первом квартале 2019 года.

В связи со снижением ставок на денежном рынке более чем на 1 миллиард рублей (1 040,9 млн руб., на 38,6%) сократились доходы от размещения временно свободных средств бюджета. На 607,1 млн руб. (14,6%) сократились поступления по штрафам за административные правонарушения.

Одновременно на 1,2 млрд руб. (или 17,7%) увеличились доходы от продажи государственного имущества.

Финансовая помощь из федерального бюджета в 2020 году выросла почти в 2 раза (в 1,8 раза). В результате общий объем безвозмездных поступлений составил 54,1 млрд руб. (54 102,2 млн руб.). Это максимальный показатель за последние 15 лет.

Из указанной суммы 18,5 млрд руб. было выделено из Резервного фонда Правительства Российской Федерации. Эти средства были направлены на финансирование широкого круга вопросов, связанных, прежде всего, с борьбой с распространением новой коронавирусной инфекции, в том числе на выплаты стимулирующего характера медицинским и социальным работникам, оснащение дополнительно создаваемого или перепрофилируемого коечного фонда, поддержку системы здравоохранения.

Теперь о расходной части бюджета.

Расходы бюджета Санкт-Петербурга в 2020 году исполнены в объеме 710,3 млрд рублей с ростом 9% или 60 млрд руб. (60 619 млн рублей) относительно 2019 года.

Тем самым план по расходам исполнен на 98,5%. Это также рекордный показатель, который стал возможным, прежде всего, благодаря сравнительно неплохому исполнению адресной инвестиционной программы. Исполнение по текущим расходам также традиционно находится на высоком уровне.

Лидерами по исполнению бюджета являются Комитет по культуре и большинство районных администраций. У этих органов власти исполнение близко к 100%.

Тем не менее по ряду главных распорядителей по итогам года сформировались достаточно значительные остатки, общий объем которых составил более 10 млрд руб. Более половины из этих средств приходится на пять комитетов – они перечислены на слайде. Это Комитет по строительству, Комитет по развитию транспортной инфраструктуры, Комитет по здравоохранению, Комитет по социальной политике и Комитет по энергетике.

И если по Комитету по социальной политике остатки носят более-менее объективный характер – у Комитета высока доля расходов, которые носят заявительный характер, то по оставшимся органам власти необходимо разбираться более предметно. Особенно учитывая, что в прошлом году нами была организована осенняя корректировка бюджета, в рамках которой у всех органов власти была возможность уточнить свои планы.

Прошу Вас, Александр Дмитриевич, дать поручение указанным комитетам провести детальный анализ причин формирования остатков с тем, чтобы не допустить повторения аналогичной ситуации в будущем. Это крайне важно, так как существующие недостатки в планировании со стороны главных распорядителей бюджетных средств приводят как к потере доходов, так и к дополнительным расходам бюджета.

Адресная инвестиционная программа прошлого года исполнена в объеме 67,4 млрд рублей или на 95,4% от уточненного плана. Это выше, чем в 2019 году как в денежном выражении (на 4,1 млрд), так и в процентах от уточненного плана (95,4% против 83,2%).

Более подробно по данному вопросу доложит Валерий Николаевич Москаленко, председатель Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга.

Еще один традиционный ракурс – исполнение по государственным программам.

Доля программных расходов в общих расходах бюджета в прошлом году сократилась с 96% до 93%. Это связано с тем, что значимый объем

расходов, прежде всего, по линии здравоохранения и социальной защиты финансировался за счет средств резервных фондов.

Несмотря на это общий объем финансирования государственных программ Санкт-Петербурга в 2020 году не сократился и составил 658,7 млрд руб.

В лидерах по объемам финансирования традиционно социально-ориентированные государственные программы «Развитие образование», «Развитие здравоохранения», «Социальная поддержка граждан» и государственная программа «Развитие транспортной системы Санкт-Петербурга».

Отдельно хотелось бы остановиться на особенностях прошлого года.

Как уже неоднократно отмечалось, весь прошлый год прошел под флагом борьбы с пандемией. Это подразумевало, среди прочего, решение трех важных задач.

Во-первых, было необходимо создать условия для оказания качественной и своевременной медицинской помощи горожанам и гостям города, в том числе заболевшим COVID-19. Во-вторых, поддержать наименее защищенные категории граждан, столкнувшиеся с дополнительными трудностями в период пандемии, в том числе семьи с детьми, людей, потерявших работу. В-третьих, создать систему ограничений, направленную на недопущение распространения вируса и, как следствие, систему компенсационных мер, направленных на поддержку экономики, предприятий в наиболее пострадавших отраслях.

Все эти три задачи потребовали мобилизации значительного объема ресурсов на всех уровнях бюджетной системы. На этом я хотел бы остановиться более подробно.

Начну с отрасли «Здравоохранение». На слайде видно, что объем финансирования отрасли в 2020 году только по линии бюджета Санкт-Петербурга вырос по сравнению с фактическими расходами 2019 года более, чем в полтора раза – если быть точным, на 62% и составил – 130,7 млрд руб.

Среди приоритетных направлений – дополнительные стимулирующие выплаты работникам учреждений здравоохранения и социального обслуживания, контактирующим с больными коронавирусом, введенные в соответствии с решениями Президента России, Правительства Российской Федерации и Губернатора Санкт-Петербурга.

Только на ежемесячные стимулирующие выплаты медицинскому и вспомогательному персоналу в 2020 году из всех источников было направлено не менее 22,4 млрд руб. По нашим оценкам, эти средства позволили осуществить выплаты 51 тыс. работников медицинских организаций.

Еще 255 млн руб. было израсходовано на стимулирующие выплаты работникам учреждений социального обслуживания. Их получили около 8 тыс. человек.

Около 11 тыс. работников медицинских организаций также получили в 2020 году «страховые» выплаты из городского бюджета и ФСС в результате признания их пострадавшим вследствие оказания помощи пациентам, заболевшим новой коронавирусной инфекцией. Общий объем соответствующих расходов составил 4,2 млрд руб.

Дополнительные средства выделялись и на развитие инфраструктуры городских учреждений здравоохранения. В том числе около 9,5 млрд рублей было выделено на строительство новых мощностей (в частности, нового корпуса Госпиталя для ветеранов войн, Городской больницы №33 и Клинической больницы Святителя Луки), а также перепрофилирование под ковид ряда плановых стационаров и сторонних площадок (в частности, корпусов выставочного комплекса «Ленэкспо»). Это позволило городу создать необходимый резерв коечной мощности, который не был полностью исчерпан даже на пике заболеваемости.

Параллельно закупалось медицинское оборудование, необходимое для лечения коронавируса. На эти цели в 2020 году было направлено 5,4 млрд руб, в том числе 1,5 млрд на приобретение аппаратов ИВЛ.

Дополнительные средства также были выделены на оснащение вирусологических лабораторий (368,5 млн руб.), организацию обсерваторов (285,0 млн руб.), приобретение и аренду автомобилей для обеспечения перевозки биоматериала и медицинских работников при осуществлении посещений пациентов на дому.

По данным ТФОМС на оказание медицинской помощи пациентам с COVID-19 в 2020 году были направлены средства в объеме 15,5 млрд руб. Эти средства позволили оплатить более 1 млн посещений пациентов, лечащихся амбулаторно, а также лечение в стационарных условиях около 98 тысяч человек.

Значимые суммы также были выделены из городского бюджета на закупку средств индивидуальной защиты (5,2 млрд руб.), тест-систем и расходных материалов для диагностики COVID-19 (438,0 млн руб.). Почти 637 млн рублей израсходовано на приобретение лекарственных препаратов для лечения пациентов с COVID-19 в амбулаторных условиях. Напомню, что эти препараты выдаются больным абсолютно бесплатно.

Вторая упомянутая мной задача и, как следствие, строка расходов связана с оказанием дополнительной социальной поддержки отдельных категорий петербуржцев. Расходы на указанные цели выросли с 58 млрд руб. в 2019 году до 77 млрд руб. в 2020. Прирост составил около 33%.

В частности, в 2020 году почти 1,5 млрд руб. за счет средств городского бюджета было направлено на предоставление единовременной денежной выплаты пенсионерам и семьям с детьми в целях приобретения средств индивидуальной защиты. Эти выплаты получили более 1 млн 800 тысяч человек.

1,4 млрд руб. составили расходы на единовременную денежную выплату в размере 2000 руб. гражданам старше 65 лет, соблюдавшим режим самоизоляции. Таких по данным Комитета по социальной политике было более 706 тыс.

5,8 млрд руб. также было направлено на предоставление пособий по безработице и социальных выплат безработным гражданам. Их получателями стали более 178 тыс. человек.

Отдельно Президентом России была поставлена задача оказать дополнительную поддержку семьям с детьми. В 2020 году она предоставлялась как в виде прямых выплат за счет средств регионального бюджета и Пенсионного фонда Российской Федерации, так и косвенно – в виде предоставления отдельным категориям обучающихся (в том числе учащимся начальной школы) права на бесплатное горячее питание.

Наконец, третья задача в рамках борьбы с пандемией была направлена на поиск баланса между сохранением доходов бюджета, в объеме достаточном для финансирования текущих обязательств, и поддержкой бизнеса в наиболее пострадавших отраслях, необходимой для содействия занятости, недопущения существенного снижения экономической активности, создания основы для восстановительного роста.

Реализация в 2020 году всей совокупности мер поддержки бизнеса в соответствии с решениями Правительства Санкт-Петербурга (это три пакета мер плюс дополнительные мероприятия), по нашим оценкам, обошлась городскому бюджету в 21,3 млрд руб. Из них 65% прямая поддержка бизнеса (выпадающие доходы или прямые расходы бюджета) и еще 35% - косвенные меры поддержки (в частности, отсрочки и рассрочки платежей).

Наибольший объем помощи (12 млрд руб., 57%) был предоставлен в виде мер налоговой поддержки, таких как преференции по специальным налоговым режимам (4,8 млрд руб.) и имущественным налогам (7,3 млрд руб.).

Финансовая поддержка оказана в сумме 6,1 млрд руб. или 29% от общего объема. Эти меры включали в себя льготные кредиты для малого и среднего бизнеса, предоставляемые в том числе на безвозвратной основе, а также дополнительное бюджетное финансирование социокультурной сферы.

Были также установлены меры имущественной поддержки, в том числе в виде освобождения и отсрочек уплаты арендных платежей за пользование государственным имуществом. В рамках трех пакетов их объем оценивался в сумме 3,1 млрд руб.

В итоге за период 2020-2022 годы выпадающие доходы городского бюджета, обусловленные мерами поддержки бизнеса, принятыми Правительством Санкт-Петербурга в 2020 году, оцениваются в объеме около 34 млрд руб.

Вместе с тем, обсуждение мер государственной поддержки бизнеса не прекращается до сих пор. Особую актуальность в данном контексте имеют предложения, направленные на создание стимулов для скорейшего восстановления экономики и роста инвестиционной активности.

С этой целью в конце 2020 года был принят Закон Санкт-Петербурга «О региональных инвестиционных проектах» (от 22.12.2020 № 611-143). Во исполнение Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (от 01.04.2020 № 69-ФЗ, ред. от 30.12.2020) в декабре был принят соответствующий Закон Санкт-Петербурга. Прорабатывается также продление действия пониженных ставок по налогу на прибыль организаций для резидентов особой экономической зоны.

Всего по нашим оценкам на борьбу с пандемией и ее последствиями на территории Санкт-Петербурга в 2020 году из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов было израсходовано не менее 113 млрд руб. или около 2,5% ВРП Санкт-Петербурга.

При этом очевидно, что это минимальная оценка – она не учитывает расходы федерального бюджета, осуществляемые минуя бюджет Санкт-Петербурга, в частности расходы на поддержку федеральных учреждений здравоохранения, не учитывает расходы городских учреждений на противоэпидемические мероприятия локального характера, осуществляемые за счет средств на содержание учреждений и пр. Таким образом реальный объем расходов на борьбу с пандемией может быть еще больше.

Здесь же важно отметить командную работу всех государственных структур, направленную на решение общих задач. Пользуясь случаем, я хотел бы выразить искренние слова благодарности за эффективное взаимодействие коллегам из федеральных органов власти, в частности Минфина России, федеральной налоговой службы, федерального казначейства, фонда социального страхования, пенсионного фонда, фонда обязательного медицинского страхования.

Возвращаясь к общим вопросам исполнения бюджета, хотел бы отметить, что в постоянном фокусе городского Правительства в прошлом году также находились национальные проекты, на финансирование которых было направлено без малого 26,5 млрд рублей. Средний процент исполнения составил 99,5%, что по неофициальной информации Минфина России позволило Санкт-Петербургу войти в тройку лидеров по этому показателю среди всех субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, как при исполнении национальных проектов, так и при расходовании прочих средств бюджета, главные распорядители нередко откладывают вопросы финансирования на последний момент.

Так, на протяжении последних нескольких лет стабильно растет доля средств, расходуемых в четвертом квартале. В частности, в 2020 году на четвертый квартал пришлось более 35% годового финансирования, при этом более 12,5% было профинансировано в последние две недели декабря.

Это обстоятельство наряду с недостатками в планировании, о которых я говорил ранее, создает дополнительные трудности при завершении финансового года. И это еще один вопрос, на который, пользуясь случаем, я хотел бы обратить внимание коллег. Здесь явно есть потенциал для повышения эффективности.

В заключение несколько слов о государственном долге Санкт-Петербурга. По состоянию на 01.01.2021 государственный долг составил 85 млрд рублей. Весь объем составляют обязательства по государственным облигациям Санкт-Петербурга.

В 2020 году все без исключения показатели и индикаторы долговой устойчивости Санкт-Петербурга находились в пределах безопасных зон. В частности, отношение объема государственного долга Санкт-Петербурга на 01.01.2021 к собственным доходам бюджета составило 13,8%, что свидетельствует о высокой долговой устойчивости бюджета Санкт-Петербурга.

На этом мой доклад закончен, спасибо за внимание.