

Комментарии о Государстве и Бизнесе

194

10 марта 2019

Все мнения, высказанные в данном обозрении, отражают точку зрения авторов и могут не совпадать с официальной позицией НИУ ВШЭ

Бюджет

Регионы: «ручное управление» сбалансированностью

В 2018 г. доходы регионов заметно выросли по сравнению с 2017 г., в том числе за счет существенного увеличения трансфертов из федерального бюджета. Резко сократилось число регионов, закончивших год с дефицитом. Основной рост трансфертов пришелся на «дискреционные трансферты» – дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, дотации на повышение зарплат работников бюджетной сферы, прочие трансферты, что составляет главную особенность политики федерального центра по отношению к регионам в 2018 г. Отдельно отметим, что в число регионов, получивших дотации на бюджетную сбалансированность, вошел г. Москва; заметим, что московский бюджет был бы профицитен и без этих дотаций. Расходы регионов в реальном выражении выросли по сравнению с 2017 г., но остаются ниже уровней 2012–2014 гг. В целом данные бюджетной статистики свидетельствуют об улучшении ситуации с бюджетной сбалансированностью регионов, о сокращении долга, о росте региональных расходов в сопоставимых ценах и одновременно о расширении практики предоставления трансфертов в режиме «ручного управления». Бюджетное планирование в регионах такая практика осложняет.

За 2018 г. номинальные доходы консолидированных региональных бюджетов выросли по сравнению с 2017 г. на 15,2% и составили 12,4 трлн руб. При этом рост поступлений от налога на прибыль составил 22,8%, поступления НДС выросли на 12,3%, трансферты из федерального бюджета увеличились на 22,4%, а их общий объем превысил 2 трлн руб. Динамика доходов, расходов и баланса региональных бюджетов за 2011–2018 гг. представлена на рис. 1.

Рис. 1. Доходы, расходы и баланс консолидированных региональных бюджетов за 2011–2018 гг., в % к ВВП

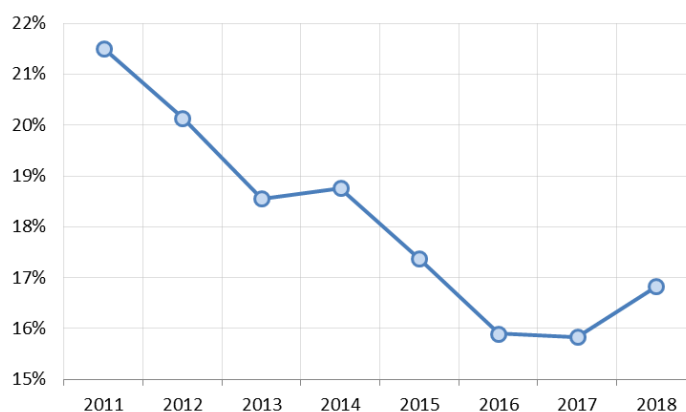


Источник: Минфин РФ, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Трансфертная политика федерального центра в 2018 г. заслуживает отдельного комментария. Из рис. 2 следует, что в 2011–2017 гг. доля трансфертов в общем объеме доходов региональных бюджетов почти монотонно снижалась, но в 2018 г. произошел перелом этой тенденции.

Посмотрим на динамику структуры трансфертов из федерального бюджета регионам в 2011–2018 гг.

Рис. 2. Доля трансфертов из федерального бюджета в общем объеме доходов консолидированных бюджетов регионов в 2011–2018 гг.



Источник: Минфин РФ, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Таблица 1. Структура трансфертов из федерального бюджета регионам в 2011–2018 гг., в %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Темп роста отдельных видов трансфертов в 2018 г.
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	24,2	24,5	27,6	26,3	30,2	32,6	36,1	30,9	104,9
Прочие дотации	10,1	7,9	12,6	14,6	10,1	9,0	8,5	18,7	270,2
Субсидии	31,3	35,3	34,2	24,0	24,9	22,7	24,8	18,4	91,2
Субвенции	20,6	17,6	18,3	18,7	20,8	21,2	19,1	15,9	101,7
Прочие	13,8	14,7	7,4	16,4	14,0	14,5	11,5	16,0	170,0
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	122,4

Источник: Минфин РФ, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Из данных таблицы 1 следует, что за период 2011–2018 гг. в общем объеме трансфертов регионам из федерального бюджета существенно снизилась доля субсидий. Общий объем субсидий регионам в 2011 г. был больше соответствующего показателя 2018 г. более чем на 25%. Сокращение общего объема субсидий можно связать с ужесточением правил их предоставления. В настоящее время регионы при получении субсидий берут обязательства по достижению целевых показателей, определенных ФОИВ. Наряду с этим с 2017 г. введены новые правила получения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, обязывающие регионы наращивать «собственные» доходы. Таким образом, можно говорить об ужесточении условий предоставления регионам значительной части трансфертов. Одновременно увеличиваются объемы «дискреционных» дотаций, в том числе дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, дотаций других видов, а также прочих трансфертов, предоставляемых на не вполне прозрачной основе.

В 2018 г. субсидии регионам сократились почти на 10%, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности выросли всего на 4,9%, зато дотации иных видов выросли в 2,7 раза. В число этих дотаций входят уже упомянутые дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (самый существенный компонент прочих дотаций), дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение

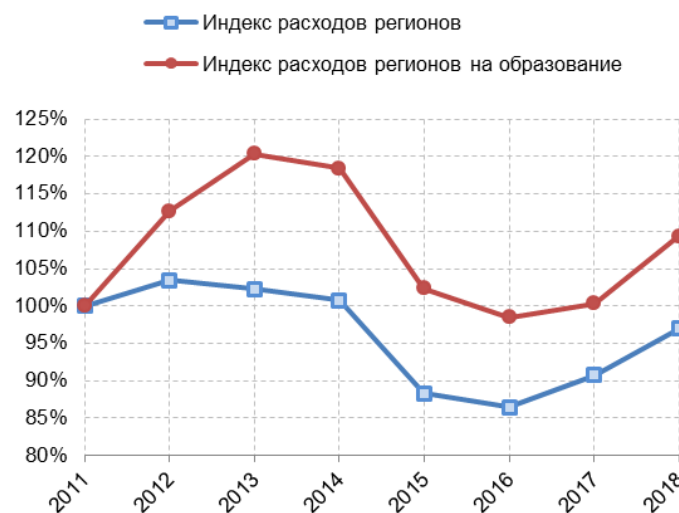
оплаты труда работников бюджетной сферы, дотации на поддержку отдельных субъектов РФ, ЗАТО. Некоторые дотации имеют код бюджетной классификации, но не имеют названия. Самым крупным получателем таких дотаций, а также дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 2018 г., стал г. Москва. Отметим, что в предыдущие годы такой инструмент поддержки московского бюджета вообще не использовался.

Итак, «дискреционные» дотации в 2018 г. резко выросли. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета выросли в 5 раз, дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда в бюджетной сфере – в 2,5 раза. На какой основе эти дотации были распределены в 2018 г., не ясно, вероятно, это происходило в «ручном режиме». Можно предположить, что на объем дотаций повлияла предвыборная кампания 2018 года. В 2019 г. и в последующие годы на объем и структуру трансфертов регионам окажут влияние национальные проекты и предполагаемое участие регионов в их реализации. Как при этом изменятся фактические приоритеты при распределении трансфертов и какова будет роль «ручного управления», предсказать сложно.

Расходы региональных бюджетов в 2018 г. по сравнению с 2017 г. выросли в номинальном выражении почти на 10,0%, в постоянных ценах рост составил 6,9%. Рост расходов регионов в постоянных ценах в 2017 и 2018 гг. произошел после серьезного падения этого показателя в 2015 и 2016 гг. О восстановлении расходов регионов в неизменных ценах до уровней, предшествовавших кризису 2015 г., пока говорить преждевременно: реальные расходы региональных бюджетов в 2018 г. были все еще ниже расходов 2011–2014 гг.

Рассмотрим динамику в неизменных ценах общего объема расходов консолидированных бюджетов регионов и расходов на образование как одного из основных видов расходов региональных бюджетов, на которые повлияли указы Президента РФ от 2012 г. Эти индикаторы показывают (см. рис. 3) сходную динамику с той разницей, что расходы на образование демонстрировали бурный рост в 2012–2014 гг. и выросли за этот период на 20% (в значительной степени вследствие мер по повышению заработных плат в бюджетной сфере), тогда как расходы в целом за 2012 г. выросли на 3,4%, а затем стали медленно снижаться. В период 2014–2016 гг. расходы в неизменных ценах снижались, в том числе и расходы на образование; при этом в 2015 и 2016 гг. общий объем расходов оказался ниже соответствующего показателя 2011 года. В 2017–2018 гг. и общий объем расходов консолидированных бюджетов регионов, и расходы на образование в неизменных ценах росли, но остались ниже показателей 2013 г. соответственно на 5 и 10%.

Рис. 3. Динамика общего объема расходов регионов и региональных расходов на образование в постоянных ценах за 2011–2018 гг. (2011 г. = 100)



Источник: Минфин РФ, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

В 2018 г. число регионов, закончивших год с дефицитом, сократилось до 15, в том числе под влиянием увеличения трансфертов из федерального бюджета. Напомним, что в 2015 г. с бюджетным дефицитом год закончили 76 регионов, в 2016 г. таких регионов было 56, в 2017 г. – 47. На 1 января 2019 г. суммарный долг регионов и муниципальных образований составлял 2577,9 млрд руб., что на 4% ниже, чем на начало 2018 г. В таблице 2 приведена структура этого показателя за 2012–2018 гг.

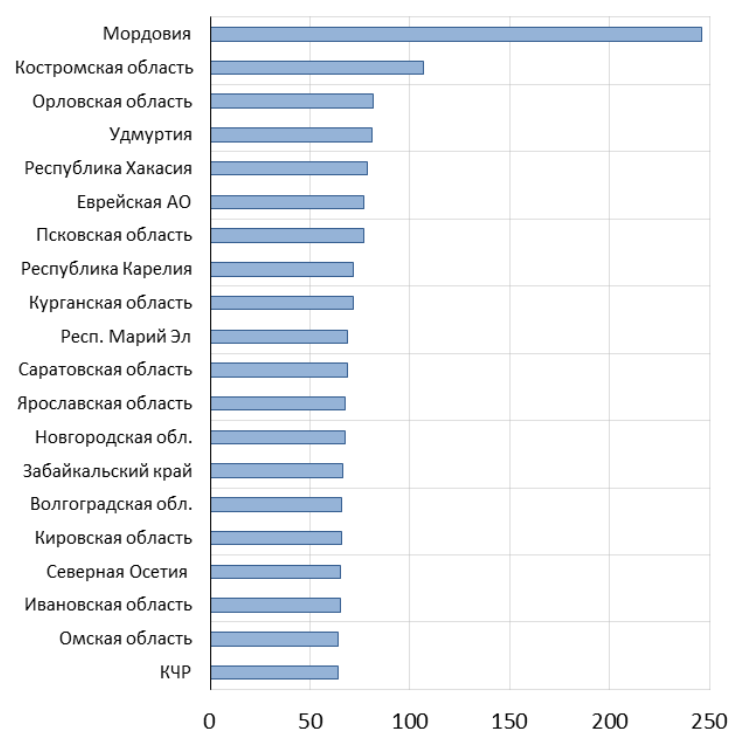
Таблица 2. Структура регионального и муниципального долга в 2012–2018 гг., в %

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Облигации	24,0	22,8	18,8	16,7	17,4	21,2	22,1
Кредиты банков	35,1	41,7	44,6	44,0	38,1	33,8	34,6
Бюджетные кредиты	31,9	27,8	30,8	34,3	40,3	41,0	39,8
Прочие	9,0	7,7	5,8	5,1	4,3	3,9	3,5
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Минфин РФ, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Динамика структуры регионального долга за последние шесть лет характеризуется существенным увеличением доли бюджетных кредитов в 2016 и 2017 гг. и сокращением доли коммерческих кредитов банков. Отметим, что ряд регионов в 2017 г. вернулся на рынок облигационных заимствований или расширил на нем свое присутствие, что является

Рис. 4. Соотношение регионального и муниципального долга и налоговых и неналоговых доходов регионов, в %



Источник: Минфин РФ, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

позитивным структурным сдвигом. Например, это относится к Московской области, г. Санкт-Петербург, Краснодарскому краю. На начало 2019 г. структура регионального долга примерно соответствовала структуре на начало 2018 г.

Из российских регионов «лидерами» по соотношению накопленного долга и налоговых и неналоговых доходов являются Мордовия и Костромская область (246 и 107% соответственно). Двадцать регионов с наибольшим соотношением долга и налоговых и неналоговых доходов приведены на рис. 4. В начале 2019 г. в 37 регионах рассматриваемое соотношение превышало 50%.

Андрей Чернявский

Команда «Центра развития»

Дарья Авдеева
Наталья Акиндинова
Елена Балашова
Николай Кондрашов
Людмила Коновалова
Алексей Кузнецов
Валерий Миронов
Светлана Мисихина
Анжела Назарова
Сергей Пухов
Наталья Самсонова
Сергей Смирнов
Степан Смирнов
Алёна Чепель
Андрей Чернявский

Ждем Ваших вопросов и замечаний!

ЦЕНТР РАЗВИТИЯ: тел./факс +7 (495)625-94-74, e-mail: info@dcenter.ru, <http://www.dcenter.ru>

НИУ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»: тел. +7 (495) 621-79-83, e-mail: hse@hse.ru, <http://www.hse.ru>

Вся информация, представленная в Выпуске, базируется на данных официальных органов и расчетах Института «Центр развития» НИУ «Высшая школа экономики».

При использовании, частичном или полном, материалов, изложенных в настоящем Выпуске, необходимо указывать ссылку на Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2019 году