

Бюджет

5. Регионы борются, но проигрывают в борьбе с кризисом

В 2015 году экономический кризис и накопленный долг заставили регионы резко сократить расходы в реальном выражении. Несмотря на экономию расходов, почти все регионы вынуждены были продолжать наращивать долг, проблема бюджетной сбалансированности в 2015 г. стояла в них не менее остро, чем в 2013 и 2014 гг.

За 2015 г. номинальные доходы консолидированных региональных бюджетов выросли по сравнению с 2014 г. на 6,5% и составили 9308 млрд руб. При этом рост поступлений по налогу на прибыль, по сравнению с 2014 г., составил 7,4% (за девять месяцев 2015 г. этот рост достигал 14%), поступления по НДФЛ выросли на 4,8%, трансферты из федерального бюджета сократились на 3,2% (что поделать, кризис). В структуре трансфертов в 2015 г. возросла доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности при сокращении долей дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов и иных трансфертов. Изменение структуры в пользу дотаций, определяемых на формульной основе можно считать позитивным, вместе с тем, резкие изменения структуры трансфертов характеризуют современную неустойчивость межбюджетных отношений (табл. 5.1).

Расходы региональных бюджетов, по сравнению с 2014 г., выросли в номинальном выражении всего на 2,9%, одновременно, в постоянных ценах они сократились на 11%. В постоянных ценах уровень расходов регионов в 2015 году был на 7% ниже расходов в кризисном 2009 г. Мы уже отмечали (см. КГБ 104), что в 2013 и 2014 г. регионы, столкнувшись с проблемами формирования доходной части бюджетов, пытались не допустить резкого падения расходов, в результате чего резко (в 1,5 раза) увеличили региональный и муниципальный долг. В 2015 г. многие регионы проводили ограничительную расходную политику, что в

Таблица 5.1. Структура трансфертов региональным бюджетам из федерального бюджета в 2014 и 2015 годах, в %

	2014	2015
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	26,3	30,2
Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	13,9	9,4
Субсидии	24,0	24,9
Субвенции	18,7	20,8
Прочие	17,2	14,7
Всего	100	100

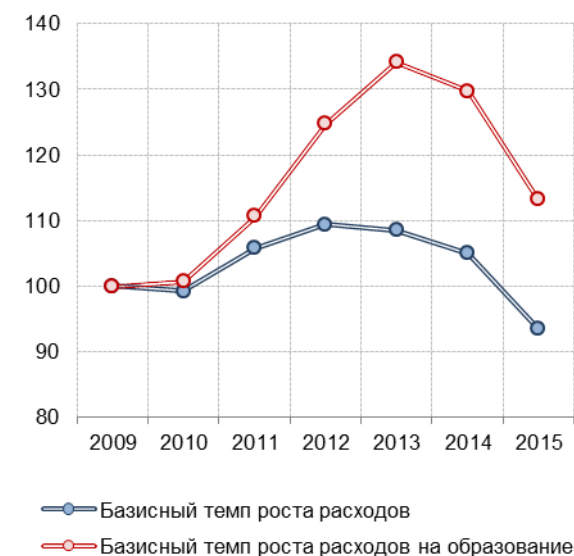
Источник: Минфин РФ, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

сочетании со среднемесячной инфляцией на уровне около 16% и привело к резкому падению реальных расходов. Однако, несмотря на эти усилия, большинство регионов было вынуждено и дальше наращивать долг.

Сложное финансовое положение регионов не могло не сказаться на расходах на социальную сферу. В качестве примера рассмотрим ситуацию с финансированием образования. За 2015 г. номинальные расходы на образование в консолидированном региональном бюджете выросли всего на 0,9%, в реальном выражении они упали на 13%, постепенно ликвидируя прирост, достигнутый в 2011-2013 годах под влиянием указов президента (рис. 5.1). При этом 55 регионов сократили расходы на образование по сравнению с прошлым годом в номинальном выражении. Можно констатировать, что реальный объем образовательных услуг, финансируемых из региональных бюджетов в 2015 г., существенно сократился, в особенности в регионах, приведенных на рис. 5.2.

В целом за 2015 г. региональные бюджеты были исполнены с дефицитом в 172 млрд руб. (0,2% ВВП). Формально, уровень сбалансированности на региональном уровне вырос по сравнению с 2013 и 2014 г., когда дефицит составлял соответственно 0,9% (по нашей оценке) и 0,6% ВВП (рис 5.3). Однако анализ показывает, что такой результат был достигнут за счет нескольких регионов, закончивших год с профицитом. К таким регионам относятся Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Ленинградская область, ХМАО, Тюменская область, Сахалинская область, получающие столичную или природную ренты. В список «профицитных» регионов попали также город Севастополь и Владимирская область. Остальные 78 субъектов федерации свели бюджеты с дефицитом. На рис. 5.4 показаны регионы с наибольшим соотношением дефицита и доходов в 2015 г. Видно, что большинство проблемных регионов по итогам 2015 г. имело значительный бюджетный дефицит и в 2014 г. По сравнению с 2014 г. уровень бюджетной несбалансированности вырос в Республике Мордовия, Магаданской области, Калининградской области, Смоленской области, Хакасии и целом ряде других регионов. В целом насчитывается 35 таких регионов.

Рис. 5.1. Динамика общего объема расходов и расходов на образование в неизменных ценах за 2009–2015 гг. (2009 = 100)



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

Таблица 6.2. Факторы прироста дефицита региональных бюджетов за 2015 год, в % к доходам (регионы с наибольшим приростом дефицита)

	Прирост дефицита к доходам	Прирост налога на прибыль к доходам	Прирост НДФЛ к доходам	Прирост трансферта к доходам	Прирост прочих доходов к доходам	Прирост расходов на образование к доходам	Прирост прочих расходов к доходам
Российская федерация	3,2	1,6	1,4	-0,6	3,7	-0,2	-2,6
Калининградская область	-20,2	-3,9	0,6	-4,3	1,5	0,8	-15,0
Республика Ингушетия	-9,5	-0,2	0,3	-0,1	-0,2	-0,4	-8,9
Ненецкий автономный округ	-8,3	18,6	7,2	-18,6	-10,6	-1,2	-3,7
Смоленская область	-8,3	5,9	0,9	-4,9	0,7	0,1	-11,1
Республика Мордовия	-8,1	-15,5	4,5	4,1	2,1	-0,9	-2,5
Республика Хакасия	-7,5	3,2	0,5	3,7	-0,1	1,5	-16,3
Ульяновская область	-6,8	2,5	0,5	-2,8	5,2	-1,1	-11,1
Ставропольский край	-5,8	-2,2	0,6	-2,9	3,6	-0,3	-4,6
Сахалинская область	-5,6	32,8	1,1	-0,9	-2,5	-0,7	-35,2
Республика Алтай	-5,3	0,8	0,0	-16,8	-1,7	-0,4	12,8
Брянская область	-4,4	-2,2	0,6	6,4	1,1	0,0	-10,3
Республика Калмыкия	-4,3	-1,4	-0,6	2,7	4,1	2,5	-11,6
Магаданская область	-4,0	7,8	-0,1	-8,9	3,0	0,1	-5,9
Кабардино-Балкарская Республика	-3,7	-1,2	0,0	-1,7	7,8	1,1	-9,7

Примечание. Увеличение расходов выступает как фактор роста бюджетного дефицита, сокращение расходов сокращает бюджетный дефицит.

Источник: расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Рис. 5.2. Регионы с наиболее низкими темпами роста расходов на образование за 2015 г.



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

Для количественной оценки влияния различных групп факторов на формирование бюджетного дефицита в регионах, прирост бюджетного дефицита за 2015 г. (отнесенный к бюджетным доходам) был разложен на несколько составляющих: прирост (сокращение) поступлений от налога на прибыль, изменение поступлений по НДФЛ, изменение поступлений трансфертов, других налоговых поступлений, а также прирост расходов, с выделением расходов на образование (табл. 5.2).

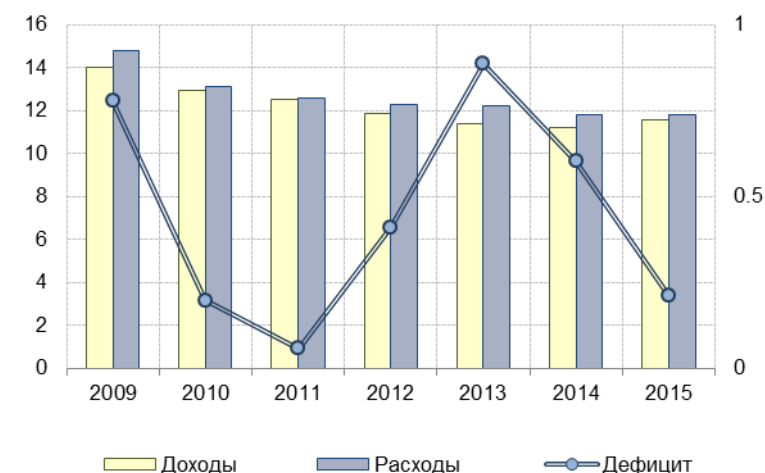
По России в целом соотношение бюджетного дефицита и доходов региональных бюджетов в 2015 г. уменьшилось по сравнению с показателями 2014 г. сразу на 3,2 процентных пункта.

Можно выделить несколько факторов относительно успешного исполнения региональных бюджетов в 2015 г. К ним можно отнести номинальный рост поступлений по налогу на прибыль и НДФЛ, однако в большей степени это относится к налогам на имущество и совокупный доход, поступления по которым выросли соответственно на 12 и 10%, существенно быстрее, чем росли доходы регионов в целом. Рост собственных доходов регионов «демпфировал» сокращение трансфертов из федерального бюджета. Как уже отмечалось, чрезвычайно умеренный рост расходов в номинальном выражении также явился фактором увеличения сбалансированности региональных бюджетов.

У неблагополучных, с точки зрения бюджетной сбалансированности, регионов к относительному росту бюджетного дефицита привели различные факторы. Например, в Калининградской области в 2015 г. заметно сократились поступления по налогу на прибыль и трансферты из федерального бюджета при одновременном росте расходов на 14%, что значительно превышает среднероссийский показатель. Рост несбалансированности в Смоленской области связан с заметным сокращением трансфертов и, также, быстрым ростом расходов. В республике Мордовия рост бюджетного дефицита полностью обусловлен резким падением поступлений налога на прибыль (в 2014 г. эти поступления в республике были аномально высоки).

По сравнению с 2014 г., в 2015 г. долг регионов и муниципалитетов вырос на 11%,

Рис. 5.3. Доходы, расходы и дефицит (правая ось) консолидированных региональных бюджетов за 2009–2015 гг., в % к ВВП



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

на начало 2016 года он был равен 2,66 трлн руб. За период с 2012 г. региональный долг вырос в 1,7 раза. (табл. 5.3 и 5.4). В структуре долга с 2013 года (периода его резкого наращивания) преобладают кредиты коммерческих банков (дорогой и краткосрочный инструмент заимствований). Планы федерального центра заместить эти кредиты дешевыми бюджетными кредитами реализованы только отчасти (в федеральном бюджете нет необходимых для этого ресурсов).

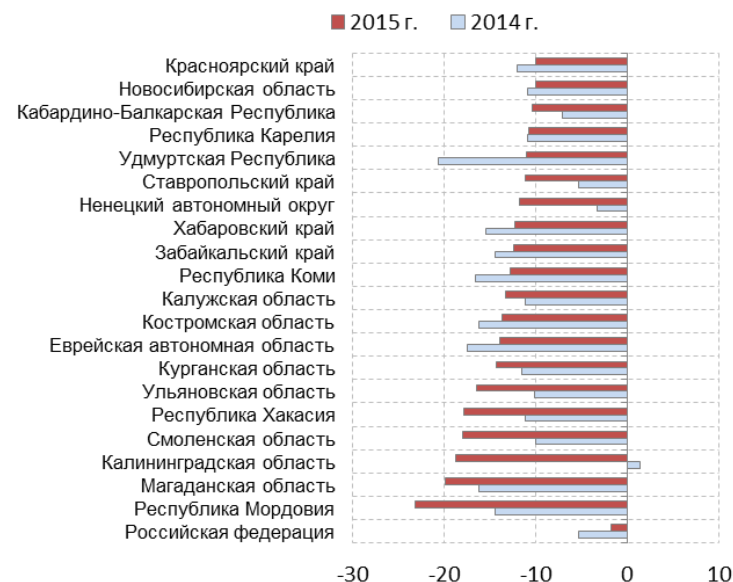
Таблица 5.5. Регионы с наибольшим соотношением регионального и муниципального долга и доходов бюджета, в %

	Долг / доходы	Частный долг /доходы	Доля частного долга	Дефицит / доходы
Российская федерация	28.6	17.3	60.6	-1.8
Республика Мордовия	107.4	42.9	40.0	-23.2
Смоленская область	90.7	42.0	46.3	-18.0
Костромская область	82.6	47.3	57.3	-13.6
Удмуртская Республика	75.9	49.9	65.8	-11.1
Астраханская область	74.1	44.7	60.4	-9.1
Республика Карелия	70.8	41.8	59.1	-10.9
Калужская область	70.2	24.2	34.5	-13.3
Краснодарский край	69.3	35.5	51.2	-7.2
Саратовская область	67.8	38.2	56.3	-6.6
Вологодская область	63.7	33.9	53.3	-3.4
Республика Хакасия	62.8	48.9	77.9	-17.9
Амурская область	61.8	40.8	66.0	-8.2
Новгородская область	60.8	31.1	51.2	-4.5
Ярославская область	60.2	41.5	69.1	-6.8
Волгоградская область	56.8	38.7	68.2	-7.2

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

Примечание: в состав частного долга по регионам включена задолженность по облигациям и банковским кредитам.

Рис. 5.4. Соотношение дефицита бюджетов и доходов регионов в 2014 и 2015 гг., в %



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

Таблица 5.3. Динамика регионального и муниципального долга в 2012-2015 годах, млрд руб.

	2012	2013	2014	2015
Облигации	384	461	451	443
Кредиты банков	560	846	1071	1170
Бюджетные кредиты	510	562	740	911
Прочие	143	157	140	135
Всего	1597	2026	2403	2660

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

На основе анализа данных по региональному и муниципальному долгу по состоянию на начало 2016 г. и дефициту консолидированных региональных бюджетов за 2015 г. можно сделать вывод, что между ними существует отрицательная зависимость (коэффициент корреляции равен -0,62). Это подтверждает высказанный нами тезис, что большинство регионов с высоким уровнем задолженности стремятся, по крайней мере, замедлить рост долга. Тем не менее, как видно из табл. 5.5, такая стратегия присуща не всем регионам.

Ряд регионов лидирует как по показателям задолженности, так и по относительной величине текущего бюджетного дефицита. К таким регионам относятся: Мордовия, Костромская область, Удмуртия, Хакасия, Магаданская область и еще несколько регионов. Общей причиной, заставляющей регионы с высоким уровнем долгового бремени продолжать быстро наращивать долг, является невозможность резко снизить расходные обязательства.

В заключение вновь констатируем, что в 2015 г. регионы пытались сократить темпы прироста долгового бремени за счет ограничения роста расходов, в том числе расходов на социальную сферу. В реальном выражении расходы регионов сократились в 2015 г. на 11% по сравнению с 2014 г. (на 7% по сравнению с кризисным 2009 г.). Несмотря на усилия по ограничению роста расходов, большинство регионов исполнило бюджет за 2015 год с дефицитом, региональный долг вырос на 11%. Данные свидетельствуют о полномасштабном бюджетном кризисе на региональном уровне, формально скрытым за относительным сокращением бюджетного дефицита, и о сокращении объема и качества предоставляемых бюджетных услуг.

Андрей Чернявский

Таблица 5.4. Структура регионального и муниципального долга в 2012-2015 годах (в %)

	2012	2013	2014	2015
Облигации	24,0	22,8	18,8	16,7
Кредиты банков	35,1	41,7	44,6	44,0
Бюджетные кредиты	31,9	27,8	30,8	34,3
Прочие	9,0	7,7	5,8	5,1
Всего	100	100	100	100

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