

Бюджет

4. Оценка сбалансированности региональных бюджетов в 2016 году

В 2016 году суммарный консолидированный бюджет регионов был сведен практически с нулевым дефицитом. Этому способствовали большой бюджетный профицит Москвы и ограничительная расходная политика большинства регионов. Тем не менее в значительном количестве регионов проблемы сбалансированности обострились по сравнению с прошлым годом.

За 2016 г. номинальные доходы консолидированных региональных бюджетов выросли по сравнению с 2015 г. на 6,6% и составили 9924 млрд руб. При этом рост поступлений от налога на прибыль, по сравнению с 2015 г., составил 8,2%, поступления НДФЛ выросли на 7,5%, трансферты из федерального бюджета, напротив, сократились на 2,4% (в 2015 году это сокращение составило 3,2%, конкуренция за ресурсы федерального бюджета за последние два года явно обострилась). Динамика доходов, расходов и дефицита региональных бюджетов представлена на рис.4.1.

Расходы региональных бюджетов в 2016 г., по сравнению с 2015 г., выросли в номинальном выражении на 4,8%, одновременно, в постоянных ценах они сократились на 2,1%. Это сокращение существенно меньше аналогичного показателя 2015 г., когда в реальных ценах расходы регионов рухнули на 11%, тем не менее сокращение расходов в 2016 г. является ценой достижения сбалансированности бюджетов для многих регионов. Если посмотреть на динамику бюджетных расходов регионов в неизменных ценах в ретроспективе с 2008 года, то можно констатировать, что с тех пор они упали почти на 9% (к вопросу о потерянном десятилетии), а по сравнению с максимальным значением, достигнутым в 2012 г., почти на 20%. В предыдущих мониторингах мы отмечали (см. КГБ № 104), что в 2013 и 2014 гг. регионы, столкнувшись с проблемами формирования доходной части бюджетов, пытались не допустить резкого падения

Рис. 4.1. Доходы, расходы и дефицит (правая ось) консолидированных региональных бюджетов за 2008–2016 гг., в % к ВВП



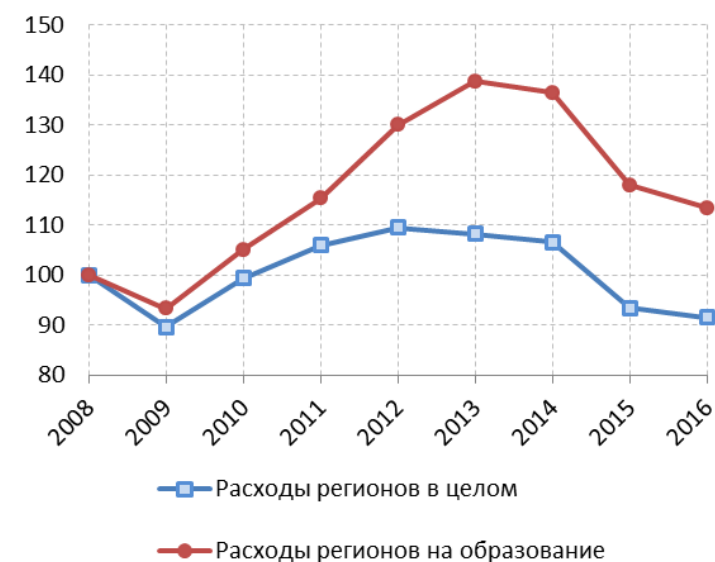
Источник: Минфин РФ, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

расходов, в результате чего резко (в 1,5 раза) увеличили региональный и муниципальный долг. В 2015 г. многие регионы уже проводили ограничительную расходную политику, это же относится и к 2016 году.

Сложное финансовое положение регионов сказалось, прежде всего, на инвестиционных расходах, но затронуло и социальную сферу. Рассмотрим ситуацию с финансированием образования. За 2016 год номинальные расходы на образование в суммарном консолидированном региональном бюджете выросли на 3%, зато в реальном выражении они упали на 4%, постепенно ликвидируя прирост, достигнутый в 2011–2013 гг. под влиянием указов президента (рис. 4.2). При этом 25 регионов сократили расходы на образование по сравнению с прошлым годом в номинальном выражении.

Как уже отмечалось, за 2016 г. в сумме региональные бюджеты были практически с нулевым балансом, дефицит составил 12,6 млрд руб. (0,01% ВВП). Формально уровень сбалансированности на региональном уровне вырос по сравнению с 2013–2015 гг., когда дефицит составлял соответственно 0,9, 0,6 и 0,2% ВВП. Отсутствие существенного дефицита суммарного баланса регионов в 2016 г. связано с большим положительным балансом исполнения бюджета по Москве, равным 116 млрд руб. Помимо этого, по сравнению с 2015 г. существенно возросло число профицитных регионов. Если в 2015 г. с профицитом завершили год только 12 регионов (с учетом автономных округов), то в 2016 г. их число возросло до 32. Тем не менее большая часть регионов и в 2016 г. имела дефицитный бюджет. Если мерой бюджетной сбалансированности считать соотношение баланса бюджета и доходов, то по 19 регионам ситуация в 2016 г. по сравнению с предыдущим годом ухудшилась. Соотношение баланса бюджета и доходов по этим регионам показано на рис.4.3. Из данных рисунка видно, что большинство регионов, имевших проблемы с бюджетной сбалансированностью в 2016 г. имели аналогичные проблемы и в 2015 г. Исключение составляют города Севастополь и Санкт-Петербург, а также Сахалинская область и ХМАО, имевшие в 2015 г. профицитные бюджеты.

Рис.4.2. Динамика общего объема расходов регионов и региональных расходов на образование в постоянных ценах за 2008–2016 гг. (2008 = 100)



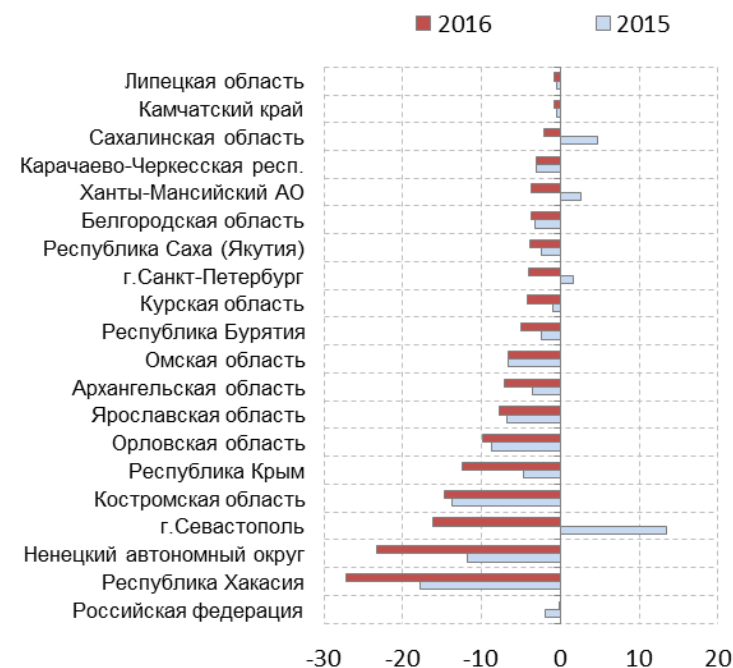
Источник: Минфин РФ, Росстат, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Для количественной оценки влияния различных групп факторов на формирование бюджетного дефицита в наиболее проблемных, с точки зрения бюджетной сбалансированности, регионах прирост бюджетного дефицита за 2016 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. 4.1).

Таблица 4.1. Факторы прироста дефицита региональных бюджетов за 2016 год, в % к доходам (для регионов, в которых соотношение дефицита и бюджетных доходов возросло, по сравнению с 2015 г.)

	Изменение баланса бюджета, в т.ч. за счёт:	Прирост налога на прибыль	Прирост НДФЛ	Прирост трансферт а	Прирост прочих доходов	Прирост расходов на образование (увеличение расходов отражается со знаком «-»)	Прирост прочих расходов (увеличение расходов отражается со знаком «-»)
Российская Федерация	1,6	1,7	2,1	-0,4	2,7	-0,7	-3,9
Республика Хакасия	-8,1	1,8	1,3	-12,9	3,0	-1,0	-0,3
Ненецкий автономный округ	-8,2	-13,0	0,8	4,5	-19,4	5,2	13,6
г. Севастополь	-29,2	1,1	4,8	-2,2	-1,2	-6,1	-25,8
Костромская область	-2,1	3,8	2,3	-1,7	2,5	0,0	-9,0
Республика Крым	-8,7	-1,1	4,1	11,6	3,3	-4,7	-22,0
Орловская область	-1,3	2,9	0,9	-4,4	2,6	0,1	-3,5
Ярославская область	-1,0	4,1	2,1	-3,3	-1,7	0,4	-2,6
Архангельская область	-3,5	-5,2	1,7	-3,2	3,9	0,3	-1,0
Омская область	-0,5	5,4	1,6	-0,9	-0,6	-1,5	-4,5
Республика Бурятия	-2,5	-2,3	1,6	-4,4	2,6	-0,4	0,4
Курская область	-3,3	-2,6	1,4	0,8	2,8	-1,7	-4,0
г. Санкт-Петербург	-5,6	3,0	3,8	-0,1	1,2	-2,5	-11,0
Республика Саха (Якутия)	-1,6	5,1	1,4	-1,2	-0,3	-0,7	-5,9

Рис. 4.3. Соотношение дефицита бюджетов и доходов регионов в 2015 и 2016 гг., в %



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

Белгородская область	-0,6	0,7	-1,9	-1,7	4,1	-1,2	-0,6
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	-6,7	-14,3	1,6	0,0	0,6	-0,9	6,3
Карачаево-Черкесская Республика	0,1	1,8	2,3	-9,4	-1,0	3,4	2,9
Сахалинская область	-9,0	-44,2	1,5	-0,6	0,1	0,3	33,9
Камчатский край	-0,4	1,2	1,8	6,6	-0,1	-1,6	-8,3
Липецкая область	-0,3	-0,7	1,3	1,7	2,6	-0,8	-4,5

Примечание. Увеличение расходов выступает фактором роста бюджетного дефицита, их сокращение уменьшает его.

Источник: расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

По России в целом соотношение бюджетного дефицита и доходов региональных бюджетов в 2016 г. уменьшилось по сравнению с показателем 2015 г. сразу на 1,6 процентных пункта.

В соответствии с таблицей 4.1, можно выделить несколько факторов успешного в среднем исполнения региональных бюджетов в 2015 г. К ним можно отнести номинальный рост налоговых поступлений, в том числе от налога на прибыль и НДФЛ, «демпфировавший» 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 Республике Хакасия в 2016 г. резко (на 35%!) сократились трансферты из федерального бюджета. В результате финансовое положение региона резко ухудшилось, несмотря на рост собственных доходов и незначительный (более медленный, чем по России в целом) рост расходов. Город Севастополь, имевший в 2015 г. профицитный бюджет, столкнулся в 2016 г. с сокращением трансфертов из федерального бюджета, одновременно резко (в 1,4 раза) были увеличены расходы. Аналогичные проблемы привели к увеличению бюджетного дефицита в Костромской области, хотя рост расходов не был столь значительным, как в

Таблица 4.2. Структура регионального и муниципального долга в 2012–2016 гг., в %

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

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

Севастополе. В Республике Крым при падении поступлений от налога на прибыль также резко (в 1,3 раза) были увеличены расходы. Отметим, что для финансирования расходов Республика Крым и Севастополь использовали остатки на бюджетных счетах, кроме того, Республика Крым получила бюджетные кредиты в объеме 5 млрд руб.

По сравнению с 2015 г. суммарный долг регионов и муниципалитетов вырос незначительно, всего на 2%. На конец, в 2016 г. этот показатель составил 2717 млрд руб. В структуре долга в 2016 г. заметно возросла доля бюджетных кредитов при сокращении доли коммерческих кредитов, хотя непонятно, сохранились ли планы федерального центра заместить дорогие коммерческие кредиты дешевыми бюджетными.

В заключение констатируем, что в 2016 г. большинство регионов проводило ограничительную расходную политику в условиях экономической неопределённости, осложняющей планирование доходов, и сокращения трансфертов из федерального центра. В реальном выражении расходы регионов сократились на 2,1% по сравнению с кризисным 2015 г., это сокращение затронуло и социальную сферу. Несмотря на усилия по ограничению роста расходов, большинство регионов исполнило бюджет за 2016 год с дефицитом. Данные свидетельствуют о продолжении масштабного бюджетного кризиса на региональном уровне, формально скрытого за сокращением бюджетного дефицита, и о сокращении объема и качества предоставляемых бюджетных услуг.

Андрей Чернявский