

Бюджет

5. Регионы просят о помощи

В конце октября текущего года Верховный совет Хакасии обратился за финансовой помощью к Правительству России и Государственной Думе. Ранее, в сентябре 2017 г., на заседании президиума Госсовета поднималась тема непосильного для регионов бремени долгов. Рассмотрим ситуацию с задолженностью для самых проблемных регионов.

В конце 2016 г. суммарный региональный и муниципальный долг российских регионов был равен 2 717,5 млрд руб., что составляло 32,6% от доходов консолидированных региональных бюджетов за вычетом трансфертов из федерального бюджета (условно назовем эти доходы «собственными доходами», хотя это не соответствует определению Бюджетного Кодекса). Доля суммарного регионального и муниципального долга в ВВП в 2016 г. равнялась 3,2%, по международным меркам это незначительная величина. Но соотношение долга и собственных доходов сильно варьируется по регионам. По состоянию на конец 2016 г. оно превышало 100% в пяти регионах, в 54 регионах превышение составляло 50%. Показатели долговой задолженности и ряд бюджетных показателей для регионов с наибольшим соотношением долга и собственных доходов на конец 2016 г. представлены в табл. 5.1.

Как видно из табл. 5.1, в число регионов с соотношением долга и собственных доходов, превышавшем в прошлом году 100%, входит и попросившая о помощи Хакасия. Долговые и бюджетные характеристики проблемных регионов различны, но общей для них характеристикой является умеренная или низкая доля трансфертов из федерального бюджета в их собственных доходах. Во всяком случае, в 2016 г. ни по одному из выделенных регионов она не превышала 40%, являющихся основанием для подписания с Минфином РФ специальных соглашений. Все проблемные регионы имели в 2016 г. отрицательный баланс бюджета, доля расходов на обслуживание долга в большинстве из них заметно

превышала среднероссийский показатель. Хакассия не являлась в конце 2016 г. лидером среди российских регионов по соотношению долга и собственных доходов, но у этого региона была самая низкая доля бюджетных кредитов в структуре долга и, соответственно, самая высокая доля расходов на обслуживание долга в общем объеме расходов.

Таблица 5.1. Показатели долговой задолженности и бюджетные показатели проблемных регионов в 2016 г., %

	Долг / собственные доходы	Доля бюджетных кредитов в объеме долга	Баланс бюджета /собственные доходы	Доля трансфертов в доходах	Доля расходов на обслуживание долга в суммарных расходах регионов
Российская Федерация	32,6	40,3	-0,2	15,9	1,5
Республика Мордовия	161,7	59,7	-15,3	32,1	5,1
Костромская область	121,7	38,0	-19,3	23,6	4,9
Республика Хакассия	120,2	15,1	-35,3	23,1	5,9
Астраханская область	107,0	45,9	-5,3	23,3	5,3
Смоленская область	106,1	56,9	-5,3	17,8	3,3
Удмуртская Республика	93,6	39,6	-12,8	15,5	4,7
Республика Карелия	93,2	47,9	-9,2	27,5	3,7
Саратовская область	81,5	47,0	-0,1	20,1	4,1
Псковская область	79,4	33,2	-7,7	34,6	3,2
Еврейская автономная область	77,6	39,0	-10,6	38,4	2,9
Орловская область	77,5	48,4	-14,5	31,7	2,6

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

Проблемы у регионов, представленных в табл. 5.1, возникли не в 2016 г. Можно разложить по факторам влияние изменений в доходах и расходах в 2016 г. на изменение баланса бюджета по сравнению с 2015 г. К таким факторам отнесем

прирост (сокращение) поступлений от налога на прибыль, изменение поступлений по НДФЛ, изменение поступлений трансфертов, других налоговых поступлений, а также прирост бюджетных расходов, с выделением расходов на образование.

Таблица 5.2. Факторы изменения баланса региональных бюджетов за 2016 г., % к доходам (для регионов с наибольшим соотношением долга и собственных доходов)

	Изменение баланса бюджета 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	1,6	1,7	2,1	-0,4	2,7	-0,7	-3,9
Республика Мордовия	10,6	1,8	-0,4	1,0	7,1	-0,3	1,3
Костромская область	-2,1	3,8	2,3	-1,7	2,5	0,0	-9,0
Республика Хакасия	-8,1	1,8	1,3	-12,9	3,0	-1,0	-0,3
Астраханская область	5,0	-5,0	0,5	5,7	-0,6	2,6	1,7
Смоленская область	11,7	3,3	1,8	1,0	5,0	-0,2	0,9
Удмуртская Республика	-0,7	8,7	2,0	-1,5	-0,2	-0,8	-9,0
Республика Карелия	2,9	3,0	1,7	3,0	3,8	1,1	-9,6
Саратовская область	6,1	2,8	0,8	-3,6	6,7	-1,0	0,4
Псковская область	2,1	0,9	1,3	4,2	4,7	-2,4	-6,5
Еврейская автономная область	6,2	2,9	1,5	-1,9	6,6	-1,2	-1,7
Орловская область	-1,3	2,9	0,9	-4,4	2,6	0,1	-3,5

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

Источник: расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Положительное значение показателей в первом столбце табл. 5.2 свидетельствует о сокращении бюджетного дефицита в регионах в 2016 г. по сравнению с 2015 г. Как видно из табл. 5.2, большая часть проблемных регионов сократила бюджетный дефицит в 2016 г. Тем не менее, в этих регионах дефицит сохранился и наращивание долга продолжилось. В четырех регионах из нашей выборки (в Костромской области, Республиках Хакассия и Удмуртия, а также в Орловской области) он вырос. Причины увеличения бюджетного дефицита различны, но есть один общий фактор: сокращение трансфертов из федерального бюджета в 2016 г. по сравнению с 2015 г. Именно это сокращение стало основным фактором ухудшения ситуации с бюджетной сбалансированностью в Хакассии и Орловской области. В Удмуртии и Костромской области рост бюджетного дефицита в основном связан с быстрым (по сравнению со среднероссийскими показателями) увеличением расходов. Также отметим, что во всех четырех регионах при росте дефицита бюджета поступления по основным видам налогов – налогу на прибыль и НДФЛ – выросли.

Что происходит с проблемными регионами в текущем году? Мы располагаем бюджетной статистикой за январь-август 2017 г., последние данные по региональному долгу доступны на конец октября 2017 г. Годовые данные об исполнении бюджетов и данные за восемь месяцев не вполне сопоставимы методически, поскольку значительная часть расходов регионов приходится на конец года. Поэтому положительный баланс исполнения бюджета за восемь месяцев может стать отрицательным в конце года. Кроме того, трансферты из федерального бюджета выдаются неравномерно в течение года, и сравнивать их долю в доходах за восемь месяцев с годовыми показателями некорректно. Тем не менее, некоторые выводы из исполнения бюджетов за 2017 г. сделать можно.

Таблица 5.3. Показатели долговой задолженности и бюджетные показатели проблемных регионов в 2016 и 2017 гг., %

	Баланс бюджета /собственные доходы, 2016	Баланс бюджета /собственные доходы, январь - август 2017	Отношение величины долга на октябрь 2017 к величине долга на декабрь 2016	Доля бюджетных кредитов в объеме долга, декабрь 2016	Доля бюджетных кредитов в объеме долга, октябрь 2017
Российская федерация	-0,2	10,7	94,4	40,3	48,0
Республика Мордовия	-15,3	-30,0	115,2	59,7	60,8
Костромская область	-19,3	-10,3	122,5	38,0	28,8
Республика Хакасия	-35,3	3,6	108,7	15,1	12,3
Астраханская область	-5,3	9,0	88,2	45,9	15,6
Смоленская область	-5,3	-1,1	90,5	56,9	66,6
Удмуртская Республика	-12,8	2,6	101,9	39,6	44,3
Республика Карелия	-9,2	-4,1	100,5	47,9	47,5
Саратовская область	-0,1	2,9	100,1	47,0	46,9
Псковская область	-7,7	-8,3	106,8	33,2	44,8
Еврейская автономная область	-10,6	-21,7	111,2	39,0	42,6
Орловская область	-14,5	-8,1	103,0	48,4	27,0

Источник: Минфин РФ, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ. Данные в первом и четвертом столбцах таблицы 5.3 совпадают с данными третьего и второго столбца таблицы 5.1.

Как видно из табл. 5.3, значительная часть проблемных регионов оказалась не в состоянии улучшить ситуацию с бюджетной сбалансированностью в 2017 г. В целом российские регионы закончили восемь месяцев со значительным профицитом, составившим 10% по отношению к собственным доходам. Тем не менее, в семи из одиннадцати регионов из нашей выборки за восемь месяцев баланс бюджета отрицательный. Можно предположить, что до конца года ситуация с бюджетной сбалансированностью в этих регионах будет только ухудшаться (из-за неравномерности исполнения бюджетов по расходам).

Ситуация с бюджетным дефицитом прямо отражается на региональном долге. Если по России в целом он за десять месяцев 2017 г. сократился на 5,5%, то по большинству проблемных регионов он продолжает расти. В Костромской области этот показатель вырос на 22,5%, в Мордовии – на 15,2%, в ЕАО – на 11,2%, в Хакасии – на 8,7%. Примечательно, что если в целом по России доля бюджетных кредитов в общем объеме долга растет, в ряде проблемных регионов она падает. Это относится к Костромской области, Хакасии (где она и так крайне низка), Астраханской области, Орловской области. В частности, в Орловской области, судя по долговой статистике, произошло заметное замещение бюджетных кредитов коммерческими кредитами, по стране в целом наблюдается обратный процесс.

Из приведенных аналитических данных следует, что в России в период кризиса, рецессии и вялого экономического восстановления сформировался целый кластер проблемных регионов с высоким уровнем долга по отношению к собственным региональным доходам. Свежие данные 2017 г. свидетельствуют, что большинство этих регионов продолжает наращивать долг, причем не за счет дешевых бюджетных кредитов. Это неминуемо скажется на их общем финансовом положении. Финансовые проблемы негативно повлияют на объемы и качество предоставляемых этими регионами бюджетных услуг, разрыв по этим показателям с благополучными регионами будет расти. Федеральный центр может требовать от регионов наращивать собственную доходную базу (эта политика активно проводится в 2017 г.), но реальным выходом из ситуации было бы увеличение финансовой поддержки из федерального бюджета, средства на которую необходимо найти в условиях бюджетной консолидации.

Андрей Чернявский