

Бюджет**7. Оценка сбалансированности региональных бюджетов в 2017 г.**

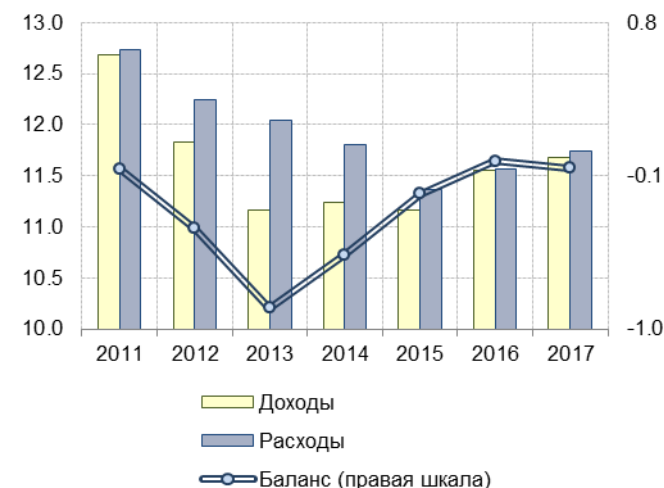
В 2017 г. суммарный консолидированный бюджет регионов был сведен с небольшим дефицитом в объеме 52 млрд руб. Этому способствовало увеличение числа регионов, закончивших год с бюджетным профицитом по сравнению с 2016 г. и, тем более, с кризисным 2015 г., и ограничительная расходная политика большинства регионов. Тем не менее, в значительном числе регионов проблемы сбалансированности стоят очень остро.

За 2017 г. номинальные доходы консолидированных региональных бюджетов выросли по сравнению с 2016 г. на 6,6% и составили 9924 млрд руб. При этом рост поступлений от налога на прибыль, по сравнению с 2016 г., составил 10,9%, поступления НДФЛ выросли на 7,7%, трансферты из федерального бюджета выросли на 7,9% (в 2016 г. трансферты сократились 2,4%). Динамика доходов, расходов и баланса региональных бюджетов представлена на рис. 7.1.

Расходы региональных бюджетов в 2017 г., по сравнению с 2016 г., выросли в номинальном выражении на 8,8%, в постоянных ценах рост составил 4,9%. Рост расходов в постоянных ценах в 2017 г. 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: по сравнению с 2012 г. расходы региональных бюджетов в 2017 г. были ниже почти на 10%. Многие регионы строят расходную политику исходя из необходимости остановить или ограничить рост регионального долга.

Сложное финансовое положение регионов сказалась, прежде всего, на сокращении инвестиционных расходов, но затронуло и социальную сферу. Рассмотрим ситуацию с финансированием образования. За 2017 г. номинальные расходы на образование в суммарном консолидированном региональном

Рис. 7.1. Доходы, расходы и баланс (правая ось) консолидированных региональных бюджетов за 2011-2017 гг., в % к ВВП



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

бюджете выросли на 4,9%, а в реальном выражении – на 1,8%. Если рассматривать динамику расходов на образование с 2011 г. в неизменных ценах, можно отметить рост в 2011-2014 гг., затем существенное снижение в 2015-2016 гг. В результате, в 2017 г. эти расходы были примерно на уровне 2011 г. Другими словами, за последние шесть лет не удалось увеличить расходы регионов на образование (рис. 7.2).

Как уже отмечалось, за 2017 г. в сумме региональные бюджеты были сведены с небольшим бюджетным дефицитом (52 млрд руб., или 0,06% ВВП); в 2016 г. дефицит региональных бюджетов составлял 13 млрд руб. (0,015% ВВП). Формально уровень сбалансированности на региональном уровне в 2016-2017 гг. заметно вырос по сравнению с 2013-2015 гг., когда дефицит составлял соответственно 0,9, 0,6 и 0,2% ВВП. В 2016 г. важным фактором формирования небольшого общего бюджетного дефицита был существенный бюджетный профицит г. Москвы (116 млрд руб.). В 2017 г. профицит Москвы сократился почти до нуля, зато существенную роль в формировании суммарного показателя сыграло общее сокращение количества дефицитных регионов. Если в 2015 г. с бюджетным дефицитом завершили год 76 регионов из 85, то в 2016 г. таких регионов было 56, а в 2017 г. число регионов с дефицитным бюджетом сократилось до 47. Тем не менее, для ряда регионов проблемы с бюджетной сбалансированностью сохранились, и даже стали острее.

Если мерой бюджетной сбалансированности считать соотношение баланса бюджета и налоговых и неналоговых доходов, то в 2017 г. по сравнению с 2016 г. ситуация ухудшилась по 27 регионам из 47 регионов с дефицитным бюджетом. Соотношение баланса бюджета и налоговых и неналоговых доходов по двадцати «наиболее несбалансированным» регионам в 2017 г. показано на рис. 7.3. Из данных рисунка видно, что большинство регионов, имевших проблемы с бюджетной сбалансированностью в 2017 г., имели аналогичные проблемы и в 2016 г. Исключение составляют Ленинградская область и Чукотский АО, имевшие в 2016 г. профицитные бюджеты. Из данных рисунка также следует, что по

Рис. 7.2. Динамика общего объема расходов регионов и региональных расходов на образование в постоянных ценах за 2011-2017 гг. (2011 = 100)



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

значительной части «проблемных регионов» относительная величина дефицита бюджета в 2017 г. выросла. Отметим, что в число регионов, закончивших 2017 г. с бюджетным дефицитом, входят достаточно развитые в экономическом отношении регионы, такие как Санкт-Петербург, Ленинградская и Московская области, далеко не являющиеся лидерами по соотношению долга и налоговых и неналоговых доходов. Одновременно сформировался кластер проблемных регионов с высокой относительной задолженностью и хроническим бюджетным дефицитом.

На 1 января 2018 г. суммарный долг регионов и муниципальных образований составлял 2683 млрд руб., на 1,3% ниже чем на начало 2017 г. В таблице 7.1 приведена структура этого показателя за 2012-2017 гг.

Таблица 7.1 Структура регионального и муниципального долга в 2012-2017 гг., в %

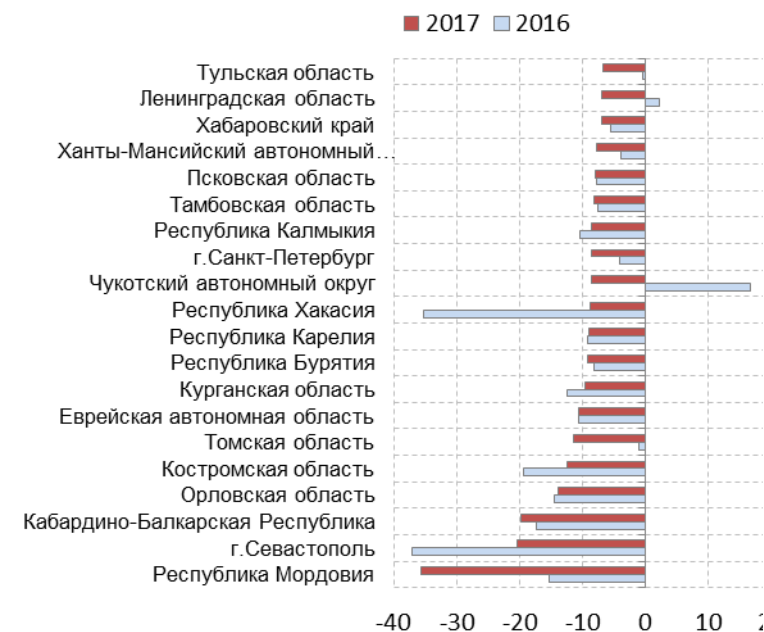
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Облигации | 24,0 | 22,8 | 18,8 | 16,7 | 17,4 | 21,2 |
| Кредиты банков | 35,1 | 41,7 | 44,6 | 44,0 | 38,1 | 33,8 |
| Бюджетные кредиты | 31,9 | 27,8 | 30,8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

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. Отметим, что ряд регионов в 2017 г. вернулся на рынок облигационных заимствований или расширил на нем свое присутствие, что является позитивным структурным сдвигом. Например, это относится к Московской области, г. Санкт-Петербург, Краснодарскому краю.

Долговая нагрузка на регионы характеризуется соотношением долга и налоговых и неналоговых доходов. В целом по России в конце 2017 г. долговая нагрузка

Рис. 7.3. Соотношение балансов бюджета и налоговых и неналоговых доходов регионов в 2016 и 2017 гг., в %



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

регионов оценивалась в 30%. Для 42 регионов этот показатель превышал 50%, по четырем регионам соотношение долга и налоговых и неналоговых доходов превысило 100%. В «великолепную четверку» попали Республика Мордовия, Костромская область, Республика Хакасия и Республика Карелия. У Мордовии долговая нагрузка достигла 200%. На рис. 7.4 представлены показатели долговой нагрузки по 20 наиболее проблемным в этом отношении регионам. Половина этих регионов присутствует и на рис. 7.3, то есть входят в число регионов с наиболее несбалансированными бюджетами в 2017 г. Это подтверждает наш тезис о формировании кластера проблемных регионов, которым трудно сократить уровень задолженности без поддержки федерального центра.

Вернемся к проблемам сбалансированности региональных бюджетов в 2017 г. Для количественной оценки влияния различных групп факторов на формирование бюджетного дефицита в наиболее проблемных с точки зрения бюджетной сбалансированности регионах, прирост бюджетного дефицита за 2017 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. 7.2).

По России в целом соотношение бюджетного дефицита и доходов региональных бюджетов в 2017 г. по сравнению с показателем 2016 г. несколько возросло.

Из данных таблицы 7.2 следует, что в 2017 г. по сравнению с 2016 г. по России в целом и по большинству регионов выросли все виды доходов. С другой стороны, существенно выросли и бюджетные расходы. Заметную роль здесь сыграло увеличение расходов г. Москвы. Если расходы регионов в целом выросли в 2017 г. на 8,8%, по Москве этот рост составил 21%.

Рис. 7.4. Долговая нагрузка по наиболее проблемным регионам (в %)



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

Таблица 7.2. Факторы прироста дефицита региональных бюджетов за 2017 год, в % к доходам (для двадцати регионов, в которых соотношение дефицита и бюджетных доходов возросло по сравнению с 2016 г.)

| | Изменение баланса бюджета к доходам | Прирост компонентов доходов к доходам: | | | | Прирост компонентов расходов к доходам: | |
|--------------------------------------|--|--|------------|------------|------------------|--|-------------------|
| | | Налог на прибыль | НДФЛ | Трансферты | Прочие доходы | Расходы на образование | Прочие расходы |
| Российская федерация | -0,4 | 2,3 | 2,2 | 1,2 | 2,1 | -1,3 | -6,8 |
| Республика Мордовия | -14,3 | 1,1 | -0,3 | -4,7 | -1,7 | -0,7 | -8,0 |
| Чукотский автономный округ | -13,9 | -10,5 | 1,2 | -6,2 | 6,2 | -1,1 | -3,5 |
| Ленинградская область | -8,6 | -4,7 | 2,2 | -0,8 | 1,2 | -2,6 | -4,0 |
| Томская область | -8,3 | -9,3 | 1,9 | 4,1 | 0,2 | -2,0 | -3,2 |
| Республика Адыгея | -6,0 | 1,0 | 1,2 | 1,6 | 1,2 | -4,2 | -6,8 |
| г. Москва | -5,4 | 4,7 | 3,6 | -1,8 | 5,3 | -0,7 | -16,4 |
| Амурская область | -5,3 | 1,0 | 2,4 | 1,3 | -4,2 | -0,3 | -5,5 |
| Тульская область | -5,3 | 0,9 | 1,5 | 2,4 | -1,1 | -2,4 | -6,5 |
| г. Санкт-Петербург | -4,5 | 3,0 | 4,5 | -0,6 | 0,0 | -3,3 | -8,2 |
| Мурманская область | -4,3 | -2,8 | 1,9 | 0,8 | 0,2 | -1,4 | -3,0 |
| Чувашская Республика | -4,2 | 0,3 | 2,4 | 1,9 | 0,7 | -0,2 | -9,3 |
| Московская область | -3,8 | 2,4 | 3,4 | 0,0 | 3,0 | -2,5 | -10,1 |
| Забайкальский край | -3,8 | 3,5 | 2,1 | 2,1 | -2,3 | -3,3 | -5,9 |
| Ханты-Мансийский автономный округ | -3,6 | -8,9 | 1,1 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 3,7 |
| Республика Ингушетия | -3,3 | -0,2 | 0,5 | -24,7 | -0,2 | -2,6 | 23,9 |
| Тюменская область | -3,2 | 8,4 | 1,5 | -0,1 | 0,6 | -1,7 | -11,8 |
| Сахалинская область | -3,0 | -28,8 | 0,7 | -0,9 | 9,0 | 0,0 | 16,9 |
| Алтайский край | -2,8 | -0,6 | 1,2 | 2,7 | -0,8 | -3,1 | -2,3 |
| Ульяновская область | -2,5 | -1,9 | 1,5 | 1,8 | 3,2 | -1,6 | -5,6 |
| Тверская область | -2,4 | 2,2 | 1,0 | 3,9 | -1,2 | -1,4 | -6,9 |

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

Источник: расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

У неблагополучных с точки зрения бюджетной сбалансированности регионов к относительному росту бюджетного дефицита привели различные факторы. Например, в Республике Мордовия в 2017 г. резко (на 14%) сократились трансферты из федерального бюджета. В результате финансовое положение региона дополнительно ухудшилось, доходы региона в целом сократились на 5%, одновременно на 7% (примерно как и по России в целом) выросли расходы, что и привело к существенному увеличению бюджетного дефицита. В целом аналогичные проблемы испытывал в 2017 г. Чукотский автономный округ. В Ленинградской области в 2017 г. резко снизились поступления по налогу на прибыль. Существенное изменение расходной политики в 2017 г. произошло в Москве, регион перестал сводить бюджет с существенным бюджетным профицитом, как это было в 2015 и 2016 гг. (в таблицу 7.2 этот регион попал по чисто формальным основаниям – из-за резкого сокращения баланса бюджета). Наконец, в Санкт-Петербурге рост бюджетного дефицита связан с увеличением расходов на 12% (долговой устойчивости региона пока ничего не угрожает, соотношение регионального долга и налоговых и неналоговых доходов в конце 2017 г. составляло всего 7%).

В заключение отметим, что в 2017 г. регионы смогли заметно увеличить налоговые и неналоговые доходы, отчасти за счет отказа от налоговых льгот. Трансферты из федерального бюджета как доля в доходах продолжают сокращаться. Расходы регионов в реальном выражении по сравнению с 2016 г. незначительно выросли, но составляют лишь 88% от уровня 2012 г. Рост расходов регионов в реальном выражении в 2017 г. был обеспечен их быстрым ростом в нескольких крупных регионах, в частности, в Москве и Санкт-Петербурге. Число регионов, закончивших 2017 г. с бюджетным дефицитом, по сравнению с прошлым годом заметно сократилось. Но одновременно сформировался целый кластер депрессивных регионов с хроническим бюджетным дефицитом, требующий дополнительной государственной поддержки. В целом, данные свидетельствуют о медленном улучшении экономической и бюджетной ситуации в регионах. Но если это улучшение будет происходить такими темпами, наверстывать уровни расходов пятилетней давности придется еще очень долго.

Андрей Чернявский