

Комментарии о Государстве и Бизнесе

26730 марта 2020

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

Бюджет

Регионы нуждаются в поддержке

В 2019 г. доходы регионов заметно выросли по сравнению с 2018 г., опережающими темпами росли трансферты из федерального бюджета. В структуре трансфертов возросла доля субсидий и иных трансфертов, что связано с началом реализации национальных проектов. Расходы регионов в реальном выражении увеличились на 9,5%. Расходы на душу населения в неизменных ценах в 2019 г. наконец достигли уровней 2012 г. Суммарный бюджет российских регионов был практически сбалансирован. По сравнению с 2018 г. более чем в 2 раза, до 35, возросло количество регионов, закончивших год с бюджетным дефицитом. При этом суммарный государственный и муниципальный долг в регионах сократился на 3,5%. Ряд регионов, в том числе г. Москва, профинансировали бюджетный дефицит полностью или частично за счет уменьшения остатков на счетах.

Финансовое благополучие регионов испарилось к концу первого квартала 2020 г. Под влиянием резкого падения цен на нефть и распространения коронавируса регионы столкнутся одновременно с существенным падением собственных доходов и необходимостью увеличивать социальные расходы и расходы на здравоохранение. Необходима масштабная поддержка федерального центра.

2019 г. номинальные доходы консолидированных региональных бюджетов выросли по сравнению с 2018 г. на 9,5% и составили 13,6 трлн руб. При этом рост поступлений от налога на прибыль составил поступления НДФЛ выросли на 8,3%, трансферты из федерального бюджета увеличились на 17,7%, а их общий объем составил 2,45 трлн руб. Динамика

Рис. 1. Доходы, расходы и баланс консолидированных региональных бюджетов за 2011–2019 гг., в % к ВВП



доходов, расходов и баланса региональных бюджетов за 2011–2019 гг. представлена на рис. 1.

Ретроспективный анализ показывает, что доля трансфертов из федерального бюджета в доходах регионов за последние 9 лет существенно менялась. Из данных рис. 2 следует, что в 2011-2017 гг. доля трансфертов почти монотонно снижалась, но в 2018 г. произошел перелом этой тенденции. Существенное увеличение трансфертов 2018 г. может быть связано с президентскими выборами. Трансфертная политика федерального центра в 2019 г.

Рис. 2. Доля трансфертов из федерального бюджета в общем объеме доходов консолидированных бюджетов регионов в 2011–2019 гг.



изменилась в связи с началом реализации национальных проектов.

Посмотрим на динамику структуры трансфертов из федерального бюджета регионам в 2011–2019 гг.

Таблица 1. Структура трансфертов из федерального бюджета регионам в 2011–2019 гг., в %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	24,2	24,5	27,6	26,3	30,2	32,6	36,1	30,9	27,5
Прочие дотации	10,1	7,9	12,6	14,6	10,1	9,0	8,5	18,7	10,2
Субсидии	31,3	35,3	34,2	24,0	24,9	22,7	24,8	18,4	22,7
Субвенции	20,6	17,6	18,3	18,7	20,8	21,2	19,1	15,9	16,2
Иные трансферты	13,8	14,7	7,4	16,4	14,0	14,5	11,5	16,0	23,4
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100,0

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

Из данных таблицы 1 следует, что в 2019 г. резко сократилась доля прочих «дискреционных» дотаций при росте доли субсидий и иных трансфертов, что обусловлено предоставлением средств регионам на финансирование национальных проектов. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2019 г. вырос по сравнению с 2018 г. на 5%, но доля этих дотаций в общем объеме трансфертов из федерального бюджета заметно снизилась. По сравнению со странами ОЭСР, российские дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности невелики по общему объему. В среднем по странам ОЭСР объем дотаций на выравнивание составляет 2,5% ВВП, в России в 2019 г. этот показатель составил 0,6% ВВП при сравнительно большем уровне разрыва в бюджетной обеспеченности регионов. Доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме трансфертов регионам по странам ОЭСР в среднем составляет 50%.

Расходы региональных бюджетов в 2019 г. по сравнению с 2018 г. выросли В номинальном выражении на 14,0%, в постоянных ценах рост составил 9,5%. Рост расходов регионов в постоянных ценах в 2017-2019 гг. произошел после серьезного падения этого показателя в 2015 и 2016 гг. (см. рис. 3). При анализе динамики расходов регионов в неизменных ценах в ретроспективе с 2011 г. целесообразно наряду с индексом расходов в неизменных ценах использовать индекс расходов на душу населения. Такой подход оправдан из-за включения двух новых регионов в состав России в

Рис. 3. Динамика общего объема расходов регионов и расходов регионов на душу населения в постоянных ценах в январе-октябре 2011–2019 гг. (2011 г. = 100)



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

2014 г. Мы видим, что расходы в целом и расходы на душу населения в неизменных ценах снижались в 2012—2016 гг., затем началось их быстрое восстановление. В результате индекс расходов в целом в 2019 г. уже превосходил показатель 2012 г. на 3,3%. Однако, если рассматривать индекс региональных расходов на душу населения, можно констатировать, что расходы на душу населения в неизменных ценах в 2019 г. были примерно равны показателям 2012 г.

В 2019 г. число регионов, закончивших год с дефицитом, возросло до 35, в 2018 г. таких регионов было всего 15. Напомним, что в 2015 г. с дефицитом год закончили 76 регионов, в 2016 г. таких регионов было 56, в 2017 г. – 47. Несмотря на рост количества регионов, закончивших год с бюджетным дефицитом, суммарный государственный и муниципальный долг в регионах в 2019 г. сократился по сравнению с показателями 2018 г. на 3,5% и составил на 1 января 2020 г. 2493 млрд руб. В таблице 2 приведена структура этого показателя за 2012–2019 гг.

Таблица 2. Структура регионального и муниципального долга в 2012–2019 гг., в %

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Облигации	24,0	22,8	18,8	16,7	17,4	21,2	22,1	24,4
Кредиты банков	35,1	41,7	44,6	44,0	38,1	33,8	34,6	33,5
Бюджетные кредиты	31,9	27,8	30,8	34,3	40,3	41,0	39,8	39,2
Прочие	9,0	7,7	5,8	5,1	4,3	3,9	3,6	2,8
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

В структуре долга в 2019 г. возросла доля облигаций. Такой результат во многом связан с расширением присутствия на облигационном рынке Московской области. Самый большой, по сравнению с другими регионами, бюджетный дефицит в 74 млрд руб. в этом регионе на 45 млрд руб. был профинансирован за счет размещения облигаций.

Сокращение долга при более чем двукратном увеличении количества дефицитных регионов заслуживает специального комментария. Ряд регионов профинансировал бюджетный дефицит частично или полностью за счет сокращения остатков на счетах. Это позволило им не увеличить и даже сократить государственный долг. К регионам, сократившим государственный долг при дефицитном исполнении бюджета, относятся, в частности, Белгородская, Липецкая, Орловская, Тульская области. Г. Москва при бюджетном дефиците в 53 млрд. руб. не увеличила свой (весьма скромный) долг. Это же относится и г. Санкт-Петербургу. Тем не менее в 10 регионах государственный долг в 2019 г. вырос. К этим регионам относятся Хабаровский край, Бурятия, Томская область, Иркутская область и ряд других.

Оценить доходы региональных бюджетов в 2020 г. достаточно сложно из-за быстрого изменения (ухудшения) российской и мировой экономической конъюнктуры. На российские экономические показатели негативно влияют и резкое снижение нефтяных цен, и мировые и российские последствия распространения коронавируса. Если ограничиться оценкой влияния на региональные бюджеты только падения нефтяных цен, то можно получить следующие результаты (см. показатели таблицы 3).

Таблица 3. Прогноз доходов и баланса консолидированных региональных бюджетов в 2020 г., млрд руб.

Показатель	2019 г. (факт)	2020 г. (проектировки ОНБП)	2020 г. (цена на нефть Urals 30 долл./барр.)	2020 г. (цена на нефть Urals 42,4 долл./барр.)
Доходы	13 572,4	14 122,1	12 979,1	13 579,7
% ВВП	12,4	12,5	12,8	12,6
Собственные доходы	11 119,3	11 569,6	10 426,7	11 027,3
Межбюджетные трансферты	2 453,1	2 552,4	2 552,4	2 552,4
Расходы	13 567,7	14 098,9	14 098,9	14 098,9
% ВВП	12,4	12,5	13,9	13,1
Баланс	4,7	23,2	-1 119,8	-519,2
% ВВП	0,0	0,0	-1,1	-0,5

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

В соответствии с двумя рассматриваемыми сценариями, среднегодовая цена на нефть в 2020 г. составит 30 долл./барр. (пессимистический сценарий) и 42,4 долл./барр. (базовый сценарий). При падении цены на нефть до 30 долл./барр. доходы регионов (при предположении, что трансферты из федерального бюджета останутся на запланированном на 2020 г. уровне) сократятся на 1,14 трлн руб. (на 9%). При прогнозируемых в ОНБП на 2020—2022 гг. расходах консолидированных региональных бюджетов суммарный дефицит составит 1,1 трлн руб. (1,1% ВВП). В базовом сценарии доходы региональных бюджетов упадут на 542 млрд руб.

Приведенные оценки могут быть скорректированы не в лучшую сторону по двум направлениям. Во-первых, падение региональных доходов может быть существенно больше, чем в сценариях, представленных в таблице 3, с учетом негативных последствий распространения коронавируса. Во-вторых, у регионов появятся дополнительные потребности. В первом приближении, должны быть увеличены расходы на здравоохранение и социальную защиту, а также на поддержку предприятий. Из всего этого следует, что региональные бюджеты в 2020 г. будут нуждаться в массированной поддержке из федерального центра.

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

Игорь Сафонов

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 2020 году