

Комментарии о Государстве и Бизнесе

 **345**

25 февраля 2021

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

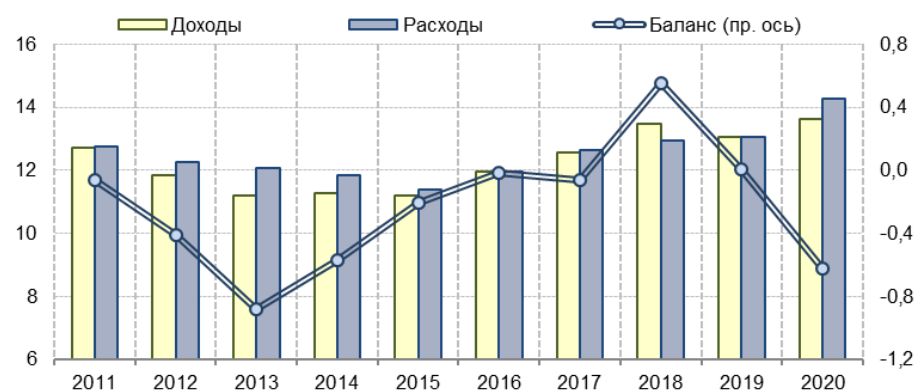
Бюджет

Рекордные расходы и рост несбалансированности регионов в период пандемии

Кризисный 2020 г. регионы закончили с рекордно высокими доходами, расходами и абсолютной величиной бюджетного дефицита. Доходы регионов за 2020 г. увеличились по отношению к 2019 г. на 10%, трансферты из федерального бюджета выросли на 54% (!). Суммарный показатель собственных доходов регионов практически не изменился из-за роста поступлений НДФЛ и сокращения налога на прибыль. Расходы региональных бюджетов выросли в 2020 г. на 15%, в том числе расходы на здравоохранение – на 72%. Под влиянием существенного роста расходов большинство регионов (57 из 85) закончили год с бюджетным дефицитом. Наибольшие проблемы с формированием собственных доходов и бюджетной сбалансированностью испытали регионы с сырьевой направленностью экономики.

За 2020 г. доходы консолидированных региональных бюджетов составили 14,9 трлн руб. (13,65% ВВП, см. рис. 1). Большую роль в формировании региональных доходов сыграли трансферты из федерального бюджета – их доля в доходах составила 25% (см. рис. 2); такая же доля

Рис. 1. Доходы, расходы и баланс консолидированных региональных бюджетов за 2011–2020 гг., в % к ВВП



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

трансфертов в доходах регионов была в кризисном 2009 г. Собственные доходы регионов по сравнению с 2019 г. практически не изменились, но заметно перестроилась их структура.

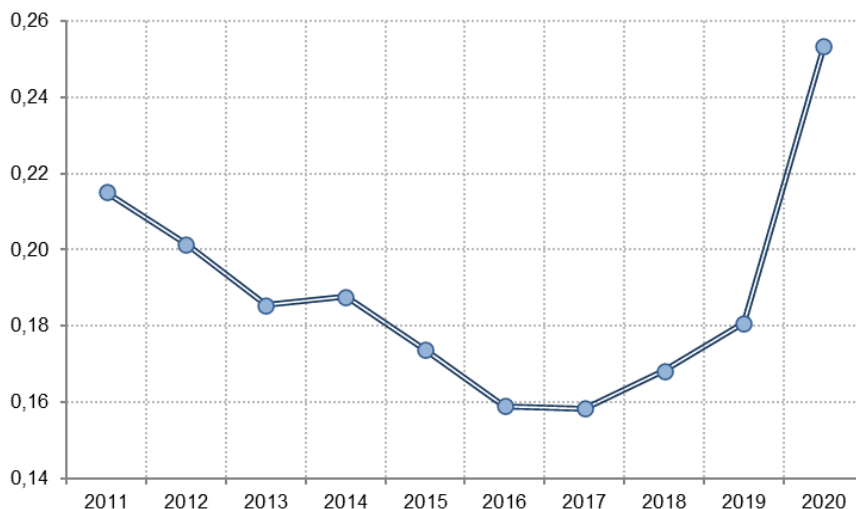
Под влиянием экономического кризиса поступления по налогу на прибыль сократились на 13% (см. табл. 1).

Поступления по налогам на совокупный доход и налогу на имущество изменились незначительно, что в кризисный период может быть связано с ростом собираемости этих налогов.

Поступления по акцизам в

региональные бюджеты выросли на 5,7%. Факторами такого роста стали повышение ставки акциза на пиво и доли регионов в поступлениях акцизов на ГСМ в 2020 г. Наконец, поступления НДФЛ в 2020 г. выросли на 7,5%, что стало основным фактором компенсации падения доходов по налогу на прибыль. Рост поступлений по НДФЛ может быть связан с бюджетной поддержкой регионов федеральным центром, а также с бюджетной политикой самих регионов, существенно увеличивших расходы, в том числе расходы на заработную плату. Отметим, что практически стабильный уровень собственных доходов регионов по сравнению с 2019 г. не предполагался Минфином РФ при подготовке ОНБП на 2021–2023 гг. – там собственные доходы регионов прогнозировались на уровне на 1 трлн руб. меньше фактического.

Рис. 2. Доля трансфертов из федерального бюджета в общем объеме доходов консолидированных бюджетов регионов в 2011–2020 гг.



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

Таблица 1. Доходы региональных бюджетов в 2019 и 2020 гг., млрд руб.

	2019	2020	Темп роста, %
Доходы регионов	13 572	14 901	109,8
Трансферты	2453	3776	153,9
Доля трансфертов в доходах регионов в %	18,1	25,3	
Собственные доходы	11 119	11 125	100,1
Налог на прибыль	3358	2927	87,2
НДФЛ	3956	4253	107,5
Акцизы	755	798	105,7
Налоги на совокупный доход	596	592	99,3
Налоги на имущество	1351	1358	100,5
Прочие доходы	1103	1197	108,5

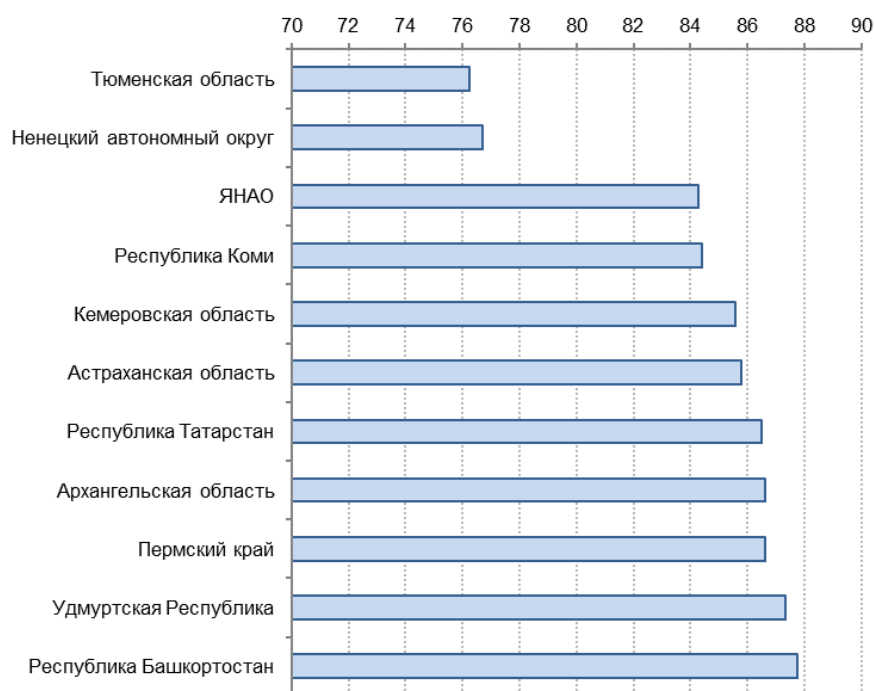
Источник: Минфин РФ, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Приведенные данные по динамике собственных доходов по всем регионам не означают отсутствия проблем с формированием доходов у отдельных регионов. Данные федерального казначейства свидетельствуют, что собственные доходы в 2020 г.

сократились у 32 регионов (год к году), при этом у 11 регионов это сокращение превысило 10% (см. рис. 3).

Как видно из приведенной диаграммы, лидерами по сокращению собственных доходов стали, прежде всего, регионы с сырьевой направленностью экономики – Тюменская область, ЯНАО, Республика Коми, республики Татарстан и Башкортостан. Из-за падения цен на углеводороды эти регионы столкнулись с резким падением поступлений налога на прибыль, что и обусловило падение собственных доходов. Например, в Тюменской области эти поступления сократились на 35%.

Рис. 3. Темпы роста собственных доходов регионов в 2020 г.



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

В 2020 г. изменилась структура трансфертов регионам из федерального бюджета (см. табл. 2). Существенно сократилась доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, поскольку объем таких дотаций заложен в годовом плане, а решения о дополнительной поддержке регионов принимались в течение года. Увеличилась доля субсидий, значительной осталась и доля иных трансфертов. Отметим, что эти виды трансфертов используются при финансировании национальных проектов в регионах. Также выросла доля прочих дотаций, использовавшихся для оказания помощи регионам, в том числе медицинской помощи больным коронавирусной инфекцией.

Таблица 2. Структура трансфертов регионам из федерального бюджета в 2011–2020., в %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	24,2	24,5	27,6	26,3	30,2	32,6	36,1	30,9	27,5	19,0
Прочие дотации	10,1	7,9	12,6	14,6	10,1	9,0	8,5	18,7	10,2	15,5
Субсидии	31,3	35,3	34,2	24,0	24,9	22,7	24,8	18,4	22,7	26,8
Субвенции	20,6	17,6	18,3	18,7	20,8	21,2	19,1	15,9	16,2	16,0
Иные трансферты	13,8	14,7	7,4	16,4	14,0	14,5	11,5	16,0	23,4	22,6
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100,0	100

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

Расходы консолидированных региональных бюджетов выросли в 2020 г. на 15%. Увеличение расходов консолидированных региональных бюджетов в первом полугодии 2020 г. происходило в основном за счет дополнительного финансирования здравоохранения.

Как видно из рис. 4, расходы на здравоохранение в 2020 г. выросли на 71% (год к году). Расходы на социальную политику, включающие расходы на медицинское страхование неработающего населения, возросли на 23%. Практически все остальные виды расходов росли медленнее расходов в целом. Расходы на обслуживание долга сократились на 5% под влиянием мер по реструктуризации задолженности региональных бюджетов.

В неизменных ценах расходы региональных бюджетов выросли в 2020 г. на 11% (год к году). Уровень расходов регионов в неизменных ценах в 2020 г. вообще был самым высоким за всю новейшую российскую историю (см. рис. 5).

Это же утверждение верно и по отношению к расходам консолидированного бюджета, включая внебюджетные фонды.

В 2020 г. дефицит консолидированных региональных бюджетов составил 677 млрд руб., что является рекордным показателем (год рекордов) по абсолютной величине, по крайней мере за период с 2006 г. По отношению к ВВП он был равен -0,62%, более высокое отношение дефицита к ВВП (-0,88%) имело место в 2013 г. С дефицитом исполнили бюджет 57 из 85 регионов. Для сравнения отметим, что в 2019 г. таких регионов было 35, в 2018 г. –

Рис. 4. Темпы роста отдельных видов расходов региональных бюджетов в 2020 г. (год к году), в %



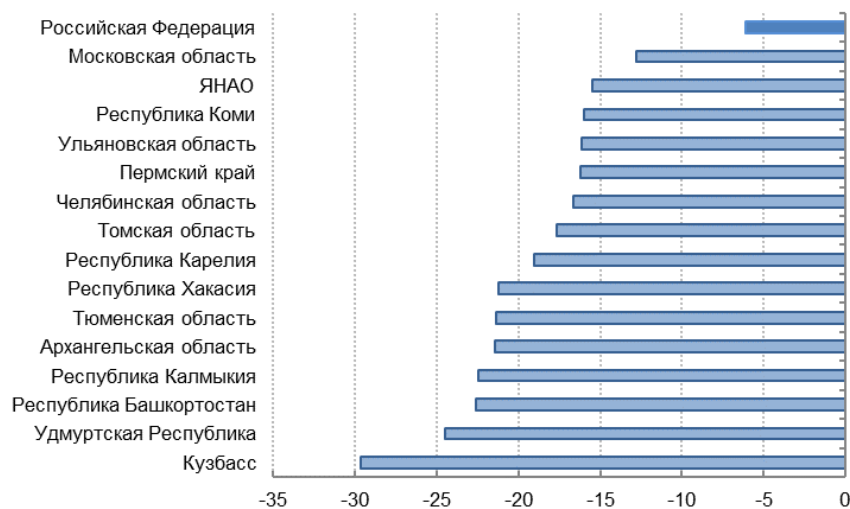
Рис. 5. Динамика общего объема расходов регионов и бюджетов бюджетной системы в постоянных ценах в 2011–2019 гг. (2006 г. = 100)



всего 15. Можно сказать, что уровень бюджетной несбалансированности в 2020 г. возрос. Оценить этот уровень по регионам можно на основе соотношения бюджетного дефицита и собственных доходов регионов.

В число регионов с наибольшим (по абсолютной величине) соотношением бюджетного дефицита и собственных доходов входит ряд регионов с сырьевой направленностью экономики, у которых существенно сократились собственные доходы. В их число входят Тюменская область, Республика Коми, ЯНАО, Республика Башкортостан, Кузбасс. Пермский край и Томскую область также

Рис. 6. Соотношение бюджетного дефицита и собственных доходов регионов в 2020 г., в %



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

можно отнести к числу сырьевых регионов. По абсолютной величине самый большой дефицит в 2020 г. (-136 млрд руб.) сформировался в Москве, но по соотношению дефицита и собственных доходов Москва не входит в число «лидеров».

Таблица 3. Структура регионального и муниципального долга в 2013–2020 гг., в %

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Облигации	22,8	18,8	16,7	17,4	21,2	22,1	24,4	27,6
Кредиты банков	41,7	44,6	44,0	38,1	33,8	34,6	33,5	28,9
Бюджетные кредиты	27,8	30,8	34,3	40,3	41,0	39,8	39,2	41,4
Прочие	7,7	5,8	5,1	4,3	3,9	3,6	2,8	2,0
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

Суммарный региональный и муниципальный долг на конец 2020 г. вырос на 390 млрд руб. и составил 2883 млрд руб. (2,7% ВВП). Такой прирост долга свидетельствует о том, что примерно 290 млрд руб. бюджетного дефицита регионов было профинансировано за счет средств на бюджетных счетах (в частности, за счет остатков на счетах был профинансирован бюджетный дефицит в Москве). В структуре регионального долга в 2020 г. выросла доля бюджетных кредитов, а также облигаций. В основном за счет облигационных заимствований, к которым прибегают финансово состоятельные регионы, в 2020 г. был профинансирован бюджетный дефицит Московской области.

На формирование доходов региональных бюджетов в 2021 г. будет одновременно действовать несколько факторов. В соответствии с ОНБП и Законом о федеральном

бюджете на 2021–2023 гг. трансферты из федерального бюджета регионам, по сравнению с фактическим уровнем 2020 г., должны будут сократиться на 25% (!). Такое сокращение негативно скажется и на поступлениях НДФЛ, которые могут уменьшиться по сравнению с рекордным уровнем 2020 г. Поступления по налогу на прибыль в региональные бюджеты в 2021 г. должны увеличиться под влиянием роста экономики и мировых цен на сырье. Можно предположить, что доходы регионов в 2021 г. вернуться к уровням 2019 г. с поправкой на инфляцию, т.е. будут ниже номинальных показателей 2020 г. примерно на 2%.

На расходы регионов в 2021 г. будут оказывать влияние те же факторы, что и в 2020 г., в том числе: пандемия коронавируса, необходимость дополнительно поддерживать население и бизнес. Не следует забывать и о выборах в Государственную Думу в этом году. Многие регионы окажутся в 2021 г. в более сложном финансовом положении, чем в 2020 г., поскольку были потрачены резервы на счетах на финансирование бюджетного дефицита. В такой ситуации федеральному центру целесообразно сохранить поддержку регионов в части бюджетных кредитов (below the line) в масштабах 2020 г. и найти возможность увеличить бюджетные трансферты сверх запланированного уровня. Учитывая резервы федерального бюджета, помимо ФНБ, дополнительные средства на поддержку регионов в 2021 г. могут быть найдены без нарушения его общей конструкции.

Андрей Чернявский

Команда Центра развития

Дарья Авдеева
Наталья Акиндинова
Николай Кондрашов
Людмила Коновалова
Алексей Кузнецов
Валерий Миронов
Светлана Мисихина
Анжела Назарова
Сергей Пухов
Наталья Самсонова
Игорь Сафонов
Сергей Смирнов
Степан Смирнов
Алена Чепель
Андрей Чернявский

Ждем Ваших вопросов и замечаний!

ЦЕНТР РАЗВИТИЯ: тел. +7 (495) 772-95-90 доб. 23617, e-mail: info_dcenter@hse.ru, <http://dcenter.hse.ru/>

ПРЕСС-СЛУЖБА НИУ ВШЭ: тел. +7 (495) 772-95-67, e-mail: press@hse.ru, <http://www.hse.ru>

Вся информация, представленная в настоящем выпуске, базируется на данных официальных органов и расчетах Института «Центр развития» НИУ «Высшая школа экономики». При использовании, частичном или полном, материалов, изложенных в выпуске, необходимо ссылаться на Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ. Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2021 году.