

## Проблемы сбалансированности региональных бюджетов

А.В. Чернявский, ведущий научный сотрудник института «Центр развития» НИУ ВШЭ

С середины 2000-х гг. региональные бюджеты в целом были сбалансированными, динамика их доходов с учетом федеральных трансфертов соответствовала динамике расходов. Исключением стал кризисный 2009 год, когда резкое падение ВВП привело к сокращению доходов региональных бюджетов и образованию дефицита в размере 0,8% ВВП. Нормализовавшись после кризиса, ситуация вновь ухудшилась в 2012 г., когда начавшееся замедление роста экономики и доходов совпало с появлением у регионов дополнительных социальных обязательств, связанных с необходимостью выполнения указов Президента от 7 мая 2012 года.

Резкое сокращение темпов экономического роста с 3,4% в 2012 г. до 1,3% в 2013 г. еще больше усугубило проблемы региональных бюджетов, доходы которых в большей степени связаны с внутрисредней конъюнктурой, чем доходы федерального бюджета. За 2013 год доходы консолидированных региональных бюджетов в номинальном выражении выросли всего на 1,7%. В результате, несмотря на заметное сокращение темпов роста расходов региональных бюджетов, дефицит консолидированных бюджетов регионов, по сравнению с 2012 г. вырос в 2,3 раза до 1% ВВП.

При невысоких средних показателях роста доходов региональных бюджетов в 26 регионах, в том числе в Москве, доходы снизились по сравнению с уровнем 2012 года. Лидером по снижению доходов (72% к уровню 2012 г.) стала Тюменская область. У шести регионов снижение доходов превысило или было равно 10%. В этот список, помимо Тюменской области, попали Краснодарский край, Новгородская область, республики Калмыкия, Мордовия и Чечня.

Основными факторами резкого сокращения темпов роста (а в ряде регионов и падения) доходов стало сокращение поступлений от налога на прибыль (на 13%) и трансфертов из федерального бюджета (на 4%). Разумеется, в различных регионах эти факторы действовали по-разному.

### Оценка вклада различных факторов в увеличение дефицита региональных бюджетов

На итоговые показатели дефицита региональных бюджетов, помимо сокращения поступлений от налога на прибыль и межбюджетных трансфертов, повлияла динамика доходов других видов, а также расходная политика. По уровню бюджетного дефицита относительно доходов бюджета «лидерами» в 2013 г. являлись Чукотский автономный округ, Тюменская область и Краснодарский край (соответственно, 52, 26 и 23%), последние два региона испытали существенное сокращение доходов.

Прирост бюджетного дефицита за 2013 год (в % бюджетных доходов) можно разложить на несколько составляющих: прирост (сокращение) поступлений от налога на прибыль в региональные бюджеты, изменение поступлений трансфертов, других налоговых поступлений, а также прироста расходов. Внутри последнего целесообразно выделить отдельно прирост расходов на образование и прирост остальных расходов, поскольку расходы на образование в 2013 г. в регионах выросли на 15%, а расходы в целом — всего на 6%. В табл. 1 представлены данные для России в целом и для 19 регионов, у которых прирост бюджетного дефицита (в % к доходам) превышает 10 процентных пунктов.

Разложение на факторы прироста дефицита региональных бюджетов за 2013 год, в % к доходам (регионы с приростом дефицита более чем на 10 процентных пунктов)

Таблица 1

	Прирост дефицита	Прирост поступлений от налога на прибыль	Прирост трансфертов	Прирост прочих доходов	Прирост расходов на образование	Прирост других расходов
Российская Федерация	4,4	-3,2	-0,8	5,6	-3,7	-2,4
Калмыкия	33,5	0,7	-0,8	-17,1	-7,8	-8,5
Новгородская область	27,0	-6,6	-21,3	4,1	-3,6	0,4
Чукотский АО	24,6	-13,6	-3,1	25,0	-1,3	-31,5
Тюменская область	21,5	-31,4	-10,3	1,9	-2,3	20,6
Ингушетия	17,9	-1,0	-2,4	2,2	-4,9	-11,8
Иркутская область	17,0	-9,0	0,0	5,7	-7,1	-6,7
Коми	16,9	-8,9	-4,0	5,0	-7,3	-1,7
Хакасия	14,8	-5,5	-0,2	3,5	-6,0	-6,5
Ханты-Мансийский АО	14,4	-10,7	-1,5	4,9	-2,9	-4,1
Смоленская область	12,5	-2,5	-9,9	6,8	-4,4	-2,5
Тыва	12,4	0,1	-3,3	0,8	3,3	-13,3
Свердловская область	12,4	-4,5	0,0	5,8	-5,1	-8,5
Карелия	11,9	-10,1	-2,5	4,1	-2,3	-1,2
Тамбовская область	11,8	-1,6	-2,6	7,4	-3,8	-11,2
Калининградская область	11,5	-2,2	-6,9	5,3	-6,2	-1,6
Московская область	11,0	-1,1	-4,6	5,9	-6,1	-5,1
Северная Осетия-Алания	10,9	-0,1	1,3	6,0	-7,7	-10,4
Новосибирская область	10,5	-2,3	-2,4	5,6	-5,6	-5,8
Оренбургская область	10,3	-3,9	-2,1	4,3	-4,9	-3,7

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

*Источник:* расчеты автора

Из данных табл. 1 видно, что у каждого из наиболее неблагоприятных с точки зрения наращивания бюджетного дефицита регионов своя «история болезни». Например, проблемы с доходами в бюджете Калмыкии связаны не с падением налога на прибыль (поступления от этого налога в республике выросли), и не с резким снижением трансфертов из федерального бюджета, а с резким падением других налоговых доходов. Поступления НДФЛ в регионе сократились, по сравнению с 2012 г. более чем на 50%. Несмотря на это, республика увеличила расходы в целом на 17% (темп роста практически вдвое превышает среднероссийский), в том числе расходы на образование – на 26%. В Новгородской области основным фактором резкого увеличения бюджетного дефицита в 2013 г. стало сокра-

щение на 50% трансфертов из федерального бюджета. Доходы Чукотского АО в 2013 г. выросли на 9%, несмотря на падение поступлений от налога на прибыль почти на 60%. Итоговый рост доходов обусловлен увеличением в 9 раз неналоговых поступлений. Высокий уровень бюджетного дефицита в автономном округе обусловлен ростом расходов на 27%, при этом расходы на образование увеличились всего на 6%. Тюменская область (без автономных округов) столкнулась с резким падением поступлений от налога на прибыль – почти на 40%. Резкого увеличения дефицита области не удалось избежать даже при сокращении расходов по сравнению с 2012 г. на 13% (расходы на образование, тем не менее, выросли на 10%). Иркутская область также «пала жертвой» сокращения на 27% поступлений

от налога на прибыль. В результате суммарные доходы региона уменьшились на 3%. Одновременно расходы региона выросли на 14% — существенно выше, чем по России в целом. В не очень благополучной с точки зрения прироста бюджетного дефицита Ингушетии с доходами все обстояло хорошо, однако резко выросли расходы.

## Источники финансирования дефицита

Бюджетный дефицит консолидированных региональных бюджетов в абсолютном выражении в 2013 г. вырос до 640 млрд. руб. против 279 млрд. руб. в 2012 г.

Таблица 2

### Структура финансирования бюджетного дефицита консолидированных региональных бюджетов в 2012 и 2013 годах (%)

	2012	2013
Государственные бумаги	13,7	12,1
Кредиты банков	58,3	44,0
Межбюджетные кредиты	1,8	6,7
Приватизация	14,6	19,9
Источники внешнего финансирования	0,0	-0,1
Изменение остатков на счетах	7,9	16,9
Прочие источники финансирования	0	0

Источник: Федеральное казначейство.

Как видно из данных табл. 2, структура финансирования бюджетного дефицита в 2013 г. изменилась, хотя и не радикальным образом. В 2013 г., также как и в 2012 г., основную роль в финансировании бюджетного дефицита играли банковские кредиты, хотя их доля в структуре финансирования сократилась. Тем не менее, чистые поступления от банковских кредитов на финансирование дефицита в 2013 году выросли на 74%. В 2013 г. в структуре бюджетного дефицита резко возросла доля межбюджетных кредитов и использования остатков на счетах (средства финансирования дефицита за счет этого источника возросли в 5 раз). По словам министра финансов А.Г. Силуанова (на Гайдаровском форуме в январе 2014 г.), в 2013 г. регионы свои бюджетные остатки израсходовали.

## Рост долговой нагрузки региональных бюджетов

Под влиянием быстрого роста бюджетного дефицита (в среднем по России в 2,3 раза) в 2013 г. по

сравнению с 2012 годом существенно вырос и уровень долговой нагрузки региональных бюджетов. По России в целом такой показатель равен 7 процентным пунктам. «Лидерами» при таком ранжировании регионов являются Чукотский АО, Ингушетия и Хакасия — 68, 63 и 35 процентных пунктов соответственно. Отметим, что далеко не все регионы, входящие в лидирующую двадцатку по росту государственного долга, характеризуются наибольшими масштабами роста бюджетного дефицита.

По состоянию на 1 мая 2014 г. региональный долг (без учета долга муниципальных образований) составлял 1686 млрд. руб., из которых около 40% приходится на кредиты банков, 29% составляют бюджетные кредиты и 25,5% — ценные бумаги. Структура долга отличается от структуры финансирования бюджетного дефицита региональных бюджетов в 2012 и 2013 гг., прежде всего высокой долей бюджетных кредитов. Похоже, что бюджетные кредиты не расцениваются регионами, а заодно и федеральным центром как долг, подлежащий безусловному погашению, а систематически реструктурируются.

По соотношению объема задолженности перед коммерческими банками с налоговыми и неналоговыми доходами за 2013 г. «лидируют» Астраханская область (73%), республика Марий-Эл (69%), Кировская область (62%). По относительному объему бюджетных кредитов также есть свои лидеры. Здесь впереди Чукотский АО — 119%, далее идут Мордовия (89%) и Северная Осетия (64,7%).

Задолженность по государственным облигациям присутствует на балансе 35 регионов. В абсолютных величинах здесь лидирует Москва (149 млрд. руб., или 35% от общего объема задолженности по региональным облигациям). Однако с точки зрения относительного объема задолженности в «лидерах» оказываются Костромская область (48%) и Хакасия (36%), а для Москвы этот показатель равен всего 10%.

Новые данные позволяют оценить выполнение предписаний Бюджетного кодекса, ограничивающих соотношение регионального долга и налоговых и неналоговых доходов регионов. Формально, на основе использования отчетных данных за 2013 год, можно констатировать, что для шести регионов, в том числе для Чукотского АО и Мордовии, это соотношение превысило 100% и эти регионы не могут принимать на себя новых долговых обязательств. Однако в соответствии со специальной нормой Бюджетного кодекса,

до 2017 г. при расчете предельной величины долга регионы могут не учитывать бюджетные кредиты, и с учетом этой поправки регионов-нарушителей, по данным о задолженности по бюджетным кредитам на 01.05.2014 г. вообще не оказалось.

Среди регионов с самым высоким соотношением скорректированного долга и налоговых и неналоговых доходов «лидерами» являются Белгородская область (94%), Мордовия (83%) и Волгоградская область (80%).

Бюджетный Кодекс также предусматривает пониженное до 50% соотношение госдолга и собственных доходов для высокودотационных регионов (регионов, в которых трансферты составляют более 60% доходов). В 2013 г. 12 регионов России относились к числу высокودотационных, однако, при вычитании из госдолга задолженности по бюджетным кредитам, и для них можно констатировать выполнение требований Бюджетного кодекса (табл. 3).

Таблица 3

Соотношение долга и доходов в высокودотационных регионах в 2013 году (%)

Регионы	Доля трансфертов в доходах	Соотношение долга и собст. доходов
Ингушетия	88,7	0,0
Чеченская республика	86,9	25,8
Тыва	83,5	25,5
Республика Алтай	83,4	28,1
Карачаево-Черкессия	76,3	36,5
Дагестан	75,8	37,4
Камчатский край	74,5	-2,5
Еврейская автономная область	68,2	-0,6
Северная Осетия	65,5	38,5
Калмыкия	65,1	8,5
Кабардино-Балкария	64,6	17,2
Амурская область	60,3	39,0

Источник: Минфин России.

Оценивая долговую устойчивость российских регионов в целом отметим, что в 2013 г. она заметно снизилась. Проблемы концентрируются в группе слабых в финансовом отношении регионов, не имеющих возможности и практического опыта выхода на облигационные рынки и вынужденных прибегать к дорогим банковским кредитам. Эти же регионы

оказываются в возрастающей зависимости от федерального центра.

Показатели пяти регионов с наиболее высокими доходами на душу населения имеют сравнительно низкое соотношение долга и собственных доходов и оказывают заметное влияние на формирование общего тренда соотношения между данными показателями. Рассмотрим пространственное распределение регионов с исключением пяти наиболее богатых регионов, тем более что в трех из них уровень доходов выше из-за северной надбавки, а два других являются столичными городами.

Для проверки гипотезы, существует ли отрицательная зависимость между доходами на душу населения и соотношением долга и собственных доходов регионов была рассчитана линейная регрессия с одной переменной. В качестве независимой переменной выступает показатель собственных доходов населения, функцией является соотношение долга и налоговых и неналоговых доходов регионов (табл. 4).

Таблица 4

Влияние бюджетной обеспеченности регионов на относительную долговую задолженность

$y = \beta_0 + \beta_1 x$		
Коэффициенты	$\beta_0$	$\beta_1$
Значения	84,28093155	-1,098326218
P-значение	9,99157E-14	0,004445952

Как видно из данных табл. 4, оба коэффициента модели статистически значимы, что подтверждает нашу гипотезу.

### Первый квартал 2014 года – усиление несбалансированности

Итоги исполнения региональных бюджетов в первом квартале 2014 г. говорят об усугублении проблем бюджетной несбалансированности. Доходы консолидированных региональных бюджетов в целом по России по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. выросли на 2,8%, при этом налоговые и неналоговые доходы регионов выросли на 8%, а безвозмездные перечисления (трансферты из федерального центра) снизились на 20%. В структуре налоговых доходов поступления по налогу на прибыль увеличились на 4,9%, по НДФЛ – на 7,9%, по налогам на имущество – на 25% (сказывается постепенная

отмена налоговых льгот по налогу на имущество организаций, ранее предоставленных естественным монополиям), по акцизам – на 4,1%. Несмотря на неплохие средние показатели, в 40 регионах суммарные доходы по сравнению с прошлым годом снизились. В некоторых – более чем на 10%.)

Расходы регионов выросли на 9%. Хотя профицит региональных бюджетов в первом квартале составил 5,9% от доходов, можно говорить об усилении разбалансированности региональных бюджетов даже по сравнению с 2013 г., поскольку в первом квартале 2013 г. профицит составлял 11,2% от доходов.

В 2013 г. по итогам первого квартала были профицитны все суммарные бюджеты по федеральным округам. В текущем году уже по итогам первых трех месяцев дефицитными являются суммарные бюджеты Дальневосточного, Приволжского, Сибирского и Южного федеральных округов. В первом квартале 2014 г. с дефицитом были сведены бюджеты 41 региона, год назад таких регионов было семнадцать.

В относительно благополучном Центральном федеральном округе суммарный профицит вырос по отношению к доходам с 11,2% в 2013 г. до 13% в 2014 г. Однако число регионов с дефицитными бюджетами при этом удвоилось – с четырех в 2013 г. до восьми в 2014 г. На итоговые показатели ЦФО заметное влияние оказывает исполнение московского бюджета. Профицит бюджета по отношению к бюджетным доходам в Москве в первом квартале текущего года составил 17,4%, в прошлом году аналогичный показатель составлял 8,6%. Такая динамика обусловлена снижением расходов в Москве в 2014 г. по сравнению с 2013 г. на 8% (не все регионы могут себе это позволить). Если данные по ЦФО «очистить» от влияния ситуации в Москве, то получится, что профицит по отношению к доходам составил всего 7,4%, по сравнению с 14,4% в прошлом году.

Похожая ситуация складывается в менее благополучном и более однородном (в сравнении с Центральным ФО) по составу регионов Приволжском ФО. В 2014 г. 7 из 14 регионов округа завершили первый квартал с дефицитом. В прошлом году таких регионов было всего два.

Таким образом, рассмотрение ситуации в отдельных федеральных округах подтверждает тезис об усилении разбалансированности региональных бюджетов в 2014 г.

## Ожидаемые итоги 2014 года

Что ожидает регионы в 2014 году с учетом итогов первого квартала? Наш прогноз расходов и доходов региональных бюджетов на текущий год представлен в табл. 5.

Таблица 5

### Доходы, расходы и бюджетный дефицит консолидированных региональных бюджетов в 2013 и 2014 гг.

	2013 г.		2014 г.	
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП
Доходы	8198	12,3	8662	12,1
Расходы	8838	13,3	9522	13,3
Дефицит	-640	-1,0	-860	-1,2

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

Небольшое снижение доходов относительно ВВП в нашем прогнозе (до 12,1%) по сравнению с 2013 г., соответствует уровню, заложенному в ОНБП на 2014–2016 гг. Отметим, что в 2011–2013 гг. доходы относительно ВВП снижались намного сильнее. Расходы регионов относительно ВВП, по нашим оценкам, останутся на уровне 2013 г. Их снижение в условиях необходимости выполнения обязательств по повышению зарплат в бюджетной сфере и остальных социальных обязательств будет вести к большей деформации структуры расходов. Уже в 2013 г., под влиянием «новых федеральных мандатов», расходы на инвестиции в регионах и муниципалитетах сократились на 5%. В случае сохранения доли расходов региональных бюджетов в ВВП на уровне 2012 г., дефицит региональных бюджетов в 2014 г. вырастет до 1,2% ВВП (850 млрд. руб.). По нашим оценкам, примерно 30% этой суммы может быть профинансировано за счет банковских кредитов (при условии наличия суверенных государственных гарантий), 18% – за счет размещения ценных бумаг, 12% – за счет бюджетных кредитов (с учетом поправок в федеральный бюджет), а оставшиеся 40% будут поделены в неизвестной пропорции между доходами от приватизации, уменьшением остатков на счетах (для регионов у которых такие остатки сохранились), и секвестром. Понятно, что уровень напряженности финансирования бюджетного дефицита существенно дифференцирован, и каким-то регионам придется идти на серьезное хирургическое вмешательство в объем расходов.