

Региональные проблемы

БЮДЖЕТЫ РЕГИОНОВ: НА ПРЕДЕЛЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ*

Александр ДЕРЮГИН

Директор Центра исследований региональных реформ, руководитель лаборатории исследований бюджетной политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. E-mail: derugin@ranepa.ru

Улучшение параметров сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в июле-октябре 2016 г., вызванное повышением темпа роста бюджетных доходов и сдерживанием роста расходов, позволит сохранить значения основных бюджетных показателей по итогам текущего года в реальном выражении на уровне 2015 г. Вместе с тем уже сейчас регионы достигли предела возможностей повышения уровня оплаты труда тем категориям бюджетников, которые определены майскими (2012 г.) указами Президента. А ожидаемое дальнейшее сокращение реального объема доходов и расходов регионов в 2017–2019 гг. может привести к неполному исполнению этих указов, дальнейшему искажению структуры расходов региональных и местных бюджетов, долговым проблемам, а также к замедлению темпа роста экономики.

Ключевые слова: бюджеты регионов, доходы бюджетов, расходы бюджетов, дефицит бюджетов, государственный долг регионов, бюджетные кредиты, коммерческие кредиты.

Доходы

В соответствии с предварительными итогами исполнения региональных и местных бюджетов за первые десять месяцев 2016 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов Рос-

сийской Федерации выросли по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года на 4,4%, в то время как по итогам первого полугодия этот рост составлял лишь 2,7%. Увеличилось число регионов, доходы консолидиро-

Рис. 1. Темпы роста общего объема доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, в % к соответствующему периоду предыдущего года



Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства.

* — Статья из Мониторинга экономической ситуации в России «Тенденции и вызовы социально-экономического развития» № 18 (36) (ноябрь 2016 г.), размещенного на сайте Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

ванного бюджета которых превысили соответствующий уровень 2015 г. (67 против 55 по итогам первого полугодия), а также число регионов, темп роста доходов консолидированного бюджета которых превысил уровень инфляции за последние 12 месяцев (34 против 24). Это связано с относительно неплохими показателями роста доходов в августе текущего года (130% к августу 2015 г.) и в октябре (113,9% к октябрю 2015 г.). (См. рис. 1.)

Таким образом, средний темп роста доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за первые десять месяцев 2016 г. существенно приблизился к индексу потребительских цен за последние 12 месяцев (106,1%), что дает некоторую надежду на сохранение реального объема доходов регионов на уровне 2015 г. Вместе с тем динамика доходов консолидированных бюджетов регионов продолжает носить волатильный характер, затрудняя прогнозирование развития ситуации здесь до конца 2016 г.

Более высокий темп роста доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ обусловлен повышением среднего темпа роста поступлений налога на прибыль организаций (113,3% за июль-август 2016 г. против 100,7%

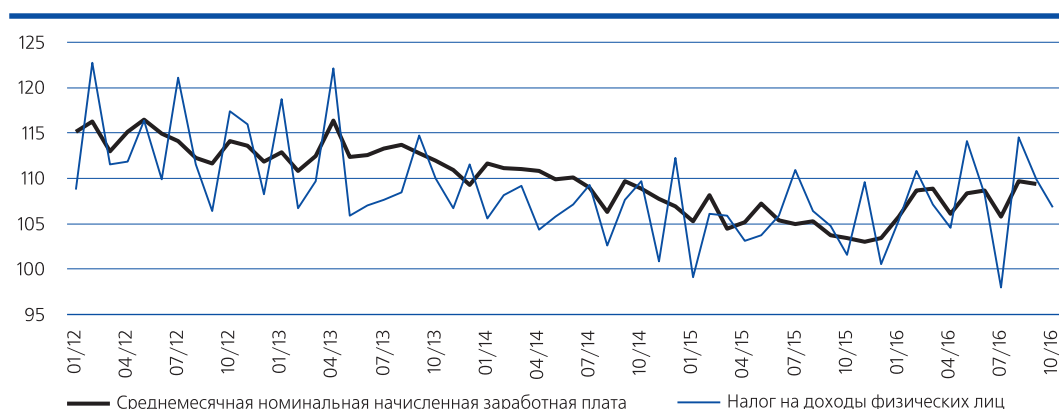
за первое полугодие к соответствующим периодам предыдущего года), акцизов (138,2% против 130,2%), налога на имущество организаций (117,2% против 106,8%), а также безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней (101,6% против 89,5%).

Кроме того, несмотря на некоторое снижение темпа роста поступлений НДФЛ (106,5% за июль-август 2016 г. против 108,4% за первое полугодие), он сохранился на уровне выше инфляции, что в значительной степени определялось положительной динамикой налоговой базы НДФЛ, которая с начала текущего года вышла из длительного понижательного тренда. (См. рис. 2.)

Таким образом, средний темп роста налоговых доходов по итогам десяти месяцев текущего года вышел на уровень, превышающий показатель инфляции за последние 12 месяцев, а единственными факторами, тормозящими рост доходов региональных и местных бюджетов, являются неналоговые доходы (рост с начала года — 102,3%), а также безвозмездные поступления от бюджетов других уровней (94,3%).

В территориальном разрезе сохраняется достаточно разнородная ситуация: в каждом

Рис. 2. Темпы роста общего объема поступлений НДФЛ в консолидированные бюджеты субъектов РФ и среднемесячной номинальной начисленной заработной платы, в % к соответствующему периоду предыдущего года



Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства и Росстата.

федеральном округе есть регионы с относительно высоким и относительно низким темпом роста бюджетных доходов, а средние показатели темпа роста доходов консолидированных бюджетов по федеральным округам примерно близки. Если рассматривать ситуацию с точки зрения отношения количества регионов, доходы консолидированных бюджетов которых росли быстрее уровня инфляции, к общему количеству регионов в округе, то к лидерам по темпу роста здесь можно отнести Дальневосточный и Северо-Западный федеральные округа (67 и 55% соответственно), а к отстающим – Северо-Кавказский (14%), Центральный (22%) и Южный (25%).

Расходы

По итогам первых десяти месяцев 2016 г. общий рост расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составил 104,2% к аналогичному периоду предыдущего года, что ниже уровня инфляции за последние 12 месяцев. Основной причиной сдерживания роста здесь стали расходы на оплату труда, которые в номинальном выражении остались примерно на

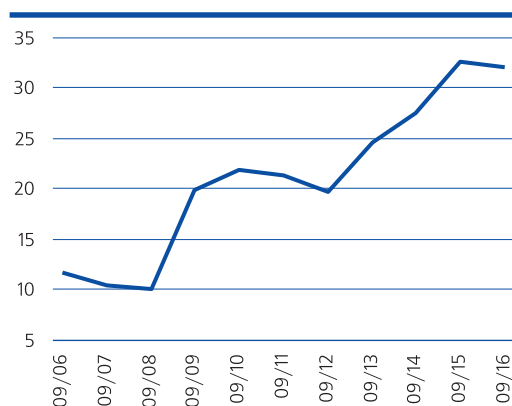
уровне прошлого года (100,1%). В то же время по итогам первого полугодия текущего года можно отметить существенное увеличение публичных и непубличных социальных выплат (114,1% к первому полугодю 2015 г.), обусловленное их индексацией после высокой инфляции в 2015 г.

Высокий темп роста капитальных вложений по итогам января-июня 2016 г. (149,7% к аналогичному периоду предыдущего года) упал до 104,7% по итогам января-октября, что объясняется их более оперативным освоением в первом полугодии, которое, в свою очередь, определялось текущими фазами electoralных циклов в России. Таким образом, до конца 2016 г. ожидается дальнейшее уменьшение реального объема расходов капитального характера из региональных и местных бюджетов.

Сокращение реального объема расходов не замедлило сказаться и на выполнении майского Указа Президента № 597 2012 г., предусматривающего доведение уровня заработной платы ряда категорий работников государственных и муниципальных учреждений до среднего или двукратного среднего уровня по экономике. В соответствии с Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг. соотношение средней зарплаты бюджетников и средней зарплаты по экономике регионов должно ежегодно увеличиваться до достижения целевого показателя.

Между тем в первой половине 2016 г. по сравнению с первой половиной 2015 г. наблюдалось ухудшение показателей выполнения Программы: «отставание» от целевого конечного значения увеличилось по большинству категорий: на региональном уровне – по 9 категориям из 12, на муниципальном – по 7. Это может свидетельствовать либо о достижении регионами предела возможностей повышения уровня оплаты труда «указных» категорий, либо является чисто техническим следствием ускорения темпов роста средней заработной платы в экономике. (См. рис. 2.)

Рис. 3. Динамика объема государственного долга субъектов РФ, в % к объему налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ



Источник: рассчитано по данным Минфина России и Федерального казначейства.

Сбалансированность бюджетов и государственный долг

Увеличение во втором полугодии 2016 г. темпа роста доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и снижение темпа роста их расходов улучшили общие параметры сбалансированности региональных бюджетов. В результате совокупный текущий профицит консолидированных бюджетов регионов по итогам первых десяти месяцев 2016 г. превысил соответствующий показатель за предыдущий год (539,7 млрд. руб. против 503,0 млрд. руб.).

Улучшение параметров сбалансированности региональных бюджетов не могло не сказаться на динамике государственного долга регионов. Так, несмотря на некоторый рост его номинального объема — с 2,17 трлн. руб. в сентябре 2015 г. до 2,26 трлн. руб. в сентябре 2016 г., его отношение к объему налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов сократилось за тот же период с 34,2 до 33,5%, что наблюдалось впервые за последние четыре года. (См. рис. 3.)

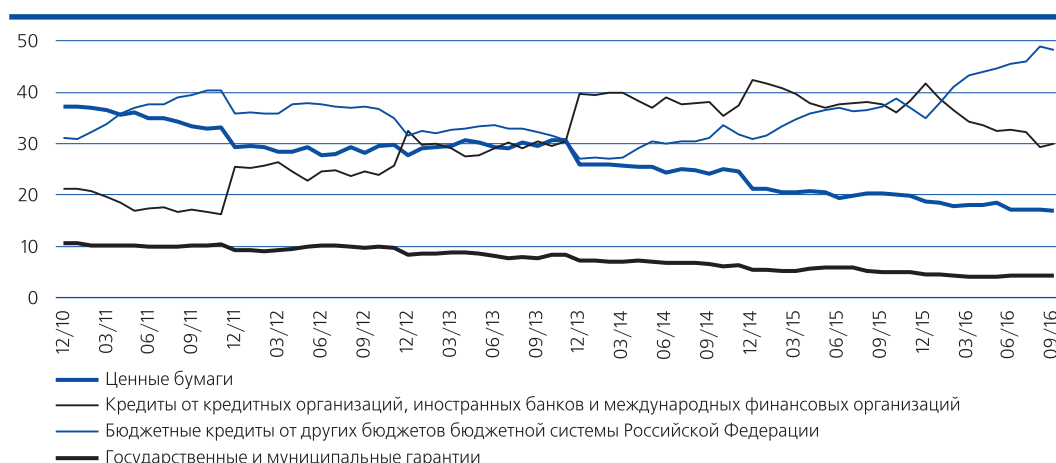
Хотя долговая нагрузка регионов в среднем несколько сократилась, возросло число тех субъектов РФ, отношение государственного

долга которых к объему налоговых и неналоговых доходов соответствующих бюджетов превышает 100%: с 11 в сентябре 2015 г. до 13 в сентябре 2016 г., а с превышением уровня в 125% — с 3 до 4.

При этом необходимо помнить, что Бюджетный кодекс РФ устанавливает предельные значения соответствующего отношения для «обычных» регионов на уровне 100%, а для высокودотационных — на уровне 50%. До 1 января 2018 г. это ограничение не распространяется на бюджетные кредиты, но после этой даты повысится вероятность того, что больше десятка регионов нарушат указанное требование, после чего перегруженность регионов долговыми обязательствами станет уже проблемой федерального центра.

Что касается структуры государственного долга регионов, то здесь продолжается тенденция к увеличению доли кредитов, предоставляемых из федерального бюджета, которая (доля) по состоянию на сентябрь 2016 г. составила 48,2%, что стало результатом роста с 2014 г. объемов предоставления регионам бюджетных кредитов в целях замещения ими дорогих коммерческих. (См. рис. 4.)

Рис. 4. Структура государственного долга субъектов РФ, в %



Источник: рассчитано по данным Минфина России.

Прогноз

В соответствии с прогнозом параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ, представленных в рамках материалов к проекту Закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее — Законопроект), тенденция снижения реального объема бюджетных доходов и расходов, отмечавшаяся в период после 2009 г., сохранится на всем протяжении 2017–2019 гг. (См. рис. 5.)

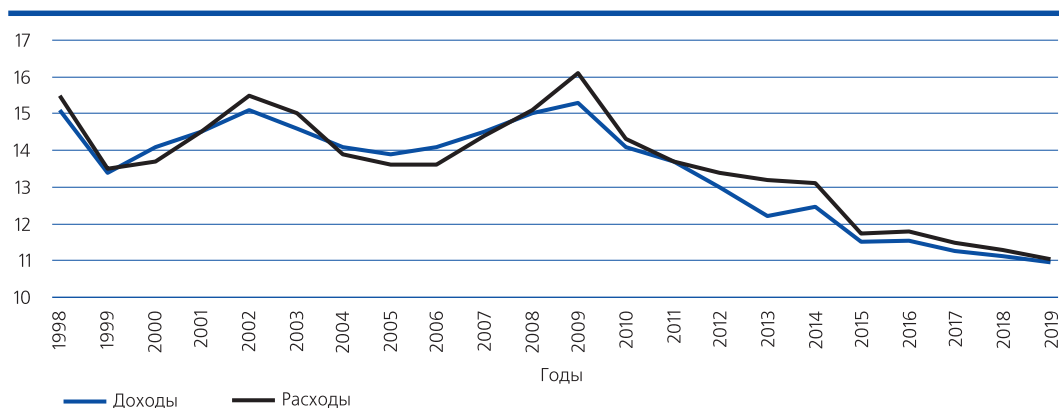
Сокращение реального объема доходов к 2019 г. на 0,6% ВВП по сравнению с 2016 г. будет обусловлено снижением налоговых и неналоговых доходов (составляющим 0,3% ВВП и связанным, в том числе, с передачей 1% налога на прибыль в федеральный бюджет) и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (0,3% ВВП).

С 2017 г. централизация части налога на прибыль организаций по ставке 1% с дальнейшим перераспределением соответствующего объема между субъектами РФ через систему межбюджетных трансфертов не приведет к увеличению реального объема доходов, поскольку будет полностью компенсирована сокращением реального объема субсидий и иных межбюджетных трансфертов. Так, в 2017–

2019 гг. реальный объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета составит соответственно 1,77, 1,64 и 1,46% ВВП, что ниже уровня 2016 г. (1,78% ВВП) и существенно ниже среднего значения за период 2005–2015 гг. (2,4% ВВП).

Планируемое сокращение реального объема расходов консолидированных бюджетов (см. рис. 5) происходит без соответствующего изменения разграничения полномочий между центром и регионами. Более того, в соответствии с Указом Президента от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» к 2018 г. должен быть доведен до целевых значений уровень заработной платы у 12 категорий работников бюджетной сферы. Таким образом, реальный размер расходных обязательств регионов, напротив, должен вырасти. Его прогнозируемое сокращение, очевидно, будет вызвано исключительно бюджетными ограничениями — уменьшением реального объема доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, а также снижением их дефицита, вызванным более жесткими ограничениями бюджетного законодательства. (Планируется снижение предельного размера дефицита с 15 до 10% от утвержденного общего годово-

Рис. 5. Динамика доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, в % ВВП



Источник: 1998–2015 гг. — рассчитано по данным Федерального казначейства на основе отчетов об исполнении бюджетов; 2016–2019 гг. — рассчитано исходя из параметров, представленных в материалах к Законопроекту.

го объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.)

Как следствие, финансовое положение регионов будет продолжать ухудшаться, что приведет к дальнейшему искажению структуры расходов региональных бюджетов.

Согласно расчетам РАНХиГС, произведенным на основе данных Минфина России и Росстата, на фоне снижения реального объема расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета Республики Крым и г. Севастополя) объем расходов на оплату труда с начислениями «указных» категорий вырос с 1,69% ВВП в 2012 г. до 1,78% ВВП в 2015 г., а в 2016 г. он ожидается на уровне 1,84% ВВП. Вследствие этого происходит сокращение общей численности «указных» категорий работников бюджетной сферы в регионах (на 5,1% за период с конца 2013 г. до середины 2016 г.).

Несмотря на это, доля бюджетных расходов на заработную плату с начислениями выросла за данный период с 28,5 до 32,6% от общего объема расходов консолидированных бюджетов регионов, в то время как доля бюджетных инвестиций снизилась с 13,4 до 10,1%. Прогнозируемое продолжение этих тенденций формирует предпосылки для замедления темпа роста экономики.

Возможности замещения коммерческих кредитов бюджетными в 2017–2019 гг. будут также ограниченными: Законопроект предусматривает сокращение объема предоставления бюджетных кредитов в 2017–2018 гг. по сравнению с уровнем 2016 г. в три раза – с 310 до 100 млрд. руб. и до 50 млрд. руб. к 2019 г. Таким образом, появятся предпосылки для наращивания дорогого в обслуживании коммерческого долга, что также снизит инвестиционные возможности регионов. ■