

БЮДЖЕТЫ РЕГИОНОВ: СОКРАЩЕНИЕ ДОЛГА ПРИ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ¹

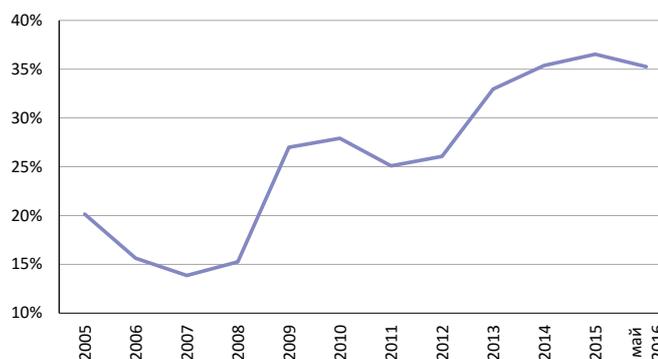
А.Дерюгин

Рост, хотя и незначительный, бюджетных доходов регионов в мае-июне 2016 г. и сдерживание роста расходов привели к сокращению их государственного долга. Кроме того, дорогие коммерческие кредиты были частично замещены бюджетными кредитами. Вместе с тем общие низкие темпы роста доходов с начала года и ограничения по заимствованиям не позволяют регионам выйти на положительные темпы роста бюджетных расходов в реальном выражении и, таким образом, уйти от политики жесткой экономии.

Государственный долг

К концу мая 2016 г. госдолг регионов составил 35,3% объема налоговых и неналоговых доходов субъектов РФ, несколько снизившись по сравнению со значениями, достигнутыми к началу года (рис. 1). Этот уровень еще позволяет наращивать заимствования, но многие регионы уже подошли к пределу, установленному Бюджетным кодексом, в соответствии с которым объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать 100% (для высокодотационных – 50%) утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ (без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений)².

За последние 10 лет резко выросло число субъектов Российской Федерации, государственный долг которых превышает фиксированный уровень по отношению к доходам региональных бюджетов (рис. 2 и 3³). Так, число субъектов, соотношение долга к налоговым и неналоговым доходам бюджетов которых превышает 75%, выросло с 2006 г. с 6 до 55. У 12 из них в мае 2016 г. долг превысил отметку в 100%, в то время как в 2006 г. таких было только 2.



Источник: рассчитано по данным Минфина России и Федерального казначейства.

Рис. 1. Динамика объема государственного долга субъектов Российской Федерации, % к объему налоговых и неналоговых доходов

1 Статья из ОМЭС №13(31) Июль 2016 г.

2 До 1 января 2018 года указанное ограничение не распространяется на бюджетные кредиты.

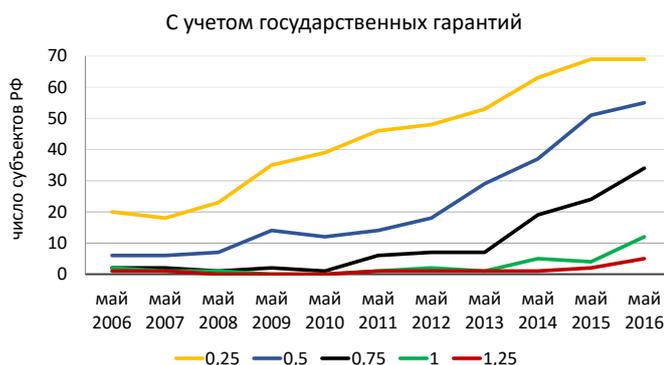
3 Государственные гарантии, которые не являются безусловными обязательствами, и потому в значительной степени формально увеличивают уровень долговой нагрузки, в настоящее время невелики (4% общего объема госдолга по состоянию на май 2016 г.), поэтому исключение их из рассмотрения не оказывает существенного влияния на общий вывод об усугублении долговых проблем регионов.

У пяти субъектов Российской Федерации (Костромская область, Республика Северная Осетия-Алания, Карелия, Мордовия и Хакасия) объем государственного долга даже без учета государственных гарантий превысил отметку в 125% от общего объема доходов.

Таким образом, многие субъекты Российской Федерации уже подошли или подходят к законодательным ограничениям накопленного объема государственного долга, что является фактором вынужденного сокращения совокупного бюджетного дефицита регионов. При сохранении норм законодательства в отношении бюджетного дефицита и государственного долга в ближайшие годы можно предполагать, что уровень бюджетного дефицита регионов будет относительно низким.

Если рассматривать долговую проблему регионов вне контекста законодательных ограничений, связанных с учетом только налоговых и неналоговых доходов, а принимать во внимание все доходы без учета субвенций (т.е. доходы на исполнение собственных полномочий), то это качественно не изменит ситуацию: число регионов с высоким уровнем долговой нагрузки за последние 10 лет существенно выросло (рис. 4).

В структуре государственного долга регионов заметна тенденция к увеличению доли бюджетных кредитов из федерального бюджета, которая на май 2016 г. составила 45,2%, что стало результатом замещения с 2014 г. дорогих коммерческих кредитов (рис. 5). Если в 2014–2015 гг. увеличение объемов бюджетных кредитов приводило, скорее, к сокращению заимствований в форме государственных ценных бумаг, то в 2016 г. замещались коммерческие кредиты, доля которых к концу мая сократилась до 31,4% – минимального уровня с декабря 2013 г.



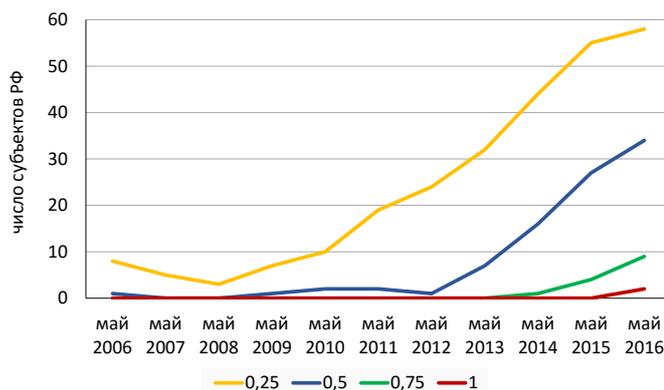
Источник: рассчитано по данным Минфина России и Федерального казначейства.

Рис. 2. Динамика числа субъектов РФ, отношение уровня государственного долга которых к налоговым и неналоговым доходам бюджета субъекта превышает заданный уровень



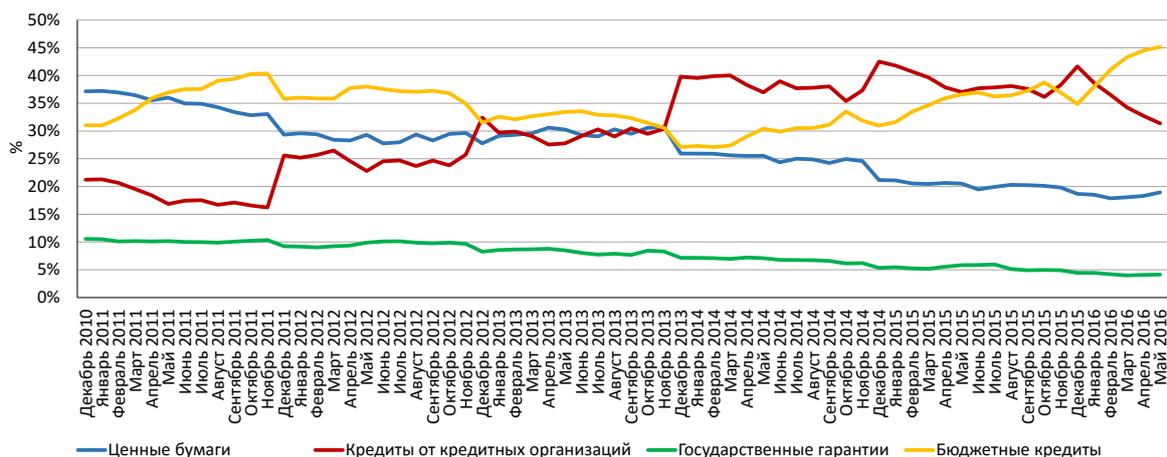
Источник: рассчитано по данным Минфина России и Федерального казначейства.

Рис. 3. Динамика числа субъектов РФ, отношение уровня государственного долга которых к налоговым и неналоговым доходам бюджета субъекта превышает заданный уровень



Источник: рассчитано по данным Минфина России и Федерального казначейства.

Рис. 4. Динамика числа субъектов РФ, отношение уровня государственного долга (без учета государственных гарантий) которых к доходам бюджета субъекта (без учета субвенций) превышает заданный уровень



Источник: рассчитано по данным Минфина России.

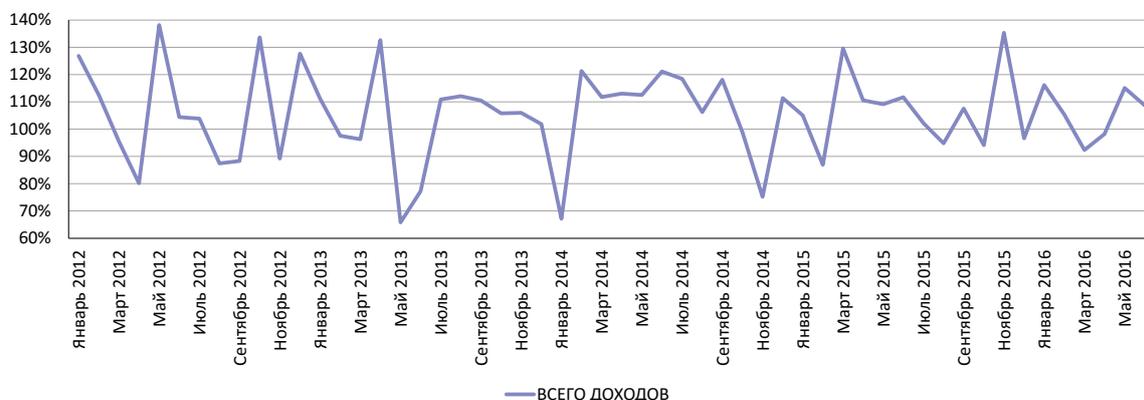
Рис. 5. Структура государственного долга субъектов Российской Федерации

При сохранении высоких объемов предоставления бюджетных кредитов и низком бюджетном дефиците субъектов Российской Федерации можно ожидать в ближайшие годы дальнейшего снижения объема и доли дорогих кредитов коммерческих организаций в структуре государственного долга регионов. Что приведет к замедлению темпов роста и, возможно, некоторому снижению бюджетных расходов на обслуживание регионального государственного долга.

Доходы и расходы

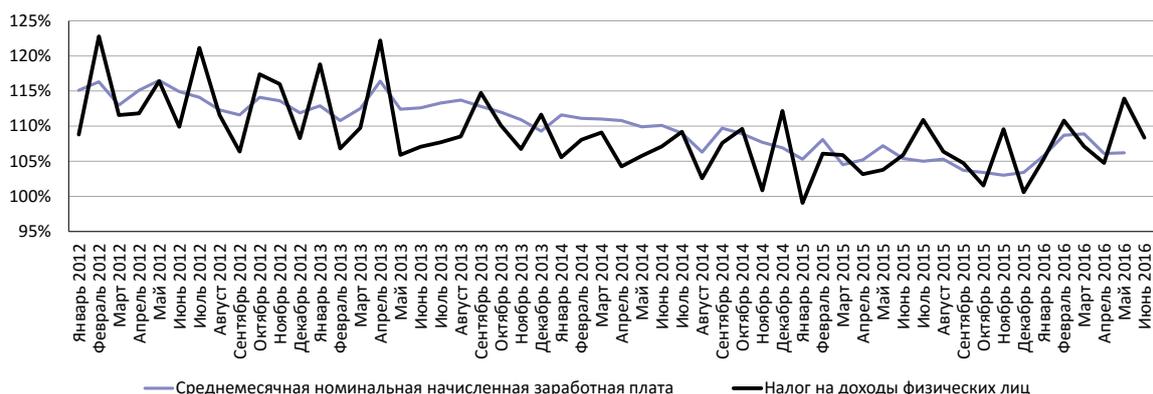
В соответствии с предварительными данными за 1 полугодие 2016 г., доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации выросли на 2,7% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Достичь этого удалось благодаря высоким темпам роста в мае-июне, когда доходы выросли соответственно на 15,1% и 8,7% по отношению к соответствующему периоду прошлого года (рис. 6).

В целом за 1 полугодие темпы роста доходов невысоки, учитывая годовой уровень инфляции (107,5% в июне 2016 г. к июню 2015 г.), в реальном выражении эти темпы являются отрицательными.



Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства.

Рис. 6. Темпы роста общего объема доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, %



Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства и Росстата.

Рис. 7. Темпы роста общего объема поступлений налога на доходы физических лиц в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и среднемесячной номинальной начисленной заработной платы, % к соответствующему периоду предшествующего года

Вместе с тем динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за май-июнь 2016 г. (117,6% и 114,9%) дают некоторую надежду на более высокие темпы роста доходов во 2 полугодии. Так, рост поступлений налога на прибыль, после слабых показателей в марте и апреле, в мае-июне находился на уровне 120% (к соответствующему периоду 2015 г.) что позволило выйти на график поступлений прошлого года (100,7% по итогам 1 полугодия).

Темпы роста НДФЛ в мае-июне, хотя и не столь внушительные (113,9% и 108,4% к маю и июню прошлого года), тем не менее, также выше уровня инфляции, а по итогам 1 полугодия составляют 108,5%. При этом необходимо отметить и положительную динамику налоговой базы НДФЛ, которая с начала этого года вышла из длинного понижательного тренда (рис. 7).

Составляя более половины общего объема доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, эти два налога, налог на прибыль и НДФЛ, в мае-июне оказывали существенное положительное влияние на общие темпы роста региональных доходов. Акцизы, налог на имущество организаций, а также неналоговые доходы регионов в этот период также росли темпами, превышающими инфляцию.

Фактором, существенно сдерживающим рост доходов регионов, оставались межбюджетные трансферты, темп роста которых по итогам 1 полугодия составил 89,6%. В соответствии с параметрами Закона о федеральном бюджете на 2016 год по итогам года темпы прироста трансфертов из бюджетов других уровней ожидаются несколько выше, чем по итогам 1 полугодия, хотя они останутся в отрицательной зоне (-2%).

В территориальном разрезе ситуация достаточно разнородная: в каждом федеральном округе есть регионы с относительно высокими и относительно низкими темпами роста бюджетных доходов. По итогам 1 полугодия 2016 г. относительно хуже ситуация с доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации обстоит в Центральном, в Южном, Уральском и Сибирском федеральных округах, а относительно лучше – в Северо-Западном и Дальневосточном. В 24 субъектах Российской Федерации рост доходов консолидированного бюджета превысил текущий уровень годовой инфляции.

По итогам 6 месяцев 2016 г. общий рост расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 105,3%, что

ниже уровня инфляции. Основное сдерживание расходов происходило за счет оплаты труда и предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям, которые в номинальном выражении остались примерно на уровне прошлого года. В то же время можно отметить довольно существенный рост социальных выплат (116,6% к 1 полугодю 2015 г.) и капитальных вложений (149,7%). Рост социальных выплат обусловлен их значительной индексацией и по итогам года расходы на эти цели должны вырасти примерно на 18%. Рост капитальных вложений, в отличие от социальных выплат, связан не с ростом плановых назначений (по итогам года они, напротив, должны сократиться примерно на 1%), а более оперативным их освоением: за 1 полугодие 2016 г. было израсходовано почти 30% годовых назначений, в то время как за тот же период прошлого года – только 20%. И значительный уровень индексации социальных выплат, и более высокие темпы освоения бюджетных средств, выделенных на капитальные вложения, могут объясняться текущими фазами электоральных циклов в Российской Федерации. ●