

МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

Тенденции и вызовы социально-экономического развития

2022. № 4(157). Март

2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ В 2021 ГОДУ: СФОРМИРОВАНА ПОДУШКА БЕЗОПАСНОСТИ

Дерюгин А.Н., с.н.с. лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС

Показатели исполнения консолидированных бюджетов регионов (темпы роста; общий объем бюджетных доходов и собственных налоговых и неналоговых доходов; номинальный и реальный объемы совокупного бюджетного профицита) в 2021 г. обновили рекорды последнего десятилетия. В 2022 г. это даст возможность смягчить последствия кризиса, а сокращение доли дорогих в обслуживании коммерческих кредитов позволит повысить долговую устойчивость регионов в условиях роста процентных ставок в экономике. Структура расходов регионов в 2021 г. оставалась стабильной, а основные ее изменения были связаны с завершением антикризисных мероприятий 2020 г. и переориентацией части расходов на направления, связанные с капитальными вложениями (ЖКХ и транспорт).

Доходы

Согласно отчету об исполнении бюджетов, общий объем доходов консолидированных бюджетов регионов в 2021 г. вырос по сравнению с 2020 г. на 17,8%, что существенно выше уровня инфляции¹, и составил 17,8 трлн руб. Однако соответствующий объем, выраженный в долях ВВП, не только не вырос, но даже сократился на 0,5 п.п. (с 13,9 до 13,4% ВВП), хотя и остался выше среднего за последние 10 лет уровня (12% ВВП).

Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов в 2021 г. выросли на 26,4%, или на 0,4 п.п. ВВП, достигнув уровня 10,4% ВВП, – максимума за последнее десятилетие. Основной вклад в реальный рост налоговых и неналоговых доходов внес налог на прибыль организаций, поступления которого выросли на 54,7% (или на 0,4 п.п. ВВП), также достигнув максимальной отметки за период 2009–2021 гг. (3,46% ВВП). Основным источником подобной динамики поступлений налога на прибыль стал рост мировых цен на углеводороды, а также иные экспортимые из Российской Федерации товары (металлы, удобрения и др.). Быстрее инфляции в 2021 г.

¹ По данным Росстата, индекс потребительских цен в 2021 г. (декабрь 2021 г. к декабрю 2020 г.) составил 108,4%.

2. Региональные бюджеты в 2021 году: сформирована подушка безопасности

увеличивались поступления по налогам на совокупный доход (+36,6%), что было связано с оживлением экономической активности малого и среднего бизнеса после шока 2020 г., неналоговым доходам (31,5%), акцизам (19,1%) и НДФЛ (12,7%). Более низкие темпы роста продемонстрировали имущественные налоги (6,4%).

В отличие от основных налоговых и неналоговых доходов, объем межбюджетных трансфертов регионам в 2021 г. снизился на 2,6%, что было связано с постепенным сокращением дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета, которую регионы получали в 2020 г. в рамках борьбы с последствиями пандемии.

Рост бюджетных доходов в 2021 г. наблюдался в 83 субъектах, и только в двух – Республике Крым (-3,1%) и Чукотском автономном округе (-0,9%) – имело место их некоторое сокращение по отношению к 2020 г. Снижение бюджетных доходов Республики Крым стало следствием 15%-ного уменьшения поступлений межбюджетных трансфертов, а в Чукотском автономном округе на 29,2% сократились поступления налога на прибыль организаций.

В 11 субъектах Российской Федерации доходы консолидированного бюджета повысились более чем на 30%, а лидерами роста стали Липецкая (48,7% к уровню 2020 г. в номинальном выражении) и Тюменская (42,8%) области. Почти во всех этих регионах высокие темпы роста бюджетных доходов были обусловлены опережающим увеличением поступлений по налогу на прибыль организаций, и только в Республике Саха основным источником роста были неналоговые доходы (повышение примерно в 4 раза).

Таким образом, доходы консолидированных бюджетов регионов показали в 2021 г. максимальный прирост за период 2009–2021 гг., подтвердив тем самым выход из острой фазы кризиса, связанного с пандемией.

Выход из кризиса, сопровождаемый ростом бюджетных доходов регионов, зачастую приводит к усилению дифференциации уровня их бюджетной обеспеченности. Однако в 2021 г. темпы роста собственных налоговых и неналоговых доходов наименее обеспеченных регионов (35 субъектов с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности¹ менее 0,6 в 2021 г.) оказались близки к соответствующему показателю среднеобеспеченных регионов (41 субъект с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности от 0,6 до 1,0 в 2021 г.) и несколько выше соответствующего показателя более обеспеченных (16 субъектов с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности свыше 1,0 в 2021 г.)².

Расходы

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации за 2021 г. увеличились на 8,4%, что примерно соответствовало росту уровня цен и оказалось значительно ниже темпов роста бюджетных доходов. Отчасти такое отставание от доходов в 2021 г. было ожидаемым, поскольку рекордный дефицит 2020 г. не мог долго сохраняться, так как привел бы к существенному росту государственного долга регионов. Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2021 г. достигли 16,9 трлн руб., снизившись с 14,5 до 12,9% ВВП. Из наиболее крупных отраслей самыми

1 Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ определяется в соответствии с методологией, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ».

2 Прирост собственных налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов низко-, средне- и высокообеспеченных регионов в 2021 г. составил 27,3, 28,6 и 25,2% соответственно.

высокими темпами в 2021 г. росли расходы на ЖКХ (26,9%), транспорт (17,6%), общее образование (11,5%), а также дорожное хозяйство (10,6%). Более медленными темпами увеличивались расходы на дошкольное образование (4,4%), общегосударственные вопросы (3,2%), здравоохранение (1,3%) и социальную политику (3,8%). В последних двух случаях низкие темпы роста расходов связаны с высокой базой 2020 г. и сокращением антикризисных мероприятий в данных сферах.

Рост общего объема расходов консолидированных бюджетов регионов в IV квартале 2021 г. был несколько выше (12,0%), чем в среднем за год.

Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 2021 г. изменилась незначительно. Несколько снизилась доля расходов в сфере здравоохранения (с 12,9 до 12,0%) и социальной политике (с 21,3 до 20,4%), но при этом она остается выше соответствующего показателя за предкризисный 2019 г. (соответственно 8,6 и 19,8%). Выросла доля расходов на ЖКХ (с 8,5 до 10%), национальную экономику (с 20,5 до 20,9%) и образование (с 22,8 до 23,1%). Но и здесь во всех трех случаях доля расходов не превысила предкризисный уровень 2019 г. (соответственно 10,2, 21,8 и 24,7%).

Таким образом, структура расходов регионов оставалась в целом стабильной, а основные ее изменения были связаны с завершением антикризисных мероприятий 2020 г. и переориентацией части расходов на направления, связанные с капитальными вложениями (ЖКХ и транспорт). При этом полного возвращения к допандемийному уровню еще не произошло.

Сокращение номинального объема расходов в 2021 г. наблюдалось в трех регионах (Сахалинская (-7,4%), Калининградская (-3%) и Смоленская (-1,2%) области), и еще в двух он был практически нулевым (Калужская область и Республика Крым). Наибольший рост расходов продемонстрировали Курская (21,9%), Амурская (20,1%) области и г. Севастополь (16,7%). Относительно уровня инфляции, который, по данным Росстата, составил в 2021 г. 8,4%, регионы разделились практически поровну: в 41 субъекте РФ рост расходов превысил уровень инфляции, а в 44 регионах оказался ниже. Следует отметить равномерную динамику роста бюджетных расходов по федеральным округам: лидером роста бюджетных расходов стал Центральный федеральный округ (10,8% к 2020 г.), а самые низкие темпы роста, но не сильно отличающиеся от лидера, показал Уральский федеральный округ (4,7%).

Сбалансированность региональных бюджетов и государственный долг

Опережающий рост доходов регионов в 2021 г., происходивший в условиях сдерживания роста расходов, позволил превратить рекордный совокупный дефицит региональных бюджетов 2020 г. (677 млрд руб., или 0,63% ВВП) в сопоставимый по объему совокупный профицит (661 млрд руб., или 0,51% ВВП). Количество регионов, исполнивших бюджет с профицитом, составило 66 (в 2020 г. – 28). У трех регионов в 2021 г. дефицит консолидированного бюджета превысил 10% налоговых и неналоговых доходов (в 2020 г. – у 18).

Объем государственного долга субъектов РФ по итогам 2021 г. сократился с 2,50 трлн руб. до 2,47 трлн руб., а долговая нагрузка¹ – с 27,3 до 21%, что стало минимальным значением за период 2009–2021 гг.

¹ Долговая нагрузка региона определяется как отношение объема его государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов его бюджета за соответствующий год.

2. Региональные бюджеты в 2021 году: сформирована подушка безопасности

В 2021 г. существенно изменилась структура долга: значительно выросла доля бюджетных кредитов (на 11,2 п.п. до уровня 55,4%, что является максимальным значением за период 2005–2021 гг.) и государственных ценных бумаг (на 1,5 п.п. до уровня 32,3%, т.е. максимального уровня за период 2011–2021 гг.), а доля кредитов кредитных организаций снизилась до 10,4% (минимальное значение за период 2005–2021 гг.). Указанные изменения стали результатом федеральной антикризисной политики в отношении регионов по дополнительному предоставлению бюджетных кредитов и замещению ими коммерческого долга регионов. В итоге общая доля коммерческого долга (кредитов кредитных организаций и государственных ценных бумаг) в общем объеме государственного долга регионов по итогам 2021 г. составила 42,7%, впервые за период 2005–2021 гг. опустившись ниже 50%.

Таким образом, регионы завершили 2021 г. с рекордными для последнего десятилетия показателями исполнения консолидированных бюджетов по объему и темпам роста бюджетных доходов, а также совокупному размеру бюджетного профицита (661 млрд руб.), который послужит финансовым ресурсом для смягчения последствий нового кризиса, которые начнут проявляться уже марте-апреле 2022 г. Сокращение доли дорогого в обслуживании коммерческого долга в условиях роста процентных ставок в экономике позволит повысить долговую устойчивость регионов. 