

Бюджеты регионов в I полугодии 2020 г.: беспрецедентный рост нагрузки и усиление зависимости от федерального центра

В большинстве субъектов РФ, столкнувшихся сейчас с резким сокращением доходов и необходимостью увеличения расходов, выросли дефициты бюджетов. При этом для покрытия этих дефицитов в основном используются средства федерального бюджета, что усиливает финансовую зависимость регионов от центра. Для решения этой проблемы необходимо изменить подход к межбюджетным отношениям, а также дать регионам и муниципалитетам больше возможностей привлекать заимствования на рынке ценных бумаг, прежде всего для финансирования инфраструктурных проектов.

В последние месяцы бюджеты субъектов РФ столкнулись с беспрецедентным ростом нагрузки из-за падения основных видов налоговых поступлений и роста расходов (прежде всего на здравоохранение). Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (налоговые и неналоговые поступления) по итогам I полугодия 2020 г. оказались на 7,2% ниже по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, а расходы – на 18,9% выше. Если в первом полугодии 2019 г. консолидированные бюджеты субъектов РФ имели суммарный профицит в объеме 695,8 млрд. руб., то в первом полугодии 2020 г. у них сложился суммарный дефицит, составляющий 213,7 млрд. руб. Основной вклад в эту ситуацию внес II квартал, когда региональные бюджеты столкнулись с наибольшим падением доходов на фоне растущих расходных обязательств.

Значительное падение налоговых поступлений

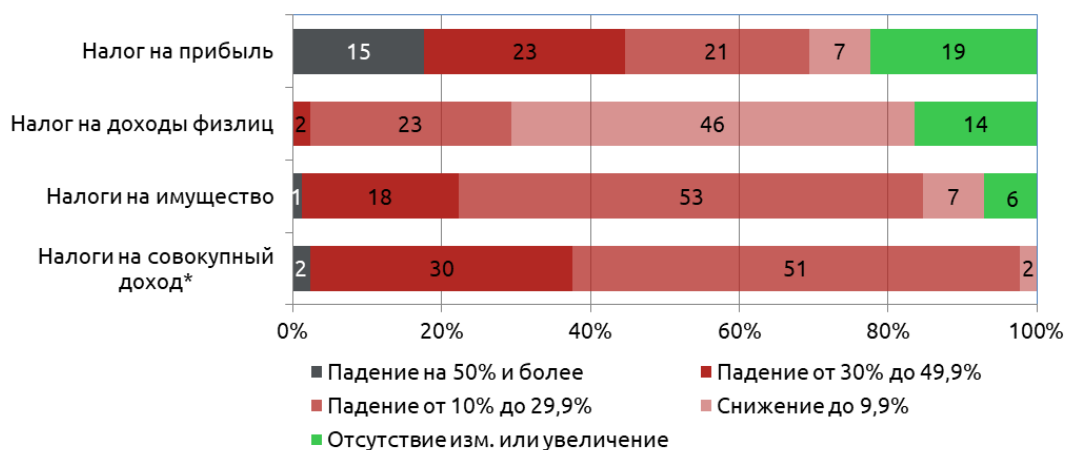
В целом по стране налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ во II квартале упали на 19,7% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. При этом в ряде регионов падение было значительно более сильным. Например, в 6 субъектах РФ (Республика Коми, Пермский и Красноярский края, Сахалинская, Астраханская области и ЯНАО) налоговые и неналоговые доходы сократились более чем на треть, а еще в 24 субъектах РФ падение составило от 20 до 32%. Примечательно и то, что рост налоговых и неналоговых поступлений наблюдался в это время только в 8 субъектах РФ.

Около 85% налоговых и неналоговых доходов в консолидированных бюджетах субъектов РФ связаны с 4 видами налогов: налогом на прибыль и НДС/Л, на каждый из которых приходится по 30-35% доходов бюджетов, налогами на имущество (10-11%) и налогами на совокупный доход, которые уплачивает малый бизнес в рамках специальных налоговых режимов (5-6% доходов). По всем четырем видам налогов во II квартале 2020 г. поступления значительно сократились. По налогу на прибыль, налогам на совокупный доход и налогам на имущество падение составило 27-28%, а по НДС/Л – около 10%. Вместе с тем, в ряде субъектов РФ падение поступлений имело значительно более высокие темпы (см. рис 1).

Наиболее серьезная ситуация сложилась с поступлениями **налога на прибыль**, что было связано прежде всего с резким сокращением прибыли средних и крупных компаний. Во II квартале 2020 г. поступления этого налога снизились в 66 субъектах РФ по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Причем в 21 регионе это снижение составило от 10 до 29,9%, в 23 регионах – от 30

до 49,9%, а в 15 регионах – превысило 50%. Наибольшие темпы падения поступлений налога на прибыль были зафиксированы в Республике Марий Эл (на 98,0% во II квартале по сравнению с таким же периодом 2019 г.) и Республике Тыва (на 79,2%). Важно отметить, что среди регионов с резким падением поступлений налога на прибыль есть и крупные регионы с диверсифицированной экономикой, такие как Республика Татарстан (где падение составило 58,4%), Пермский край (54,3%) и Красноярский край (65,3%).

Рис. 1. Распределение субъектов РФ по изменению поступлений по основным налогам во II квартале 2020 г. по сравнению с II кварталом 2019 г.



* Включают налоги на доходы, уплачиваемые бизнесом в рамках специальных налоговых режимов, в том числе УСН, ЕСХН, патентной системы и т.д.

Источник: Федеральное Казначейство, расчеты ИКСИ

При этом в 19 субъектах РФ во II квартале поступления по налогу на прибыль, напротив, увеличились, причем в отдельных регионах – на 40-50% и выше. Примерами этого являются Тверская (рост на 46,7%), Калининградская (на 47,1%), Ленинградская области (на 57,5%) и др. Рост прибыли, который показал ряд ведущих компаний в условиях карантинных ограничений, был в основном связан с активизацией работы по заключенным контрактам (в том числе госзаказам). Это поддержало доходы как самих компаний, так и их поставщиков и партнеров. Соответственно, сохранились доходы работников этих предприятий, что поддержало и розничный товарооборот. Кроме того, в отдельных регионах рост поступлений налога на прибыль был связан также с доначислениями крупным налогоплательщикам по итогам налоговых споров прошлых периодов.

Поступления **налога на доходы физлиц** в консолидированные бюджеты субъектов РФ снизились в меньшей степени, чем поступления налога на прибыль, что было связано с сохранением зарплат и занятости в бюджетном секторе, а также с сохранением значительной части рабочих мест в негосударственных организациях (в том числе и благодаря мерам господдержки занятости). В то же время, несмотря на отсутствие масштабных «провалов» в поступлениях НДФЛ, говорить о стабильности доходов населения вряд ли приходится. В подавляющем большинстве субъектов РФ поступления НДФЛ во II квартале оказались заметно ниже, чем годом ранее. В двух субъектах РФ (республики Дагестан и Адыгея) они упали более чем на 30% по сравнению с аналогичным кварталом прошлого года, в 23 субъектах – на 10-29,9%, а в еще 46 регионах снижение составило до 9,9%. Кроме того, даже в тех субъектах РФ, где поступления НДФЛ во II квартале выросли, темпы этого роста не превысили 8%. Существенный рост поступлений (на 35,9% в годовом выражении) был зафиксирован только в бюджете Белгородской области, что объясняется в том числе мерами по легализации занятости и контроля выплат зарплат, проводимыми с 2019 г.

Негативные тенденции наблюдались и в отношении поступлений **налогов на имущество и налогов на совокупный доход**. Падение поступлений имущественных налогов, выплачиваемых сейчас в основном компаниями (поскольку сроки уплаты этих налогов для физических лиц установлены на 1 декабря), связано прежде всего с реализацией мер господдержки – предоставлением отсрочки или рассрочки платежей. Кроме того, важную роль играет и финансовое положение компаний, которое также отражается и на их возможностях выполнения налоговых обязательств. Аналогичная ситуация наблюдается и с поступлениями налогов на совокупный доход, уплачиваемых в рамках специальных налоговых режимов. Поступления этих налогов во II квартале сократились во всех без исключения субъектах РФ, что обусловлено критическим положением, в котором оказался в это время малый бизнес, в особенности в сфере торговли и услуг.

Ускоренный рост расходных обязательств региональных бюджетов

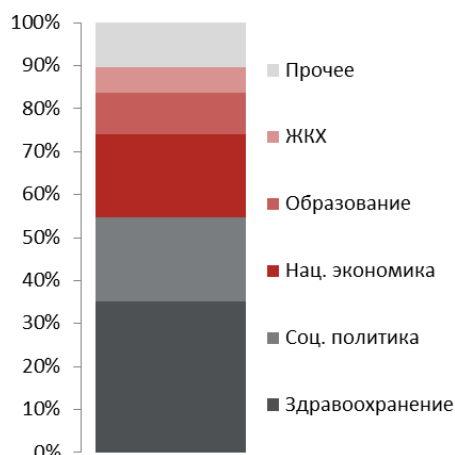
В I полугодии 2020 г. расходы бюджетов субъектов РФ выросли практически по всем основным статьям – как крупнейшим (образование, социальная политика, национальная экономика), так и менее крупным (таким как культура и кинематография, физкультура и спорт и др.) (см. рис. 2). Снижение расходов было зафиксировано только по двум относительно небольшим разделам бюджетной классификации: расходы на обслуживание государственного и муниципального долга и расходы на межбюджетные трансферты, выдаваемые субъектами РФ. В целом же по итогам I полугодия 2020 г. суммарные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ увеличились на 1041,3 млрд. руб. по сравнению с соответствующим периодом 2019 г. Важно отметить, что из этой суммы более 70% приходится на три статьи: «здравоохранение», «социальная политика» и «национальная экономика».

Рис. 2. Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по основным статьям в I полугодии 2019 и 2020 гг., млрд. руб.

Рис. 3. Структура увеличения расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в I полугодии 2020 г., % к итогу



Источник: Федеральное Казначейство, расчеты ИКСИ



Источник: Федеральное Казначейство, расчеты ИКСИ

Наибольший прирост расходов в целом по субъектам РФ пришелся по понятным причинам на раздел **«здравоохранение»**. Расходы по этому разделу в I полугодии 2020 г. увеличились на 366,9 млрд. руб., или на 84,8% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. Основная часть этого прироста пришлась на II квартал, когда в большинстве регионов на здравоохранение было израсходовано в несколько раз больше средств, чем во II квартале 2019 г. Так, в 39 субъектах РФ расходы на здравоохранение увеличились в 2-3 раза, еще в 11 субъектах – в 3-4 раза.

Расходы по статье **«социальная политика»** также продемонстрировали в I полугодии 2020 г. существенный рост. В целом по консолидированным бюджетам субъектов РФ расходы по этой статье увеличились на 203,7 млрд. руб., или на 16,0% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. При этом во II квартале 2020 г. темпы роста социальных расходов также ускорились (хотя и не до таких уровней, как расходы на здравоохранение): в целом по субъектам РФ на социальную политику было израсходовано на 19,6% больше средств, чем в аналогичном квартале 2019 г. Однако ряд регионов значительно превысил этот уровень. Например, в 18 субъектах РФ расходы на социальную политику во II квартале 2020 г. выросли на 30-50% в годовом выражении, а в 4 субъектах (республики Бурятия, Тыва, Калмыкия и Псковская область) – на 50-60%. Дополнительные расходы по разделу «социальная политика» связаны прежде всего с антикризисными мерами поддержки населения (такими как пособия на детей, пособия по безработице), финансируемыми в том числе и через региональные бюджеты.

По итогам I полугодия 2020 г. также были существенно увеличены расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по статье **«национальная экономика»** (в целом по стране эти расходы увеличились на 199,5 млрд. руб., или на 22,2% по сравнению с I полугодием 2019 г.). Наибольшая часть этой суммы относится к двум подразделам: «дорожное хозяйство» (рост на 95,9 млрд. руб. по сравнению с первым полугодием 2019 г.) и «транспорт» (на 71,4 млрд. руб.). Как и в случае с расходами на социальную политику, во II квартале расходы на национальную экономику стали расти более высокими темпами (на 26,9% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года). При этом в 13 субъектах РФ во II квартале рост составил более 50% в годовом выражении.

Вместе с тем, в ряде регионов в связи со сложной бюджетной ситуацией расходы на национальную экономику, напротив, снизились по сравнению со II кварталом прошлого года. Всего таких регионов было 14, а в 4 из них (это Чукотский АО, Ненецкий АО, Калининградская и Тамбовская области) сокращение расходов составило 20% и более. Во всех перечисленных регионах при этом наблюдалось резкое сокращение основного источника доходов бюджета – налога на прибыль, либо нарастание дефицита бюджета по причине сокращения других доходов.

Усиление финансовой зависимости регионов от центра

Несмотря на то, что в целом по субъектам РФ в I полугодии 2020 г. сложился суммарный дефицит, в действительности дефицитными были бюджеты только 47 регионов из 85 (с совокупным дефицитом 387,2 млрд. руб.). 38 субъектов РФ по итогам первого полугодия свели бюджеты с профицитом на общую сумму 173,6 млрд. руб. В числе регионов с наиболее значительными профицитами – Сахалинская область (профицит 43,4 млрд. руб., или 34,2% доходов бюджета), ХМАО (38,8 млрд. руб., или 22% доходов), ЯНАО (12,3 млрд. руб., или 10,9% доходов) и др. Однако по сравнению с I полугодием 2019 г. профициты бюджетов сократились, а дефициты – выросли. Так, в I полугодии 2019 г. дефицит имели только 26 регионов (его общая сумма составляла 35,2 млрд. руб.), а профицит – 59 регионов (на общую сумму 731,0 млрд. руб.). Ярким примером перехода из крупного профицита в крупный дефицит является бюджет города Москвы, где в I полугодии 2019 г. был зафиксирован профицит в размере 282,1 млрд. руб., а в I полугодии 2020 г. – дефицит в размере 160,0 млрд. руб.

Однако в условиях резкого экономического спада, вызванного пандемией, и необходимости восстановления экономики наличие дефицита бюджета – это не только нормальное, но и желаемое явление, свидетельствующее о том, что бюджетная система вкладывает в экономику больше средств, чем изымает из нее (что и требуется для проведения стимулирующей политики). В российских условиях для регионов и муниципалитетов проблемой являются не дефициты их бюджетов сами по себе, а то, каким образом они покрываются, и какие ограничения при этом устанавливаются на федеральном уровне управления – важную роль здесь сыграли как жесткая политика Минфина в отношении «бюджетной дисциплины» регионов, так и не менее жесткая политика Банка России.

В последние годы, на фоне роста расходных обязательств субъектов РФ (сначала – в отношении выполнения «майских указов», а затем – национальных проектов) и одновременного замедления роста их доходной базы, необходимость покрытия дефицитов местных и региональных бюджетов становилась все более насущной. На первых порах наиболее популярным вариантом заимствований для субъектов РФ и муниципалитетов стало привлечение краткосрочных банковских кредитов. Альтернативный инструмент – региональные или муниципальные облигации, которые могли бы выпускаться в том числе под конкретные проекты и потенциально обеспечить поступление в бюджет «длинных» денег – не нашел широкого применения. Первопричиной этого стали высокие ставки на финансовом рынке. Так, регионы, выпустившие облигации в 2015-2016 гг., вынуждены были обслуживать этот долг по ставкам до 13% годовых, в большинстве случаев вплоть до их погашения (поскольку досрочное погашение бумаг было связано со значительными административными сложностями). В такой ситуации банковский кредит, пусть даже привлеченный по более высокой ставке, являлся для региональных и местных властей более привлекательным, поскольку в случае снижения ставок его можно было рефинансировать. При этом, как правило, привлечение банковских кредитов осуществлялось на короткие сроки.

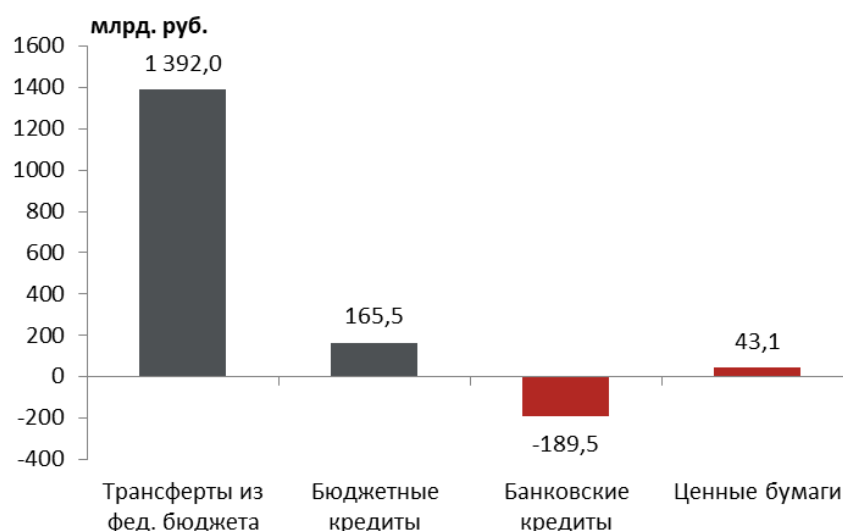
Такое положение дел, по сути, исказило весь смысл региональных и муниципальных заимствований с точки зрения развития экономики. Вместо привлечения на фондовом рынке средств на реализацию инвестиционных проектов (прежде всего долгосрочных, создающих условия для развития экономики), регионы привлекали в основном «короткие деньги», направленные на покрытие кассовых разрывов в бюджете. Возможности региональных и местных властей по реализации инвестпроектов (например, в сфере инфраструктуры), которые улучшают условия для ведения бизнеса и способствуют в том числе и росту доходной базы бюджета, оказались резко ограничены.

Однако со стороны как фискальных, так и монетарных властей в ответ на это последовали лишь ситуативные решения, не затрагивающие сути проблемы. В частности, Минфин в последние годы ввел особые правила разработки и исполнения бюджета для субъектов РФ с высоким уровнем долговой нагрузки (подразумевающие, по сути, внешнее финансовое управление в таких субъектах). Наряду с этим для регионов, соответствующих определенным критериям, стала проводиться политика замещения банковских кредитов на бюджетные, которые выдаются Казначейством под низкий процент (в 2020 г. ставка по ним составляет 0,1% годовых). Такие кредиты позволяют удешевить заимствования регионов по сравнению с кредитами банков, но не являются полноценной заменой рыночному финансированию, поскольку их получение связано прежде всего с текущей бюджетной ситуацией и бюджетной дисциплиной региональных органов, а не с реализацией инвестиционных проектов или достижением задач социально-экономического развития. В результате, замена банковских кредитов на бюджетные только усилила и без того серьезную финансовую зависимость российских регионов от федерального центра. Банк России, в свою очередь, не предпринимает шагов, позволяющих расширить возможности регионов по работе на фондовом рынке – таких как упрощение доступа новых бумаг регионов к ломбардному списку. Напротив, с 1 января 2020 г. было принято решение о повышении минимального уровня кредитного рейтинга для включения в ломбардный список облигаций субъектов РФ и муниципалитетов.

«Размывание» бюджетного федерализма

Федеральный бюджет, который и ранее перераспределял значительную часть государственных финансов, теперь играет бесспорно главную роль в бюджетной системе России. Это проявляется как в том, что в него направляется основная часть налоговых поступлений, собираемых «на местах» (в 2019 г. на федеральный бюджет приходилось 55,5% всех налоговых поступлений), так и в том, что его средства становятся все более значимым источником финансирования для бюджетов субъектов РФ. Это осуществляется через трансферты, получаемые регионами из федерального бюджета, а также через упомянутые выше бюджетные кредиты. Так, в I полугодии 2020 г. общий объем трансферта в консолидированные бюджеты субъектов РФ составил 1392,0 млрд. руб., что эквивалентно 28,6% их собственных доходов. В свою очередь, объем предоставленных бюджетных кредитов составил 255,1 млрд. руб. (эти кредиты были предоставлены 66 субъектам РФ). При этом чистый объем привлечения бюджетных кредитов (с учетом погашения ранее выданных) за I полугодие 2020 г. составил 165,5 млрд. руб., что эквивалентно почти 75% суммарного дефицита бюджета консолидированных бюджетов субъектов РФ. Таким образом, средства федерального бюджета являются основным источником средств для долгового финансирования бюджетов субъектов РФ (см. рис. 4). Это относится в том числе и к трансфертам, поскольку их объемы, хотя и в опосредованном виде, также способствуют сокращению бюджетного дефицита.

Рис. 4. Объем трансфертов из федерального бюджета и чистого привлечения заемных средств консолидированными бюджетами субъектов РФ из различных источников в I полугодии 2020 г. (в млрд. руб.)



Источник: Федеральное Казначейство

На этом фоне объем заемных средств, привлекаемых бюджетами субъектов РФ для покрытия дефицита из негосударственных источников, является сравнительно небольшим. В I полугодии 2020 г. чистый объем привлечения банковских кредитов был отрицательным (-189,5 млрд. руб.), хотя большинство субъектов продолжили увеличивать свои заимствования и суммарно привлекли 327,3 млрд. руб. Однако еще больше средств (536,8 млрд. руб.) было направлено на погашение кредитов. Как правило, новые банковские кредиты привлекаются регионами на короткие сроки для решения краткосрочных задач, таких как осуществление экстренных выплат. С помощью же облигаций регионы привлекают лишь сравнительно небольшие объемы средств. В I полугодии только в 7 субъектах РФ (Республика Саха (Якутия), Белгородская, Новосибирская, Свердловская, Томская, Ульяновская области и город Санкт-Петербург) осуществлялись новые выпуски облигаций, причем объемы размещенных средств составляли от 2 до 25 млрд. руб. С учетом погашений ранее сделанных выпусков, чистый объем привлечения средств по облигационным займам в I полугодии 2020 г. составил только 43,1 млрд. руб.

Таким образом, текущий подход к формированию региональных и местных бюджетов и к покрытию их дефицитов предполагает опору главным образом на «федеральные деньги». И хотя для ряда регионов, имеющих невысокий уровень социально-экономического развития, поступление «федеральных денег» в виде трансфертов и бюджетных кредитов – это реальная возможность выполнения своих бюджетных обязательств, в масштабах всей страны такое доминирование приводит к тому, что регионы практически не имеют ни средств, ни стимулов к поиску путей развития своих экономик. В результате фискальная политика на региональном уровне управления во многом сводится к исполнению расходных обязательств, установленных на уровне федеральном. В текущей ситуации это становится одним из препятствий, не позволяющих преодолеть стагнацию в экономике.

Необходимые изменения

В сложившейся ситуации необходимо пересмотреть подходы к распределению доходов и расходов в бюджетной системе, устранив при этом избыточную нагрузку на региональные бюджеты, и одновременно создав стимулы для регионов и муниципалитетов к развитию бизнеса и созданию новых рабочих мест в негосударственном секторе экономики.

В качестве таких стимулов могут рассматриваться специализированные трансферты из федерального бюджета или бюджетные кредиты, предоставляемые только тем регионам и муниципалитетам, где бюджетная политика ориентирована на развитие бизнеса. Объемы федеральной поддержки, предоставляемые в рамках таких трансфертов или бюджетных кредитов, должны быть достаточны для компенсации доходов, недополученных соответствующими бюджетами в результате предоставления тех или иных льгот, либо дополнительных расходов, понесенных на цели развития бизнеса. Первым шагом в этом направлении могут стать субсидии субъектам РФ, предоставляющим инвестиционные налоговые вычеты для бизнеса, на компенсацию недополученных поступлений по налогу на прибыль.

Наряду с этим, необходимо предпринять ряд мер по развитию региональных и муниципальных заимствований на основе ценных бумаг. Особое внимание при этом следует уделить развитию рынка средне- и долгосрочных облигаций, выпускаемых для финансирования строительства или модернизации объектов инфраструктуры. В частности, «инфраструктурные» бумаги регионов и муниципалитетов должны получить особый статус, позволяющий не учитывать долговую нагрузку по данным бумагам при оценке долговой устойчивости соответствующего региона и муниципалитета, проводимой Минфином. В свою очередь, целевой характер таких заимствований должен быть указан в Условиях эмиссии и обращения облигаций. Требуется также организовать обособленный учет средств, привлекаемых с помощью инфраструктурных облигаций, и обеспечить прозрачность информации об их использовании.

Наряду с этим, требуется предпринять ряд мер по повышению привлекательности вложений в региональные и муниципальные инфраструктурные облигации для широкого круга инвесторов, включая физические лица и организации, не являющиеся профессиональными участниками рынка ценных бумаг. В частности, доход по таким облигациям, полученный физическими лицами, следует освободить от НДФЛ (с 2021 г. отменяется положение п. 25 ст. 217 НК РФ, освобождающее суммы процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам от налогообложения). Целесообразно также освобождение доходов организаций, полученных в виде процентов по инфраструктурным облигациям регионов и муниципалитетов, от налога на прибыль или налогов на совокупный доход (для организаций, пользующихся специальными налоговыми режимами).