



Обзор состояния бюджетов субъектов РФ: первые итоги карантина

Главное:

- Совокупные доходы бюджетов субъектов РФ за январь-май 2020 г. стагнировали в реальном выражении. Спада позволили избежать высокие показатели первого квартала и значительное увеличение федеральных трансфертов. Собственные доходы регионов за тот же период сократились почти на 11% в реальном выражении, а за два карантинных месяца «просели» более чем на четверть. Несмотря на действие компенсирующих факторов, по итогам пяти месяцев сокращение общей величины доходов уже наблюдалось у трети российских регионов, спад собственных доходов затронул почти 80% всех субъектов РФ.
- Расходы бюджетов субъектов РФ за январь-май 2020 г. резко выросли – практически на четверть по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. В отличие от дифференцированной ситуации с доходами, рост расходов был тотальным и затронул практически все регионы. Основной прирост расходов пришелся на карантинные месяцы (700 млрд. руб. из 1 трлн. руб. прироста). Наибольший вклад в рост расходов внесли расходы на здравоохранение и образование, в несколько меньшей степени – на социальную политику и национальную экономику.
- Итоговый баланс бюджетов субъектов РФ за январь-май 2020 г. оказался около нулевым, что почти на 1 трлн. руб. хуже итогов первых пяти месяцев 2019 г. При этом уже 40% регионов столкнулось с необходимостью покрытия значительного бюджетного дефицита (на общую сумму 245 млрд. руб.). Пока основной дефицит сконцентрирован в богатых регионах, которые могут себе позволить «роскошь» быть дефицитными. В ближайшие месяцы число дефицитных регионов и их суммарный дефицит продолжат расти.
- За два карантинных месяца государственный долг субъектов РФ вырос на 45 млрд. руб. (за счет привлечения облигационных займов и бюджетных кредитов), однако, этот рост был слабо связан с текущими показателями дефицита – пока основное покрытие происходило за счет остатков на бюджетных счетах. В ближайшие месяцы в условиях накопления дисбалансов в региональных бюджетах можно ожидать быстрое наращивание государственного долга субъектов РФ.
- В целом, на текущий момент подавляющее большинство российских регионов уже столкнулось с тяжелыми бюджетными последствиями коронакризиса. Устойчивость бюджетов субъектов РФ (как в период кризиса, так и на выходе из него) во многом будет определяться тем, как «коронавирусная нагрузка» распределится между федеральным центром и регионами.

I Общая ситуация: «среднее по больнице»

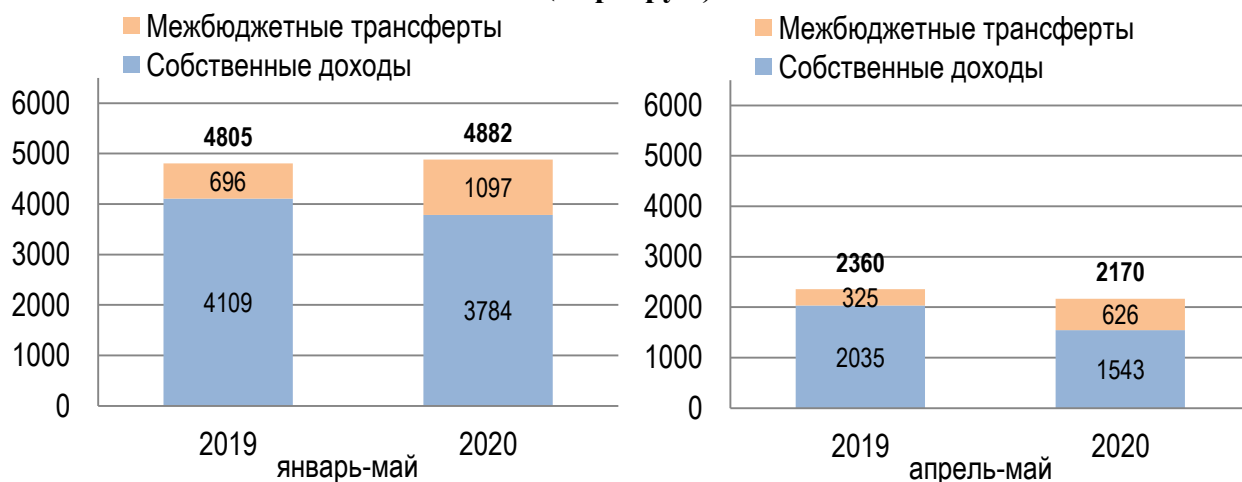
Несмотря на то, что период жесткого карантина закончился и регионы начали поэтапную отмену ограничений, для бюджетной системы кризис еще только набирает обороты: пандемия коронавируса будет «долгим эхом» отражаться на состоянии как бюджетной системы в целом, так и региональных бюджетов в частности. Однако первые предварительные итоги двух карантинных месяцев (апрель-май) уже можно подвести. Общая ситуация по состоянию на начало июня выглядит следующим образом.

Совокупные доходы бюджетов субъектов РФ по итогам января-мая 2020 г. пока еще сохраняются на уровне предыдущего года (темп прироста составил -1% в реальном выражении). Такая стагнация в условиях двух карантинных месяцев из пяти обусловлена, во-первых, достаточно высокими показателями доходов в первом квартале, а во-вторых – ростом межбюджетных трансфертов, в значительной мере компенсировавшим резкое падение собственных доходов субъектов РФ.

При этом за апрель-май 2020 г. совокупные доходы бюджетов субъектов РФ сократились на 10.8% в реальном выражении к аналогичному периоду 2019 г., а собственные доходы потеряли более четверти своего объема (-26.4% в реальном выражении, см. Рисунок 1). Основными факторами снижения собственных доходов стали:

- физическое ограничение экономической активности из-за карантина;
- отсрочки и льготы по уплате налогов, сборов и арендных платежей в рамках мер по поддержке экономики, реализуемых как Правительством РФ, так и региональными властями;
- резкое снижение нефтяных цен, сильно ударившее по доходам регионов с высокой долей нефтегазового сектора в экономике.

Рисунок 1 – Доходы бюджетов субъектов РФ за январь-май и апрель-май 2019 и 2020 гг. (млрд. руб.)



Примечание: май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).
Источник: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство

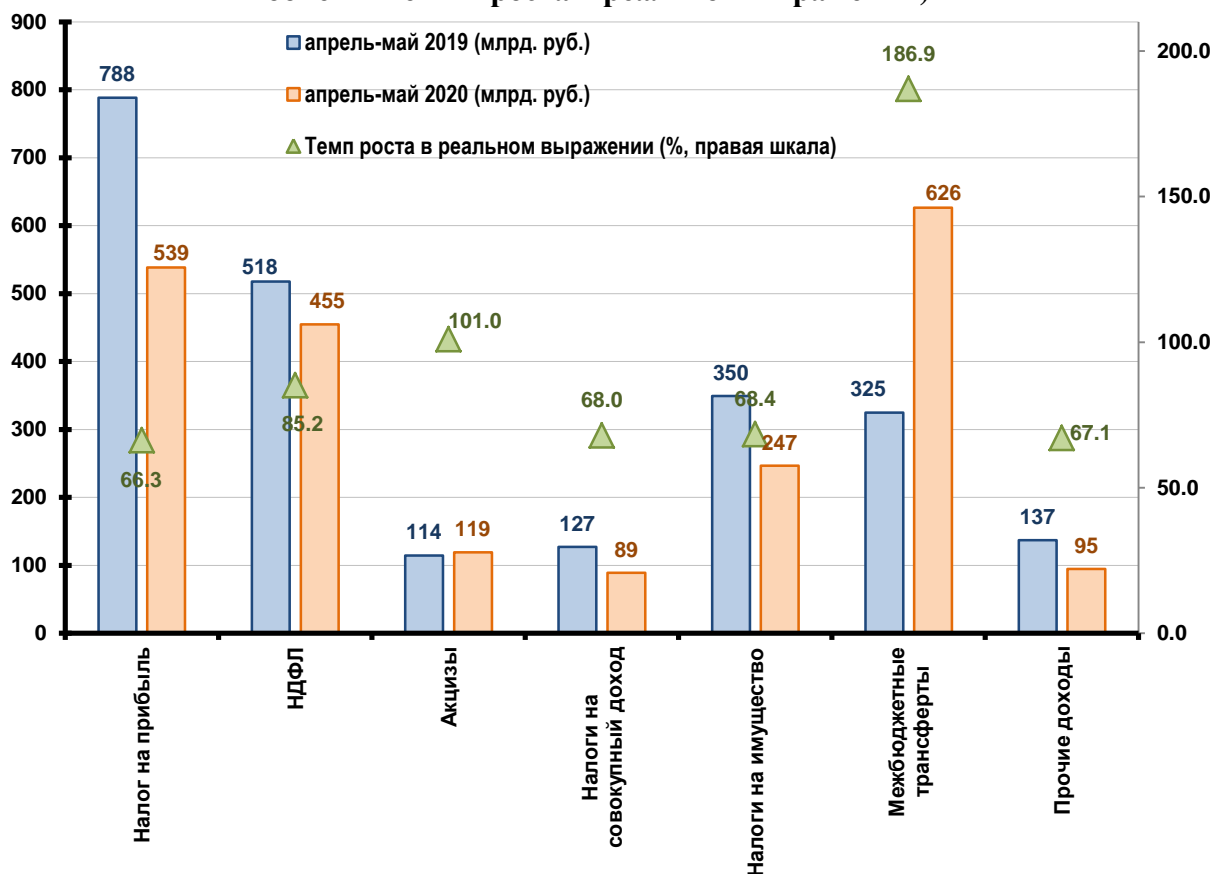
Сильнее всех за два месяца карантина «просели» поступления по налогу на прибыль – на 33.7% в реальном выражении к апрелю-маю предыдущего года (см. Рисунок 2). Отметим, что налог на прибыль составляет более трети собственной доходной базы бюджетов субъектов РФ, поэтому его резкое падение оказалось наиболее чувствительным для регионов и внесло наибольший вклад (более 50%) в снижение собственных доходов региональных бюджетов.

Также значительную часть сокращения собственных доходов (около 21%) обеспечило снижение поступлений налогов на имущество, за апрель-май 2020 г. упавших на 31.6% в реальном выражении к апрелю-маю предыдущего года.

Второй по значимости источник наполнения региональных бюджетов – НДФЛ – ожидаемо оказался более устойчив к кризису – его снижение за апрель-май составило 14.8% в реальном выражении к аналогичному периоду 2019 г. Это ощутимо меньше, чем падение по большинству других видов налогов, однако, в силу высокой доли НДФЛ в доходах бюджетов субъектов РФ это внесло весомый вклад в снижение собственных доходов регионов (порядка 13%).

Единственным видом налоговых доходов, не сократившихся в условиях карантина, стали акцизы – их поступления в бюджеты субъектов РФ выросли на 1% в реальном выражении к аналогичному периоду 2019 г. Стагнация поступлений (вместо спада) обеспечена динамикой доходов от уплаты акцизов на бензин и дизельное топливо, выросших за счет индексации ставок, а также за счет увеличения нормативов зачисления в бюджеты субъектов РФ.

Рисунок 2 – Доходы бюджетов субъектов РФ за апрель-май 2019 и 2020 гг. (номинальный объем и темпы роста в реальном выражении)



Примечание:

1) Май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).

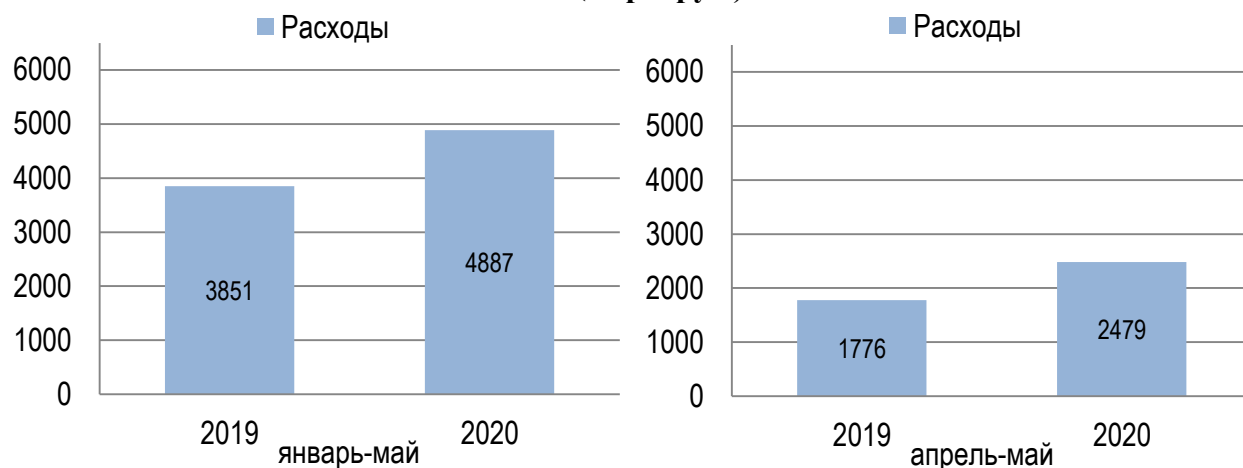
2) В качестве дефлятора использован ИПЦ

Источник: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство, Росстат

В отличие от резко «просевших» собственных доходов межбюджетные трансферты, зачисляемые в бюджеты субъектов РФ, напротив, выросли за апрель-май почти в два раза (на 301 млрд. руб.) по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (в целом за январь-май – на 402 млрд. руб.). Рост трансфертов региональным бюджетам был объявлен в рамках мер Правительства РФ по борьбе с коронавирусной инфекцией и поддержке экономики и позволил на текущем этапе поддержать сбалансированность бюджетов субъектов РФ, компенсировав порядка 2/3 выпадающих доходов за два карантинных месяца.

Расходы бюджетов субъектов РФ за январь-май 2020 г., в отличие от доходов, значительно выросли – более, чем на 1 трлн. руб. в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года (см. Рисунок 3) или практически на четверть (23.6%) в реальном выражении. Заметим, что более 700 млрд. руб. из 1 трлн. руб. прироста расходов приходится на два карантинных месяца, когда началась активная фаза реализации мер Правительства по борьбе с коронавирусной инфекцией и поддержке экономики.

Рисунок 3 – Расходы бюджетов субъектов РФ за январь-май и апрель-май 2019 и 2020 гг. (млрд. руб.)



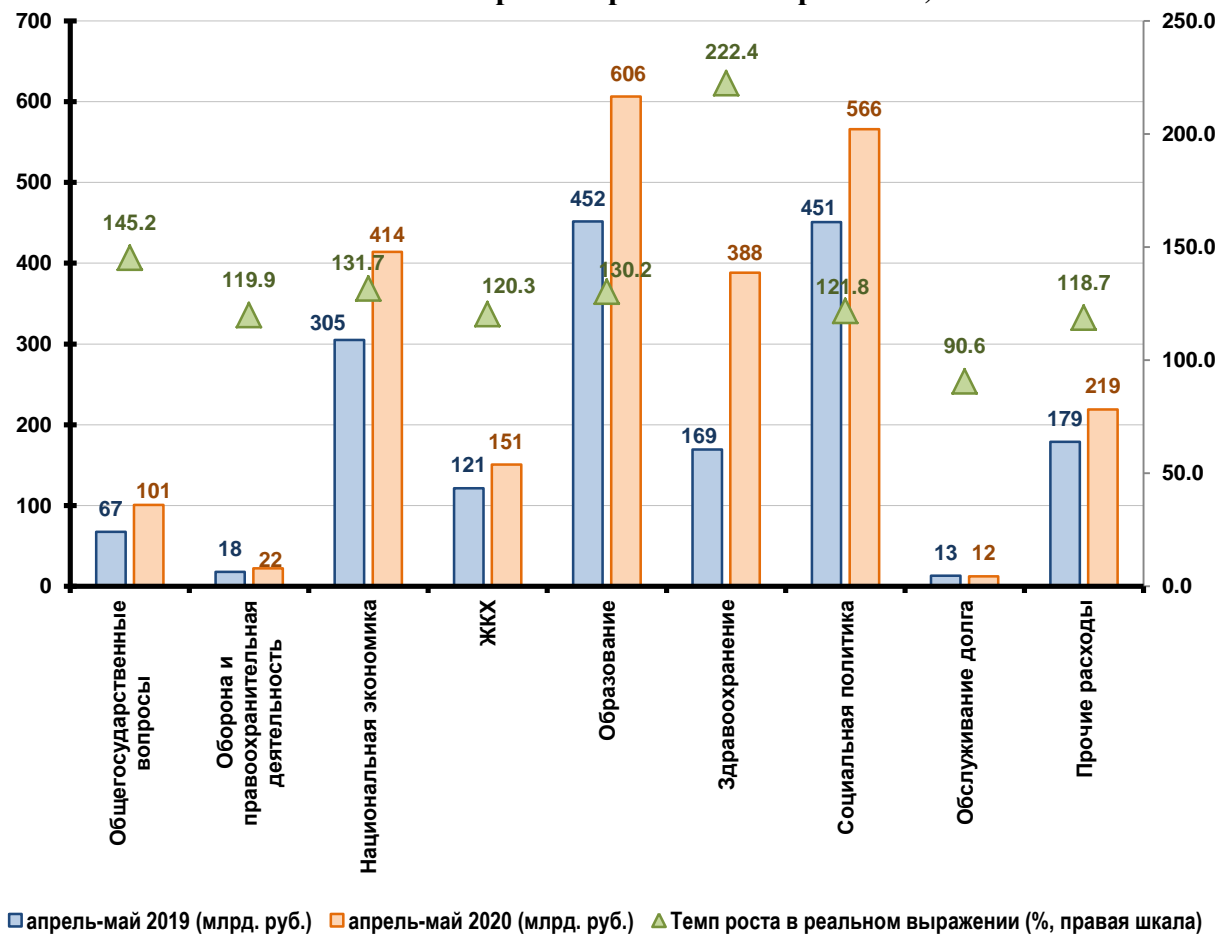
Примечание: май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).
Источник: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство

Ожидаемо, наибольший вклад в рост расходов регионов внесли расходы на здравоохранение, увеличившиеся в 2.2 раза за апрель-май 2020 г. (к апрелю-маю 2019 г., см. Рисунок 4) и обеспечившие почти треть всего прироста бюджетных расходов субъектов РФ. Это, прежде всего, расходы на выплаты медперсоналу, оснащение коечного фонда, закупка медицинского оборудования и средств защиты. Отметим, что часть трансфертов, выделенных из федерального бюджета, была направлена на компенсацию данных видов расходов.

Вторым направлением расходования средств, внесшим значительный вклад в прирост расходов (порядка 22% всего прироста за карантинные месяцы и 20% всего прироста за январь-май) стало образование. Столь высокий рост (55% в реальном выражении за апрель-май к апрелю-маю 2019 г.), по всей видимости, обусловлен расходами на развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры общеобразовательных организаций в связи с их переводом на дистанционный формат обучения.

Кроме того, весомый вклад в общий рост расходов внесли расходы на социальную политику и национальную экономику (16.4% и 15.5% всего прироста за два карантинных месяца), призванные смягчить социальные и экономические последствия коронакризиса.

Рисунок 4 – Расходы бюджетов субъектов РФ за апрель-май 2019 и 2020 гг. (номинальный объем и темпы роста в реальном выражении)



Примечание:

1) Май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).

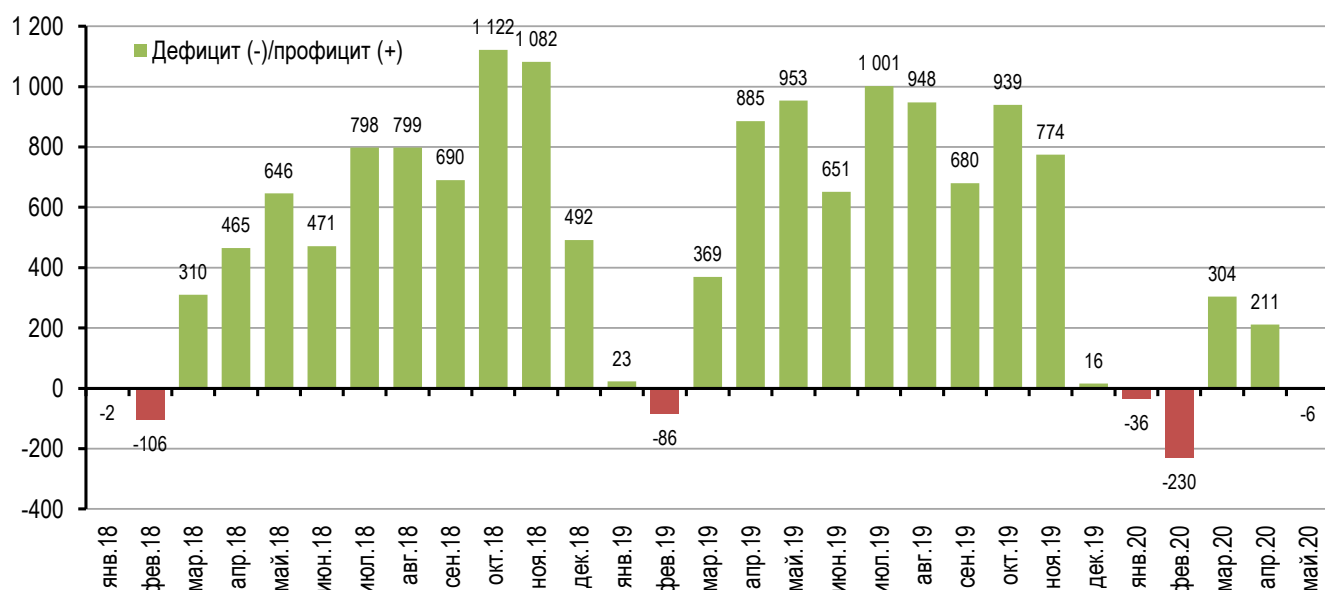
2) В качестве дефлятора использован ИПЦ

Источник: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство, Росстат

Итогом исполнения бюджетов субъектов РФ за январь-май 2020 г. стал около нулевой суммарный бюджетный баланс (-6 млрд. руб. в целом по России). Для сравнения, в 2019 г. суммарный профицит за тот же период составлял почти 1 трлн. руб. (см. Рисунок 5). Число дефицитных регионов по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. в текущем году увеличилось в 2 раза (с 16 до 34 субъектов РФ), а общий дефицит «дефицитных» регионов возрос с 17 до 245 млрд. руб. (см. Рисунок 6). То есть на текущий момент уже 40% российских регионов столкнулись с необходимостью покрытия значительного бюджетного дефицита.

Заметим, что это лишь промежуточный итог коронакризиса и в ближайшие месяцы можно с высокой вероятностью ожидать роста числа дефицитных регионов и увеличения их суммарного дефицита.

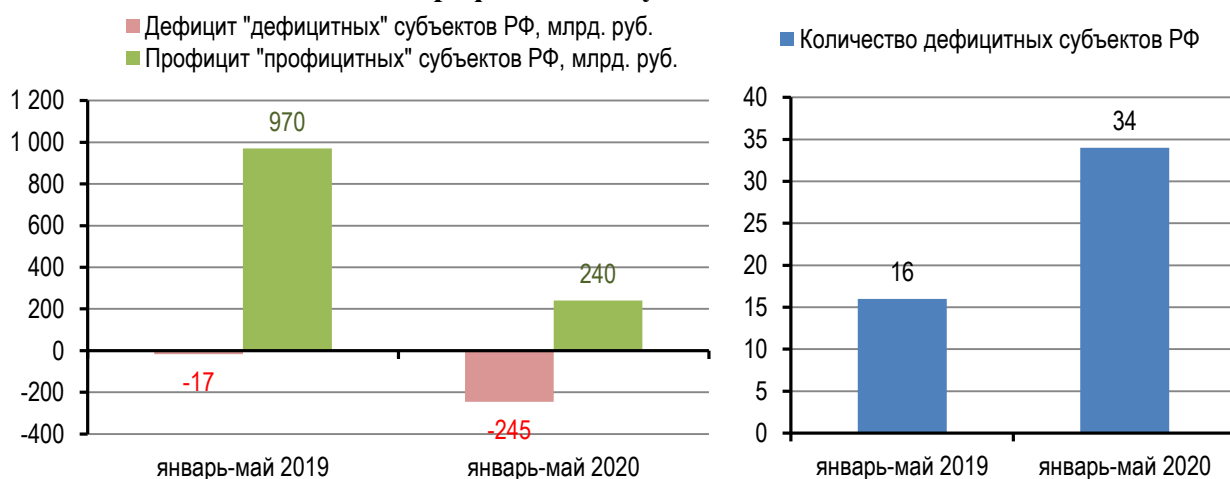
Рисунок 5 – Суммарный дефицит(-)/профицит(+) бюджетов субъектов РФ (накопленным итогом, млрд. руб.)



Примечание: май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).

Источник: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство

Рисунок 6 – Суммарный дефицит(-) дефицитных субъектов РФ и суммарный профицит(+) профицитных субъектов РФ



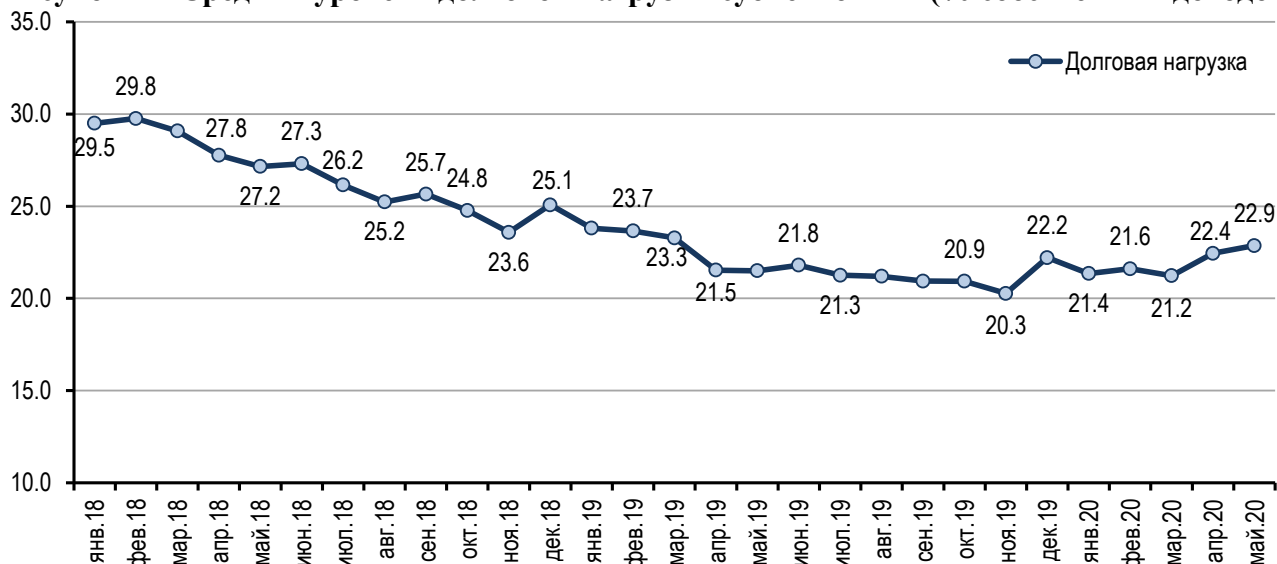
Примечание: май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).

Источник: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство

Наращение бюджетных дисбалансов в значительной части регионов уже привело к росту общего объема государственного долга субъектов РФ (на 45 млрд. руб. за 2 карантинных месяца) и увеличению среднего уровня долговой нагрузки на 1.7 проц. п. за тот же период (см. Рисунок 7, Рисунок 8).

Увеличение долга в апреле-мае происходило за счет привлечения средств на облигационном рынке (прошло 4 успешных размещения на общую сумму 37.6 млрд. руб. – аномально много для данного времени года; с учетом погашений прирост облигационного долга составил 29 млрд. руб.), а также увеличения бюджетных кредитов (на 20 млрд. руб. за два месяца).

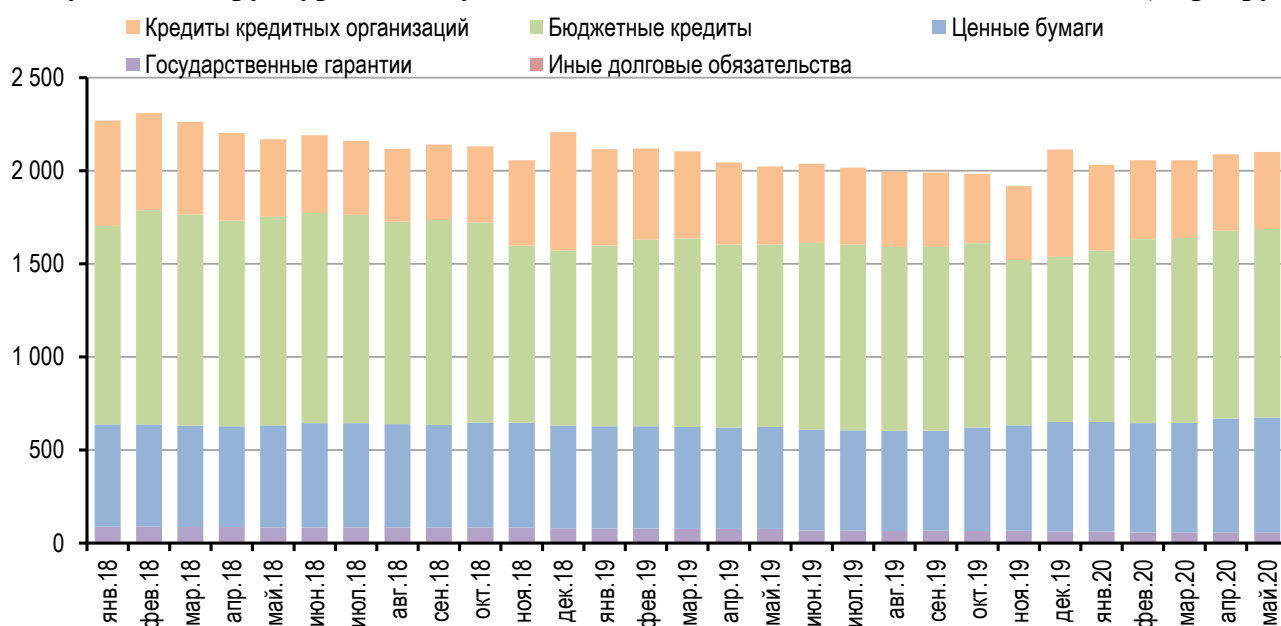
Рисунок 7 – Средний уровень долговой нагрузки субъектов РФ (% собственных доходов)



Примечание: Долговая нагрузка рассчитывалась как отношение совокупного государственного долга субъектов РФ на отчетную дату к собственным доходам бюджетов субъектов РФ за предыдущие 12 месяцев.

Источник: Минфин России, Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство

Рисунок 8 – Структура долга субъектов РФ по видам долговых обязательств (млрд. руб.)



Источник: Минфин России

В ближайшей перспективе с высокой вероятностью продолжится накопление дисбалансов в бюджетах регионов из-за сжатия собственной доходной базы и вынужденного поддержания высокого уровня расходов. При этом устойчивость бюджетов субъектов РФ к нынешнему кризису (а также, что не менее важно, после выхода из него) будет во многом определяться тем, как распределится «коронавирусная нагрузка» между федеральным центром и регионами: в какой пропорции дефицит собственных доходов регионов будет покрываться за счет безвозмездных поступлений, практически бесплатных (но все же возвратных) бюджетных

кредитов, длинных облигационных займов и коротких (и достаточно дорогостоящих, но простых в получении) банковских кредитов.

II От общего к частному: детализированные данные по регионам

Переход от общей картинки («среднего по больнице») к детализации до уровня региона, позволяет оценить насколько тотальным является «наступление» коронавируса на региональные бюджеты.

Как было отмечено выше, общая величина *доходов бюджетов субъектов РФ* за январь-май 2020 г. в среднем по России стагнировала в реальном выражении благодаря высоким доходам первого квартала, а также значительному росту межбюджетных трансфертов. Однако, несмотря на действие указанных факторов, по итогам 5 месяцев треть российских регионов уже столкнулась со снижением совокупных доходов по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (суммарно, почти на 200 млрд. руб.).

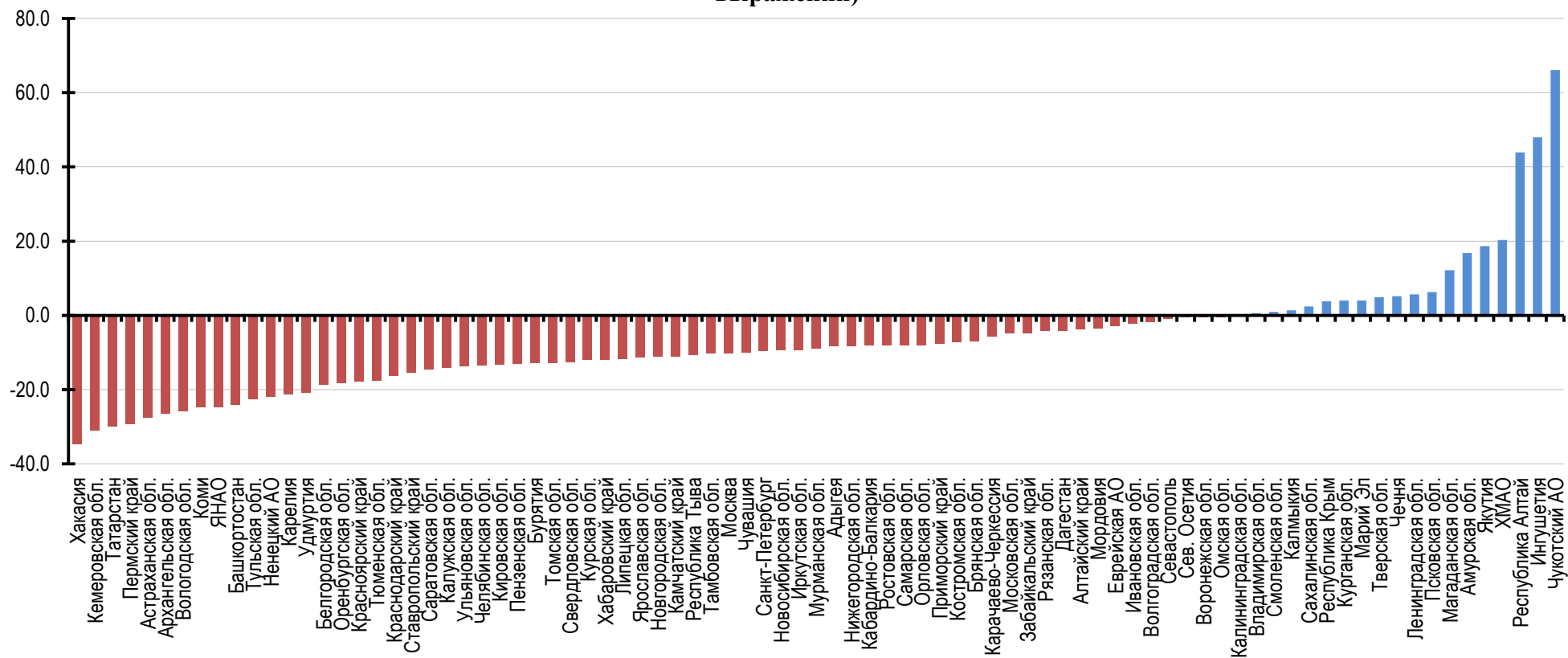
С сокращением собственных доходов за январь-май 2020 г. столкнулось уже подавляющее большинство российских регионов (79%, см. Рисунок 9). Сильнее всех пострадали Республика Хакасия (собственные доходы за январь-май снизились на 34.8% в реальном выражении к аналогичному периоду предыдущего года), Кемеровская область (-31%) и Республика Татарстан (-30%).

В части регионов, несмотря на острую фазу кризиса, все же имел место рост собственных доходов. По итогам января-мая 2020 г. таких регионов насчитывается 18 и, по большей части, своими финансовыми результатами они обязаны высоким показателям за первый квартал. Однако в 6 из них¹ рост собственных доходов наблюдался и в карантинные месяцы (апрель-май 2020 г. к апрелю-маю 2019 г.).

Прирост трансфертов за апрель-май 2020 г. по сравнению с апрелем-маем 2019 г. в среднем составил 3.5 млрд. руб. на регион. При этом максимальный прирост составил 15 млрд. руб. (в Республике Татарстан, где наблюдались одни из самых высоких темпов сокращения собственных доходов). В двух регионах (Калининградская область и Ханты-Мансийский АО) величина межбюджетных трансфертов за апрель-май 2020 г. сократилась к аналогичному периоду предыдущего года (на 3.1 и 0.3 млрд. руб., соответственно, см. Рисунок 10).

¹ Чукотский АО (+ 84.3% в реальном выражении к апрелю-маю 2019 г.), Ханты-Мансийский АО (+18.0%), Республика Алтай (+15.3%), Магаданская область (+15.2%), Амурская область (+8.9%), Ленинградская область (+5.9%).

Рисунок 9 – Темпы роста собственных доходов бюджетов субъектов РФ (январь-май 2020 г. к январю-маю 2019 г., в реальном выражении)



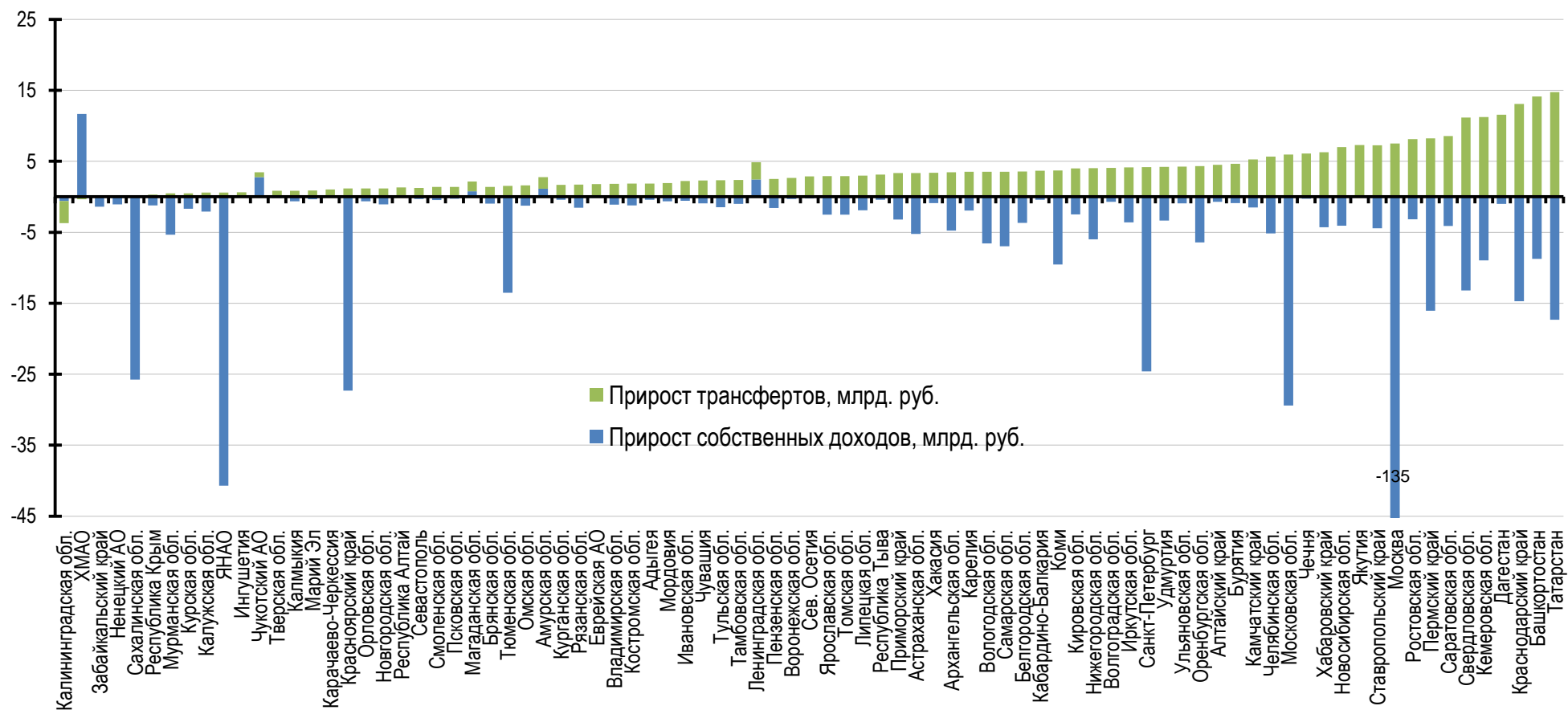
Примечание:

1) Май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).

2) В качестве дефлятора использован ИПЦ

Источник: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство, Росстат

**Рисунок 10 – Прирост собственных доходов и межбюджетных трансфертов бюджетов субъектов РФ
(апрель-май 2020 г. к апрелю-маю 2019 г., млрд. руб.)**



Примечание: Май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).

Источник: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство

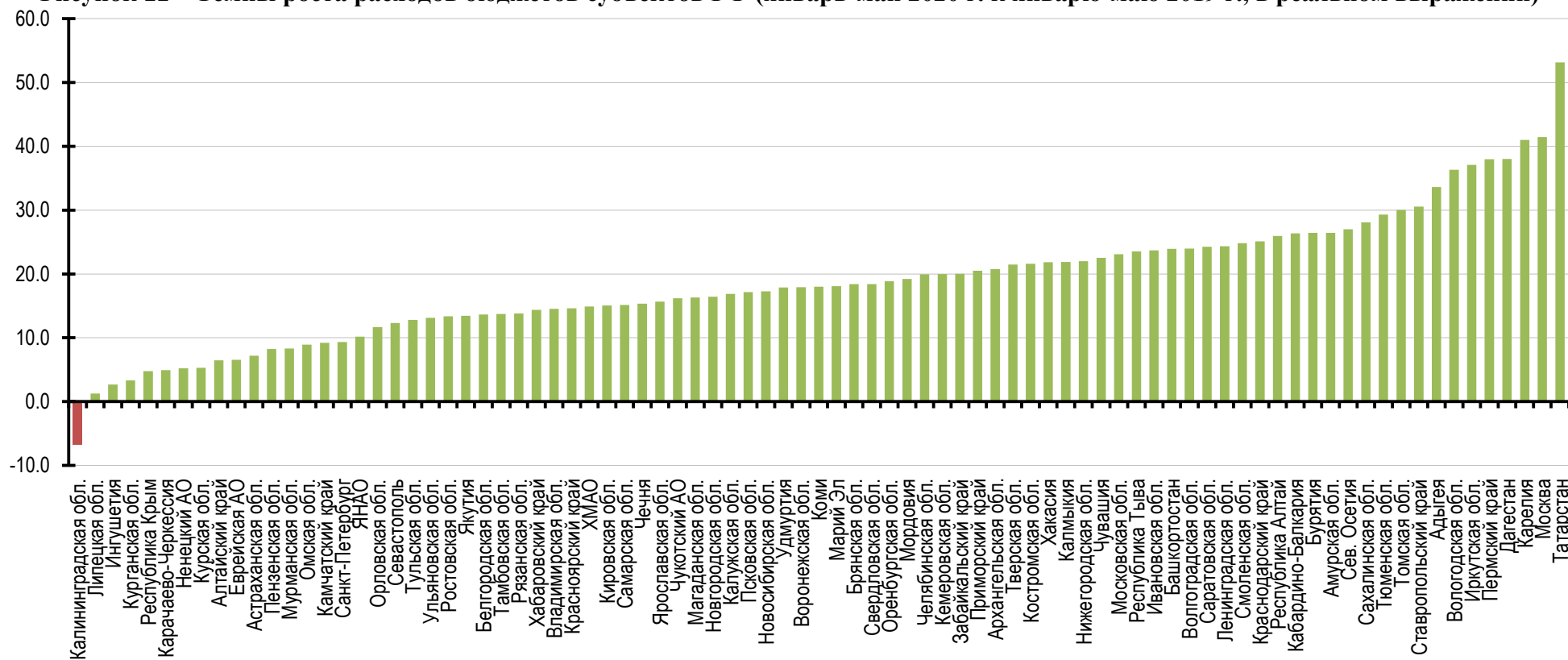
Расходы бюджетов субъектов РФ по итогам января-мая 2020 г. значительно выросли практически во всех регионах за исключением Калининградской области, где общая величина расходов сократилась на 6.8% в реальном выражении к аналогичному периоду предыдущего года (Рисунок 11).

Максимальный рост расходов был зафиксирован в тех регионах, которые в прямом смысле могли себе это позволить: либо благодаря широким возможностям по покрытию дефицита (за счет накопленных в предыдущие годы остатков на счетах и – что важно на перспективе – легкого доступа к долговому финансированию при невысокой долговой нагрузке), либо благодаря поступлению межбюджетных трансфертов, значительно перекрывших снижение собственных доходов. К числу первых относятся Республика Татарстан, Москва и Пермский край, чьи расходы в реальном выражении увеличились за январь-май 2020 г. на 53.2%, 41.5% и 38%, соответственно. К числу вторых – Республика Карелия и Дагестан (прирост расходов на 41% и 38%, соответственно).

Структура прироста по видам расходов значительно различается по регионам (см. Рисунок 12). Если расходы на здравоохранение и образование за январь-май 2020 г. выросли к аналогичному периоду предыдущего года практически во всех регионах, то дополнительные траты на поддержку экономики смогли позволить себе не все – в 14 регионах расходы на национальную экономику сократились.

Прирост расходов бюджетов субъектов РФ на здравоохранение в апреле-мае 2020 г. (к апрелю-маю 2019 г., в рублях на душу населения), когда имела место пиковая нагрузка на систему здравоохранения из-за пандемии, в целом пропорционален заболеваемости коронавирусной инфекцией – на соответствующем графике просматривается явный линейный тренд (см. Рисунок 13). Однако на графике также можно заметить, что выше тренда (т.е. меньше увеличили подушевые расходы на здравоохранение при более высокой заболеваемости) находятся в основном регионы, имеющие небольшие бюджеты. Крупные и средние регионы, имеющие большие финансовые возможности, напротив, смогли быстро нарастить расходы на здравоохранение для оперативной реакции на пандемию.

Рисунок 11 – Темпы роста расходов бюджетов субъектов РФ (январь-май 2020 г. к январю-маю 2019 г., в реальном выражении)



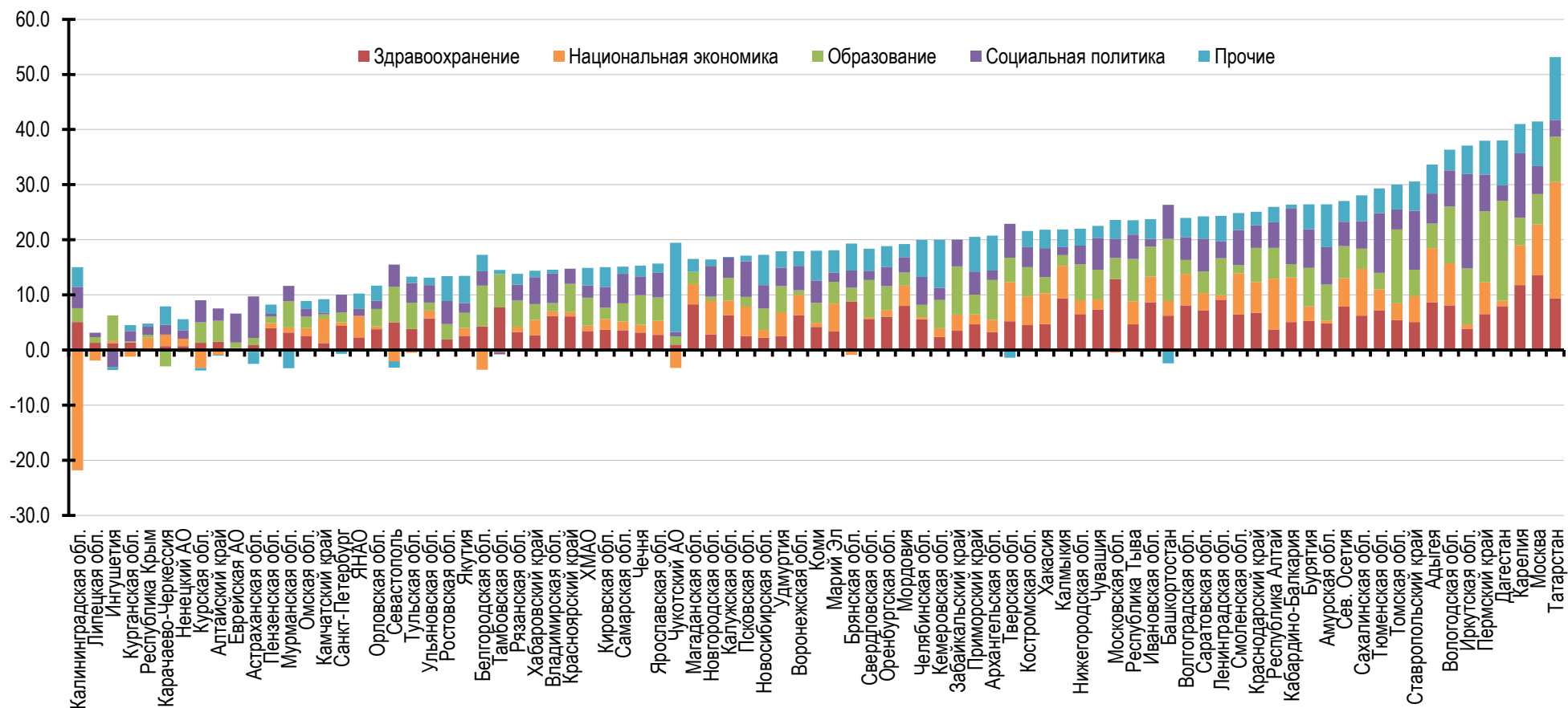
Примечание:

1) Май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).

2) В качестве дефлятора использован ИПЦ

Источник: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство, Росстат

Рисунок 12 – Вклад различных направлений расходов в общий прирост расходов бюджетов субъектов РФ, проц. п. (январь-май 2020 г. к январю-маю 2019 г., в реальном выражении)



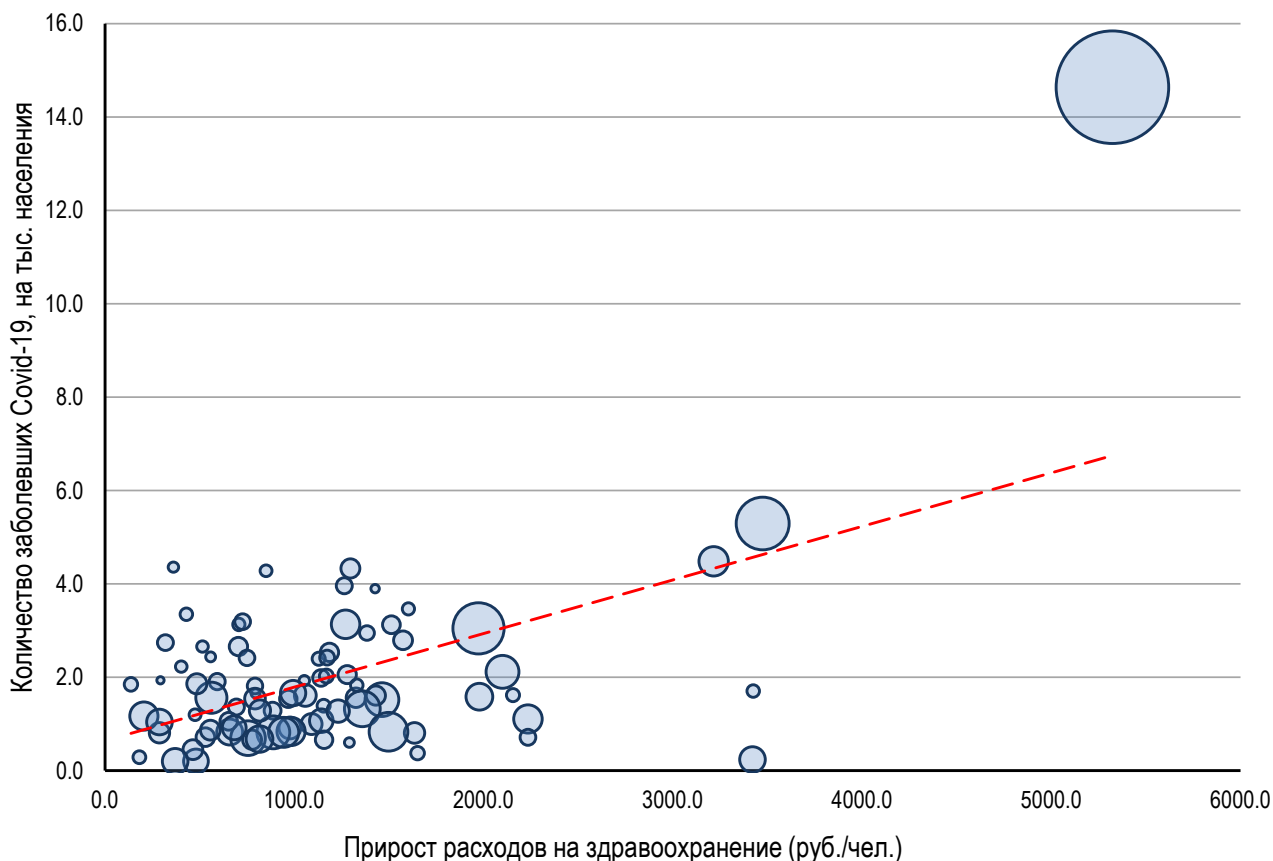
Примечание:

1) Май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).

2) В качестве дефлятора использован ИПЦ

Источник: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство, Росстат

Рисунок 13 – Заболеваемость Covid-19 и подушевой прирост расходов бюджетов субъектов РФ на здравоохранение за апрель-май 2020 г. к апрелю-маю 2019 г.



Примечание:

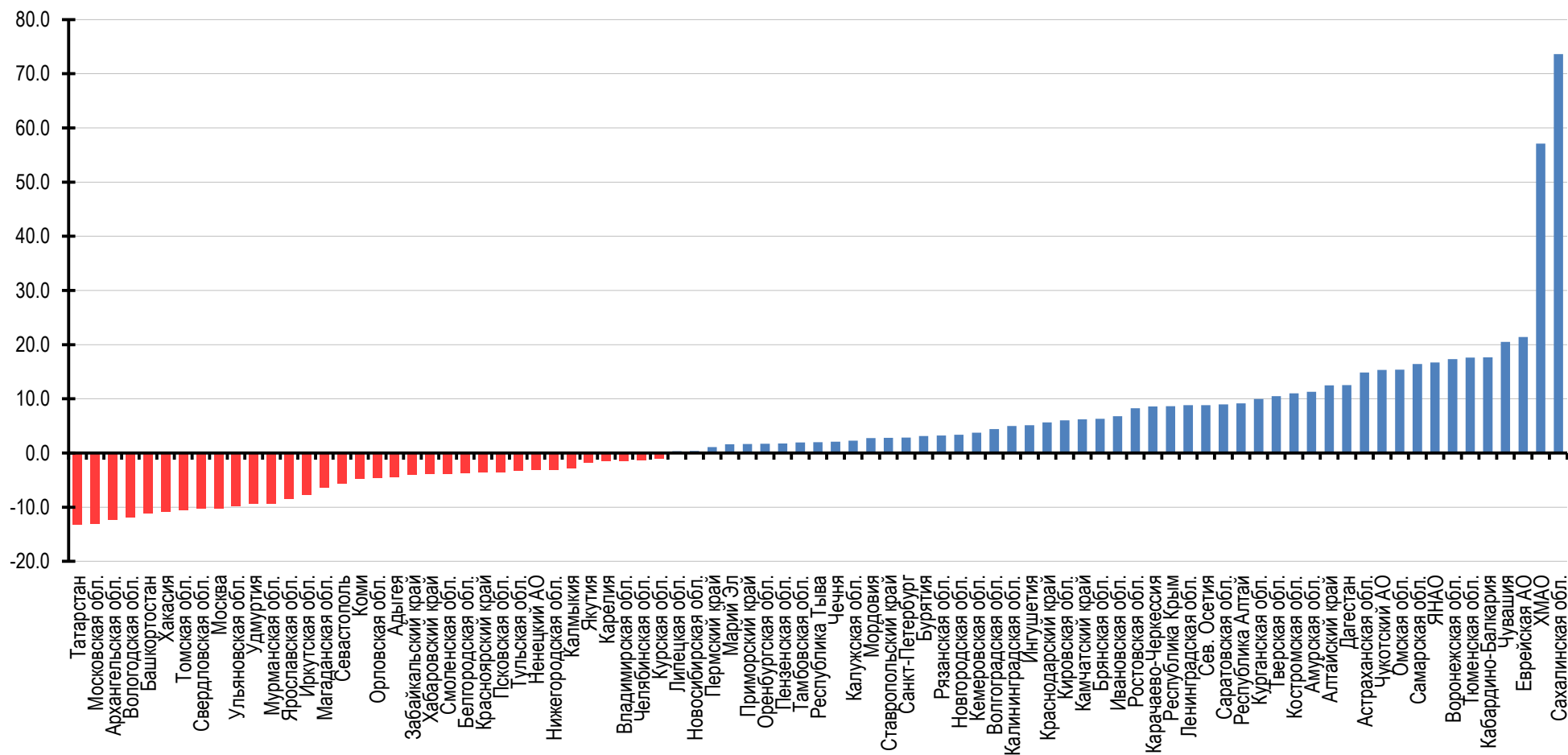
- 1) Площадь круга на графике пропорциональна общей величине расходов бюджета субъекта РФ
- 2) Май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).
- 3) Данные по заболеваемости коронавирусом приведены по состоянию на 01.06.2020 г.

Источник: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство, Яндекс

Итоговый баланс бюджетов субъектов РФ по итогам пяти месяцев 2020 г. значительно различается по регионам. Если, как было отмечено выше, суммарный баланс бюджетов субъектов РФ, за указанный период оказался около нулевым, то в разрезе регионов он варьируется от -13% до +74% расходов за тот же период (см. Рисунок 14).

Пока основной дефицит сконцентрирован в богатых регионах, которые могут себе позволить «быть дефицитными». Так, почти 80% всего дефицита «дефицитных» регионов (192 из 245 млрд. руб.) приходится на Москву, Московскую область, Республику Татарстан, Свердловскую область и Республику Башкортостан. Однако по итогам пяти месяцев в число дефицитных регионов уже попали и субъекты РФ, которые, в силу высокой долговой нагрузки и сложностей с привлечением заемных средств, наоборот, не могут себе этого позволить. Яркий пример такого региона – Республика Хакасия. По итогам 2019 г. ее уровень долговой нагрузки составил 98% собственных доходов. Высокий дефицит за январь-май 2020 г., образовавшийся из-за провала собственных доходов, был полностью покрыт за счет бюджетных кредитов, что привело к новому увеличению и без того предельно высокой долговой нагрузки.

Рисунок 14 – Накопленный дефицит (-)/профицит (+) бюджетов субъектов РФ за январь-май 2020 г. (% расходов бюджетов субъектов РФ за тот же период)



Примечание: май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).

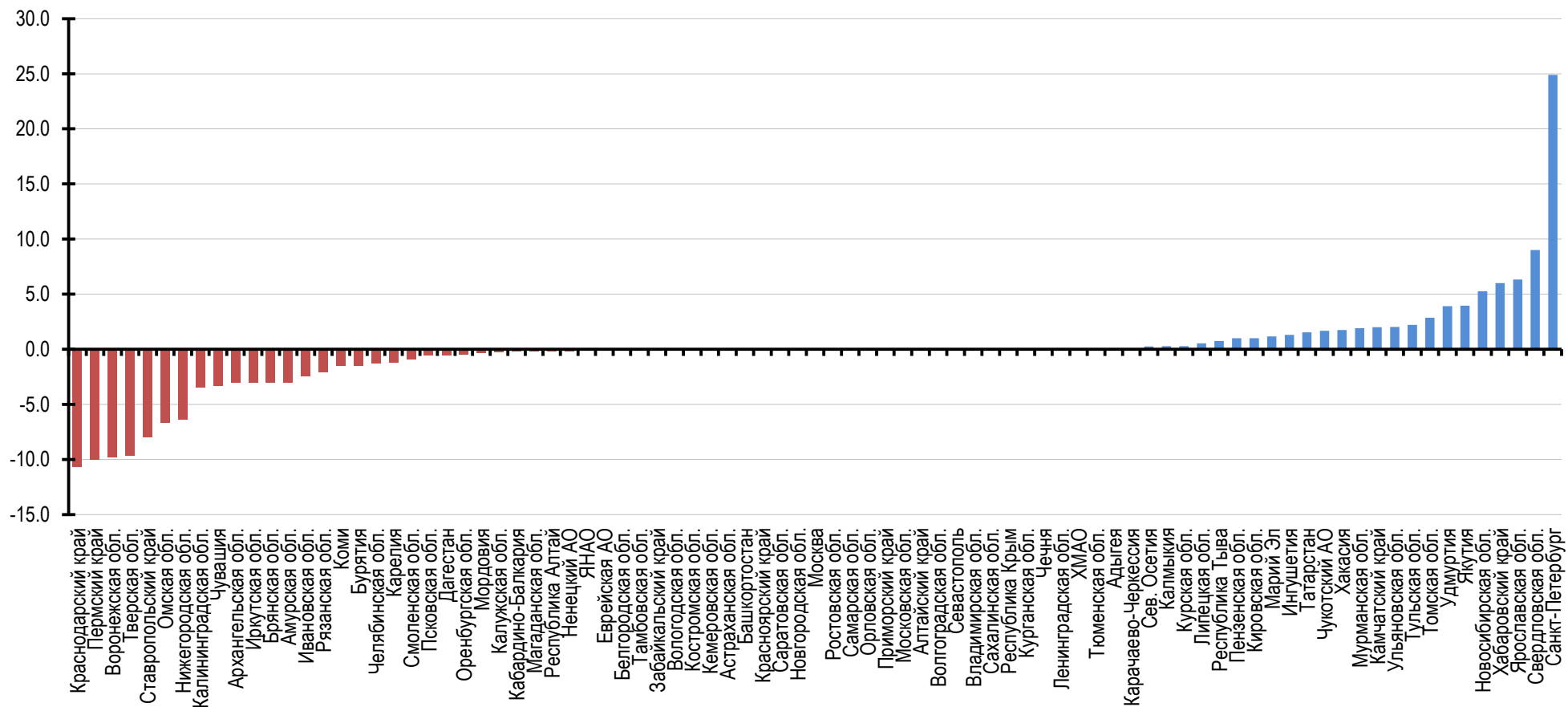
Источник: Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство

Динамика *государственного долга* регионов по итогам 5 месяцев 2020 г. пока была слабо связана с показателями дефицита и, по всей видимости, в большей степени определялась внутренними ориентирами долговой политики конкретного субъекта РФ (см. Рисунок 15, Рисунок 16). Так, лидеры по объему дефицита – Москва и Московская область (дефицит которых за январь-май 2020 г. составил 120 и 34 млрд. руб., соответственно) пока не привлекали заимствований, используя для покрытия дефицита остатки на бюджетных счетах. Санкт-Петербург – лидер по наращиванию долга за тот же период (привлекший крупный облигационный займ на 24.9 млрд. руб.) – напротив, по итогам января-мая сохранил профицитный бюджет (+7.1 млрд. руб.).

За 5 месяцев текущего года 36 регионов сократили суммарный объем государственного долга (на общую сумму 94.4 млрд. руб.), долг 27 регионов увеличился (на общую сумму 81.9 млрд. руб.), для оставшихся 22 регионов долг за рассматриваемый период остался неизменным. При этом сокращение долга в основном происходило в первом квартале 2020 г., пока ситуация оставалась относительно благоприятной. Наращивание долга, наоборот, в основном пришлось на карантинные месяцы. В ближайшей перспективе можно ожидать увеличения государственного долга субъектов РФ, теперь уже в более плотной связке с дефицитами региональных бюджетов. Основными инструментами привлечения средств, по всей видимости, останутся бюджетные кредиты и облигационные займы (значительно подешевевшие в условиях смягчения денежно-кредитной политики Банка России, однако, пока еще доступные не всем регионам из-за отсутствия кредитных рейтингов²).

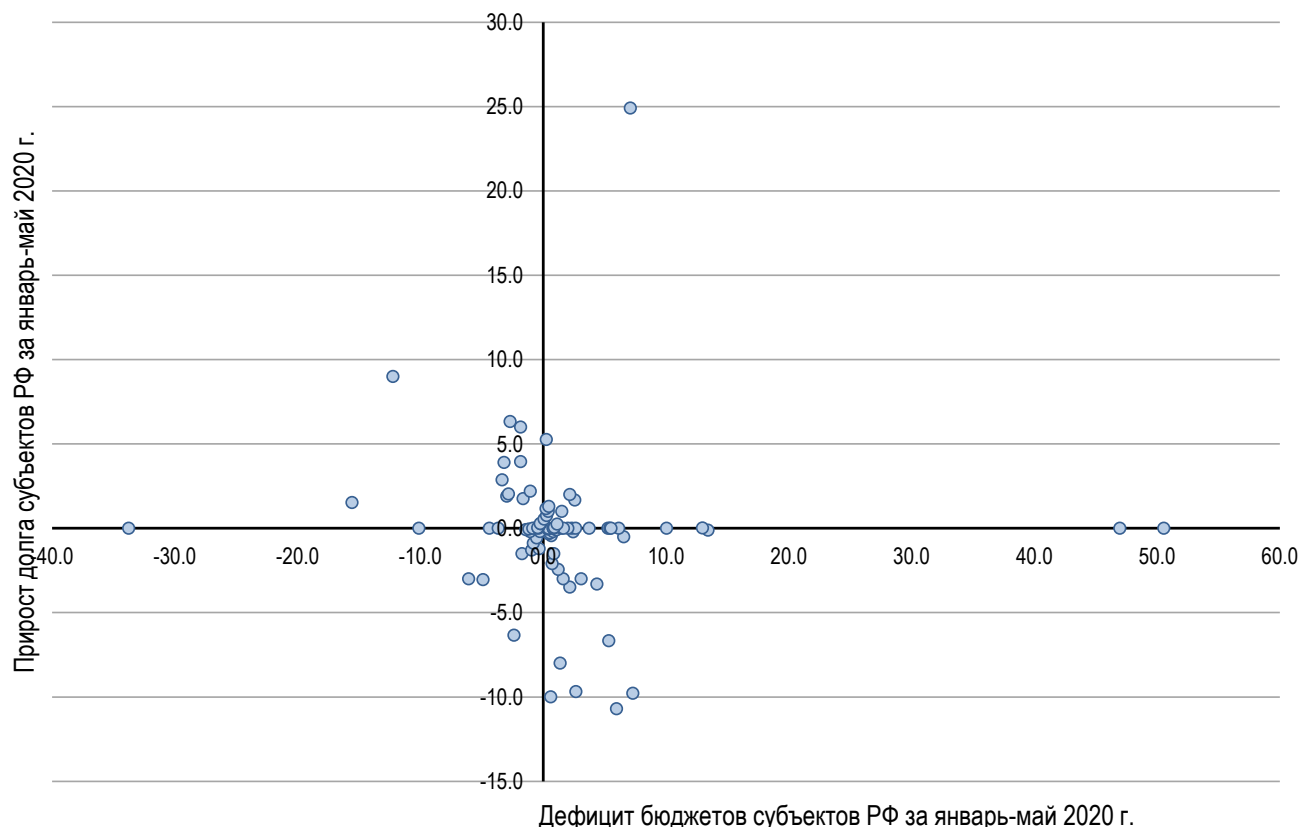
² Несмотря на объявленное Минфином России снятие ограничений на выход на облигационный рынок для регионов, не имеющих необходимого кредитного рейтинга, размещение облигаций таких регионов представляется достаточно проблематичным, так как большинство крупных инвесторов имеют обязательные требования к качеству ценных бумаг в своем портфеле.

Рисунок 15 – Прирост государственного долга субъектов РФ за январь-май 2020 г. (млрд. руб.)



Источник: Минфин России

Рисунок 16 – Дефицит (-)/профицит (+) бюджетов субъектов РФ за январь-май 2020 г. и прирост государственного долга субъектов РФ за январь-май 2020 г.



Примечание:

- 1) Дефицит за январь-май 2020 г. – оперативные данные на основе подневной статистики (по состоянию на 03.06.2020 г.).
- 2) Без учета Москвы

Источник: Минфин России, Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», Федеральное казначейство

В целом, проведенный анализ позволяет говорить о том, что на текущий момент подавляющее большинство российских регионов (хотя пока еще не все) уже столкнулось с тяжелыми бюджетными последствиями коронакризиса. В ближайшей перспективе ситуация продолжит усугубляться, испытывая на прочность бюджеты регионов. Глубина кризиса региональных бюджетов будет напрямую зависеть от трех ключевых факторов: (1) объема и параметров федеральной помощи; (2) скорости посткризисного восстановления экономики и (3) наличия или отсутствия второй волны коронавируса во втором полугодии.

Автор обзора:

Пенухина Елена, руководитель группы бюджетных исследований ЦМАКП
e-mail: EPenuhina@forecast.ru