

БЮДЖЕТЫ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ В 2018 ГОДУ

рекордные профициты, дотации
и сдержанные инвестиции



Обзор «Бюджеты российских регионов в 2018 году: рекордные профициты, дотации и сдержанные инвестиции» подготовил:

Александр Шураков,
младший директор, отдел корпоративных и суверенных рейтингов

По итогам 2018 года у 70 российских регионов консолидированные бюджеты были исполнены с профицитом, причем агрегированный профицит составил 510 млрд рублей. Это рекордные показатели как минимум за последние 17 лет.

В прошлом году профицит консолидированных бюджетов был зафиксирован в 38 регионах. До 2018-го максимальное количество профицитных консолидированных бюджетов достигнуто в 2006 году – 54 региона. Минимальное количество профицитных регионов было в 2013 году – только 6.

Рисунок 1. Количество регионов с профицитом и дефицитом консолидированного бюджета в соответствующем году (ед.)



Примечание: консолидированные бюджеты регионов представляют собой совокупность бюджета субъекта РФ и бюджетов входящих в него муниципалитетов. Указанная совокупность очищена от двойного счета, который возникает при консолидации бюджетов.

Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ

Профицит профицитных консолидированных бюджетов увеличился с 136,7 млрд рублей в 2017 году до 575,2 в 2018-м. Дефицит дефицитных бюджетов уменьшился с -188,6 до -64,9 млрд рублей.

Для сравнения: наихудшим с точки зрения сбалансированности консолидированных бюджетов был 2013 год, когда агрегированный дефицит опустился до -642,0 млрд рублей. Предыдущий максимум агрегированного профицита приходился на 2006-й – тогда он достиг 139,9 млрд рублей.

Рисунок 2. Динамика агрегированного профицита консолидированных бюджетов российских регионов, а также профицитов профицитных и дефицитов дефицитных (млрд рублей)



Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ

Лидерами по уровню профицита консолидированного бюджета региона (в % от налоговых и неналоговых доходов, ННД) стали бюджеты Республики Дагестан и Севастополя: 30,5 и 27,4% ННД соответственно. Указанные регионы характеризует относительно низкий уровень самодостаточности: налоговые и неналоговые доходы, которые в основном поступают из региональной экономики, составляют 32,6% в Дагестане и 35,2% в Севастополе. Поэтому профицит бюджетов данных регионов во многом обусловлен дотациями из федерального бюджета. У других регионов – лидеров по соотношению «профицит к ННД» – уровень самодостаточности существенно выше (например, у ХМАО-Югры достигает 94,8%). Поэтому профицит бюджета в таких регионах достигнут во многом благодаря своим силам (налогоплательщикам, функционирующим на территории регионов).

По абсолютному профициту консолидированного бюджета лидерами являются Москва (+61,5 млрд рублей, или 2,7% ННД) и регионы тюменской «матрешки», суммарный профицит консолидированных бюджетов которых составил 123,8 млрд рублей (36,8, 41,3 и 45,8 млрд рублей у Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО соответственно). Такой профицит консолидированного бюджета Тюменской области – заслуга программы «Сотрудничество», по которой ХМАО-Югра и ЯНАО переводят 29,5% поступлений по налогу в бюджет Тюменской области. В 2018 году эти перечисления составили 84,0 млрд рублей. Второй год подряд со значительным профицитом исполняется консолидированный бюджет Кемеровской области: с 20,8 млрд рублей (или 14,6% ННД) в 2017 году профицит увеличился до 35,7 млрд рублей (или 20,8% ННД) по итогам 2018-го.

Таблица 1. Топ-12 регионов по уровню профицита и дефицита консолидированного бюджета региона в 2018 году (в % от ННД)

	Регион	Профицит (дефицит), млрд руб.	Профицит / ННД, %	Справочно: ННД / доходы, %
1	Республика Дагестан	11,9	30,5	32,6
2	Севастополь	3,8	27,4	35,2
3	ЯНАО	45,8	21,2	91,7
4	Кемеровская область	35,7	20,8	84,4
5	Вологодская область	14,9	19,1	87,0
6	Калужская область	11,5	18,1	74,6
7	Астраханская область	7,2	16,8	76,5
8	Тюменская область	36,8	16,8	96,1
9	Приморский край	16,7	14,9	78,5
10	Оренбургская область	12,3	13,5	83,6
11	ХМАО-Югра	41,3	13,4	94,8
12	Республика Башкортостан	24,6	12,3	83,2
	Консолидированные бюджеты регионов РФ	510,3	5,0	82,5
74	Республика Бурятия	-0,4	-1,1	52,6
75	Республика Калмыкия	-0,1	-1,3	54,5
76	Курганская область	-0,3	-1,4	53,7
77	Тамбовская область	-0,7	-2,2	60,6
78	Ярославская область	-2,1	-3,0	87,4
79	Республика Алтай	-0,2	-3,3	30,6

Окончание таблицы 1

80	Магаданская область	-1,1	-4,6	64,1
81	Московская область	-31,7	-5,1	92,3
82	Сахалинская область	-8,5	-6,3	85,5
83	ЕАО	-0,5	-6,9	65,5
84	Хабаровский край	-10,3	-10,8	77,7
85	Республика Мордовия	-7,0	-24,5	69,8

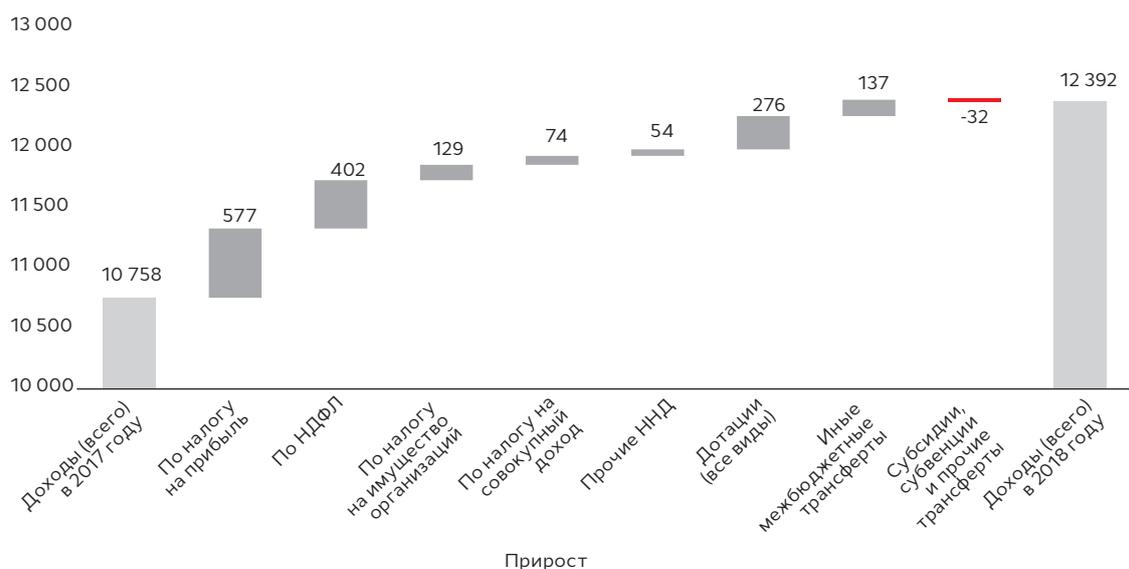
Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ

Максимальный уровень дефицита у консолидированного бюджета Республики Мордовия (-7 млрд рублей, или -24,5% ННД). Отметим, что по сравнению с прошлым годом такое исполнение бюджета можно назвать улучшением ситуации – в 2017-м дефицит консолидированного бюджета составил -37,0% (-10,1 млрд рублей). Изначально (по состоянию на 01.02.2018) консолидированный бюджет республики предусматривал дефицит на уровне 3,0 млрд рублей. Фактические ННД по итогам 2018 года оказались только на 2,4% меньше запланированных. Таким образом, увеличение дефицита до 7,0 млрд рублей было обусловлено наращиванием расходов без соответствующего пополнения собственных доходных источников.

Основные факторы рекордных профицитов – рост федеральных дотаций и прибыли в добывающем секторе, а также сдерживание бюджетных инвестиций.

В 2018 году доходы консолидированных бюджетов российских регионов увеличились на 1,6 трлн рублей (15,2%). Наибольший вклад в прирост совокупных доходов внесли поступления по налогу на прибыль (+577 млрд рублей), НДСФЛ (+402 млрд рублей) и федеральные дотации всех видов (+276 млрд рублей). Так как существенная часть федеральных дотаций направляется на выплату зарплат бюджетникам, то вклад дотаций в прирост доходов еще выше – они возвращаются в консолидированные бюджеты в виде НДСФЛ с зарплат бюджетников.

Рисунок 3. Структура прироста доходов (по видам) консолидированных бюджетов регионов в 2018 году (млрд рублей)



Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ

Отраслевая структура поступлений по налогу на прибыль пока опубликована только по состоянию на 01.10.2018. Тем не менее информации за 9 месяцев достаточно для анализа отраслевой структуры приростов налоговых поступлений. Основной прирост поступлений по налогу на прибыль сконцентрирован в секторе добычи нефти и газа (таблица 2.1). Также значимый прирост обеспечили металлургические предприятия. Таким результатам способствовала достаточно благоприятная внешняя конъюнктура на соответствующих глобальных рынках, а также динамика валютного курса рубля (в том числе его ослабление в III квартале 2018 года).

Таблица 2.1. Отраслевая структура прироста поступлений по налогу на прибыль в региональные бюджеты за 9 месяцев 2018 года относительно поступлений за аналогичный период 2017-го (млрд рублей)

Показатель	Прирост за 9 месяцев*, млрд рублей
Прирост поступлений по налогу на прибыль в региональные бюджеты	423,9
в том числе по видам	
Добыча сырой нефти и природного газа	217,2
Производство чугуна, стали и ферросплавов	42,3
Деятельность в области информации и связи – всего	31,2
Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	30,7
Деятельность профессиональная, научная и техническая	23,2
Деятельность финансовая и страховая – всего	20,0
Производство листового холоднокатаного стального проката	11,3
Прочая добыча полезных ископаемых	7,7
Производство бумаги и бумажных изделий	6,0
Производство нефтепродуктов	5,0
Производство пищевых продуктов	3,7
Прочие обрабатывающие производства	1,3

Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным ФНС РФ

В свою очередь, прирост поступлений по налогу на доходы физических лиц достаточно равномерно распределен между видами деятельности (таблица 2.2).

Таблица 2.2. Отраслевая структура прироста поступлений по НДФЛ в консолидированные бюджеты регионов за 9 месяцев 2018 года относительно поступлений за аналогичный период 2017-го (млрд рублей)

Показатель	Прирост за 9 месяцев*, млрд рублей
Прирост поступлений по НДФЛ в консолидированные бюджеты регионов	279,7
в том числе по видам	
Торговля оптовая и розничная – всего	43,0
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	34,4
Обрабатывающие производства – всего	31,9
Деятельность профессиональная, научная и техническая	26,5
Образование	22,7
Транспортировка и хранение – всего	21,0

Окончание таблицы 2.2

Показатель	Прирост за 9 месяцев*, млрд рублей
Деятельность финансовая и страховая – всего	18,6
Деятельность в области информации и связи – всего	16,3
Добыча полезных ископаемых – всего	15,8
Госуправление и обеспечение военной безопасности	15,7
Строительство	14,1
Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	11,3
Прочие виды деятельности	8,2

Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным ФНС РФ

По итогам 2018 года суммарный объем дотаций всех видов, которые федеральный бюджет перечислил регионам, впервые превысил 1 трлн рублей. Особенность 2018-го – те или иные дотации получили все российские регионы, включая Москву и Тюменскую область. Причем Москва с 27,6 млрд рублей вошла в топ-7 регионов по объему полученных дотаций (таблица 3). Большая часть дотаций, полученных бюджетом Москвы, направлена на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Возможно, что цель данной дотации – частично компенсировать бюджету Москвы расходы на дополнительный трансферт в бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования, который в 2018 году составил 31,0 млрд рублей.

Таблица 3. Топ-10 регионов по объему полученных дотаций (все виды) в 2018 году

Регион	Объем полученных дотаций (все виды) в 2018 году, млрд рублей	Профицит (дефицит) консолидированного бюджета, млрд рублей
Консолидированные бюджеты регионов РФ, всего	1 035	510,3
Республика Дагестан	62,7	11,9
Республика Саха (Якутия)	48,3	12,5
Чеченская Республика	47,0	0,3
Республика Крым	42,7	0,0
Камчатский край	42,3	1,6
Алтайский край	33,5	8,8
Москва	27,7	61,5
Ставропольский край	26,5	6,8
Республика Башкортостан	22,2	24,6
Республика Бурятия	21,7	-0,4

Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ

Основной рост пришелся на дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов (таблица 4). По сути, данный вид дотаций управляется в ручном режиме, в отличие от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые являются расчетными (исходя из оценок уровня бюджетной обеспеченности и индекса бюджетных расходов). Также в 2018 году увеличились дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели – прирост дотаций указанного вида составил 60,4 млрд рублей. Причем, судя по распределению этого вида дотаций по реги-

онам-получателям, федеральный центр действительно компенсировал как часть расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, так и, по сути, недостаточный объем дотаций, которые те или иные регионы получили на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Таблица 4. Динамика федеральных дотаций (по видам) в консолидированные бюджеты регионов (млрд рублей)

Виды дотаций	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Прирост за год (2017–2018 гг.)
Дотации всех видов, всего	651,0	656,2	759,0	1 035,5	276,5
в том числе по видам:					
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	487,7	513,7	614,5	644,5	30,0
Дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	152,4	131,7	32,8	168,6	135,8
Дотации бюджетам на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели	0,0	0,0	40,0	100,4	60,4
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций	0,0	0,0	0,0	30,6	30,6
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала	0,0	0,0	20,0	20,0	0,0
Дотации отдельным регионам (Крым, Севастополь, Чечня)	0,0	0,0	40,7	49,4	8,7
Прочие дотации	10,9	10,8	11,0	22,0	11,0

Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ

Последние четыре года бюджетные инвестиции в составе консолидированных бюджетов российских регионов остаются примерно на одном уровне – в среднем 1,28 трлн рублей в год (рисунок 4). В то же время бюджетные расходы за этот период увеличились в номинальном выражении на 25,3%. В результате доля бюджетных инвестиций в составе расходов бюджетов снизилась с 13,4% в 2013 году до 10,8% по итогам 2018-го. Если бы поддерживались пропорции предыдущих лет, то объем бюджетных инвестиций был бы примерно на 240 млрд рублей выше, а профицит бюджетов, соответственно, ниже. Основное направление бюджетных инвестиций – дорожное хозяйство, которое финансируют как за счет «окрашенных» доходов (доходы от акцизов на нефтепродукты и транспортный налог), так и федеральных трансфертов, а у отдельных регионов за счет иных собственных налоговых и неналоговых доходов (таблица 5).

Рисунок 4. Динамика бюджетных инвестиций в составе консолидированных бюджетов российских регионов



Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ

Начиная с 2019 года ожидается существенный рост бюджетных инвестиций, финансируемых через региональные бюджеты. Рост будет обусловлен реализацией новых майских указов. Во многом эти инвестиции будут фондироваться трансфертами из федерального бюджета, а требуемый уровень софинансирования со стороны региональных бюджетов будет небольшим (вплоть до 2%). По сути, задача региональных властей будет заключаться в финансировании нужной документации, а сами капитальные расходы будет финансировать федеральный центр. В случае если такие пропорции софинансирования капитальных расходов будут соблюдены, то увеличение бюджетных инвестиций в составе консолидированных бюджетов регионов не приведет к росту бюджетных дисбалансов и ухудшению кредитного качества субъектов РФ и муниципалитетов.

Таблица 5. Динамика и структура бюджетных инвестиций (по направлениям) в составе консолидированных бюджетов

Направления	КВР*	Млрд руб.				Структура инвестиций по направлениям, %			
		2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Дорожное хозяйство	0409	326,8	345,8	368,2	393,3	25,8	27,7	27,7	30,6
ЖКХ	0500	282,1	288,1	258,5	220,3	22,3	23,0	19,5	17,1
Транспорт	0408	196,3	208,1	260,1	213,5	15,5	16,6	19,6	16,6
Образование	0700	137,4	116,3	138,8	182,1	10,8	9,3	10,4	14,2
Физическая культура и спорт	1100	60,4	64,0	60,9	65,8	4,8	5,1	4,6	5,1
Прочие подразделы национальной экономики	Прочие 0400	126,3	73,4	64,2	65,1	10,0	5,9	4,8	5,1
Здравоохранение	0900	59,9	67,7	66,4	55,2	4,7	5,4	5,0	4,3
Социальная политика	1000	25,6	26,4	30,4	32,5	2,0	2,1	2,3	2,5
Культура, кинематография	0800	20,1	28,9	47,1	25,1	1,6	2,3	3,5	2,0
Общегосударственные вопросы	0100	20,4	21,4	28,3	23,5	1,6	1,7	2,1	1,8
Охрана окружающей среды	0300	8,4	7,8	4,0	4,2	0,7	0,6	0,3	0,3
Прочие разделы		2,7	2,2	1,9	4,2	0,2	0,2	0,1	0,3
Итого		1 266,4	1 250,1	1 328,9	1 284,8	100,0	100,0	100,0	100,0

Примечание: КВР – код вида расходов.

Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ

Отметим, что рост расходов на повышение зарплат бюджетников в соответствии с майскими указами 2012 года не повлиял в значительной степени негативно на бюджеты регионов. В целом фонд оплаты труда майских бюджетников с учетом соцвзносов в 2018 году увеличился на 532 млрд рублей. Но так как часть этих расходов возвращается в региональные бюджеты в виде НДФЛ, то чистый рост расходов на ФОТ и соцвзносы составил примерно 479 млрд рублей. Этот рост был профинансирован в том числе за счет увеличения дотаций, о котором говорилось выше, а также за счет роста расходов в системе обязательного медицинского страхования – расходы территориальных фондов ОМС увеличились в 2018 году на 328,6 млрд рублей (из расходов ТФОМС оплачивается существенная часть фонда оплаты труда в здравоохранении). В свою очередь, доходы ТФОМС увеличились благодаря росту субвенций из ФОМС, которые были профинансированы как за счет роста доходов ФОМС на 158,8 млрд рублей (из них 108,9 млрд рублей составил рост поступлений по страховым взносам на работающее население), так и за счет остатков денежных средств, которые были сформированы благодаря прошлым профицитам бюджета ФОМС (таблица 6).

Таблица 6. Доходы и расходы федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов (млрд рублей)

Показатель	2017 г., млрд руб.	2018 г., млрд руб.	Прирост, млрд руб.
ФОМС			
Доходы	1 737,2	1 895,9	158,8
Расходы	1 655,0	1 988,5	333,6
ТФОМС			
Доходы	1 726,8	2 067,6	340,9
Расходы	1 736,4	2 065,0	328,6

Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ

В то же время налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов российских регионов в 2018 году в реальном выражении лишь на 9,4% превысили уровень 2012-го. Совокупные доходы в реальном выражении больше доходов 2012 года на 5,0%, а совокупные расходы консолидированных бюджетов 2018-го в реальном выражении на 2,7% ниже уровня доходов 2012 года (рисунок 5). В качестве индекса-дефлятора использован индекс-дефлятор ВВП.

Рисунок 5. Динамика доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов в реальном выражении*



Примечание: значения показателей приведены к ценам 2012 года с помощью индекса-дефлятора ВВП.

Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ, Росстата РФ

Наибольший рост в реальном выражении за 2012–2018 годы продемонстрировали налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов Республики Саха (Якутия), Ленинградской и Сахалинской областей. Наибольшее снижение в реальном выражении у Чукотского автономного округа, Новгородской области и Республики Калмыкия (таблица 7).

Таблица 7. Топ-10 регионов по приросту и снижению налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов в реальном выражении за 2012–2018 годы

Регион	Реальный прирост ННД КБ за 2012–2018 гг., %
Республика Саха (Якутия)	40,7
Ленинградская область	37,4
Сахалинская область	31,2
Республика Ингушетия	24,2
Вологодская область	21,5
Республика Хакасия	21,5
Камчатский край	20,5
Республика Дагестан	20,1
Республика Адыгея	19,9
Липецкая область	19,7
Российская Федерация	9,4
Псковская область	-6,8
Хабаровский край	-7,3
Пермский край	-7,4
Кировская область	-7,6
Ивановская область	-7,6
Омская область	-9,6
Курганская область	-10,1
Республика Калмыкия	-11,2
Новгородская область	-13,7
Чукотский автономный округ	-14,6

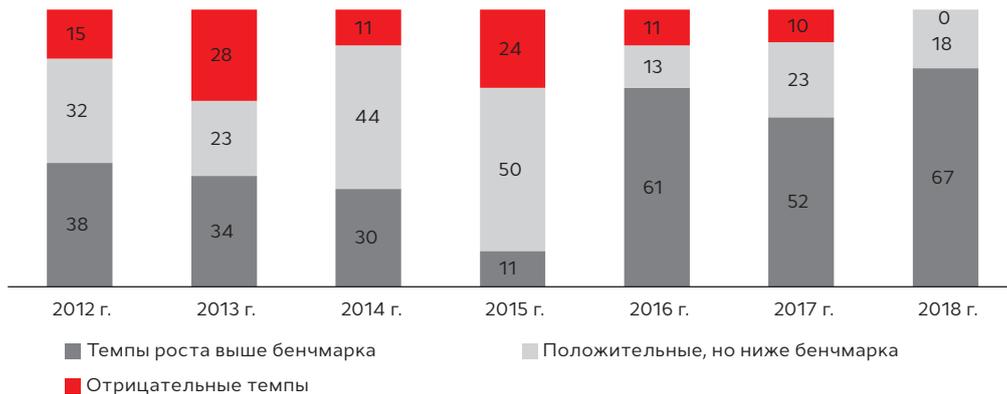
Примечание: значения показателей приведены к ценам 2012 года с помощью индекса-дефлятора ВВП. Возможно получение иных результатов в случае использования региональных индексов-дефляторов. На текущий момент информация об индексах-дефляторах ВРП российских регионов за 2017-й и 2018-й отсутствует.

Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ, Росстата РФ

В 2018 году у 67 регионов рост совокупных доходов консолидированных бюджетов превысил значение бенчмарка 10,0% (значение индекса-дефлятора ВВП за 2018-й), у 18 регионов доходы увеличились, но с темпом ниже бенчмарка. В 2018-м впервые за несколько лет отсутствовали регионы, у которых совокупные доходы снизились в номинальном выражении (рисунок 6.1). Отметим, что наибольший провал по числу регионов, у которых доходы росли бы сильнее бенчмарка, был в 2015 году. Тогда таких регионов было только 11 (индекс-дефлятор ВВП составил 8,0%).

У 40 регионов совокупные расходы консолидированных бюджетов выросли в 2018 году в реальном выражении. У 43 регионов расходы увеличились, но с темпом ниже бенчмарка, и у 2 регионов расходы снизились в номинальном выражении (рисунок 6.2).

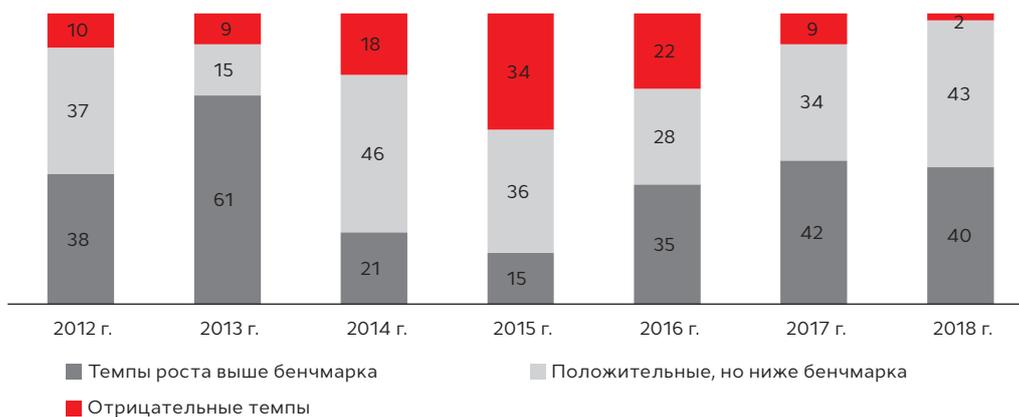
Рисунок 6.1. Распределение регионов по реальным* темпам роста совокупных доходов консолидированных бюджетов регионов



Примечание: в качестве бенчмарка использовано значение индекса-дефлятора ВВП в соответствующем году.

Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ, Росстата РФ

Рисунок 6.2. Распределение регионов по реальным* темпам роста совокупных расходов консолидированных бюджетов регионов



Примечание: в качестве бенчмарка использовано значение индекса-дефлятора ВВП в соответствующем году.

Источник: расчеты рейтингового агентства «Эксперт РА», по данным Минфина РФ, Росстата РФ