

БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ И ДОТАЦИИ РЕГИОНАМ В 2015 г.***Арсений МАМЕДОВ**

И.о. заведующего лабораторией бюджетной политики Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. E-mail: mamedov@ier.ru

Евгения ФОМИНА

Научный сотрудник лаборатории бюджетной политики Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. E-mail: efomina@ier.ru

Объемы финансовой помощи регионам из федерального бюджета через инструменты бюджетных кредитов¹ и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов (далее – дотации на сбалансированность) в 2015 г. сократились относительно 2014 г., причем темпы падения объемов двух этих видов поддержки сильно различались. Так, номинальный объем бюджетных кредитов (сальдо) в целом по РФ снизился на 1%, в то время как объем дотаций на сбалансированность – на 34% (а без учета Крымского федерального округа – на 43%).

Распределение бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность между регионами характеризуется значительной неравномерностью. В 2015 г. около 70% всего объема бюджетных кредитов было распределено между 20 субъектами РФ (из 85). Неравномерно распределялись и дотации на сбалансированность: порядка 60% всего их объема в 2015 г. было получено 20 регионами.

Ключевые слова: российские регионы, бюджетные кредиты, коммерческие кредиты, дотации на сбалансированность, долговая нагрузка.

В 2015 г. через бюджетные кредиты субъектам РФ было выделено порядка 167,4 млрд. руб. (сальдо, с учетом объемов погашения), а дотаций на сбалансированность – в объеме около 152,4 млрд. руб. Таким образом, через эти два инструмента оперативной финансовой поддержки региональных бюджетов из федерального бюджета были выделены в целом сопоставимые объемы средств. Как эти объемы были распределены между субъектами РФ? Одним и тем же или разным группам регионов была оказана финансовая поддержка?

Около 70% всего объема бюджетных кредитов было распределено между 20 субъектами РФ (из 85), что говорит о значительной неравномерности их распределения в региональном разрезе. (См. табл. 1.) Наибольший объем бюджетных кредитов был выделен Хабаровскому краю и Кировской области – по 9 млрд. руб. каждому региону. Распределение дотаций на сбалансированность также было

неравномерным: около 60% всего объема дотаций в 2015 г. получили 20 территорий. По дотациям на сбалансированность существенный «отрыв» наблюдается у Чеченской Республики (около 20 млрд. руб.) и у Республики Крым (порядка 17 млрд. руб.).

Неравномерность выделения оперативной финансовой помощи, значительная часть которой распределяется уже в ходе исполнения федерального бюджета, – нормальная практика. Теоретически такие виды помощи должны получать регионы, столкнувшиеся с наибольшими проблемами при исполнении своих бюджетов. В результате для дальнейшего анализа были выбраны два основных индикатора наличия проблем в бюджетной сфере субъектов РФ: долговая нагрузка с учетом доли коммерческой задолженности и динамика налоговых и неналоговых доходов (доходов без учета межбюджетных трансфертов) – они легко проверяются на основе бюджетной ста-

* – Статья из Оперативного мониторинга экономической ситуации в России «Тенденции и вызовы социально-экономического развития» № 3 (21) (февраль 2016 г.), размещенного на сайте Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара (название статьи в ОМЭС – «Бюджетные кредиты и дотации регионам: кто и за что получил в 2015 году?»)

¹ Сальдо (получение за вычетом погашения) бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы.

тики и полностью сопоставимы между регионами (т.е. можно проверить обоснованность того, что один регион получил больше средств, чем другой).

Из табл. 1 видно, что 7 из 33² регионов предоставлены наибольшие объемы по обоим финансовым инструментам. Таким образом,

в целом нельзя говорить о том, что финансовую помощь через два рассматриваемых инструмента получали в основном одни и те же субъекты РФ.

В табл. 2 приводится перечень 24 субъектов РФ, сгруппированных в зависимости от состояния долговой нагрузки на начало 2015 г.

Таблица 1
Субъекты РФ, которым в 2015 г. были выделены наибольшие объемы бюджетных кредитов и дотаций, млн. руб.

Субъект РФ	Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ	Субъект РФ	Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности
Итого по всем субъектам РФ	167 354	Итого по всем субъектам РФ	152 369
Всего по 20 субъектам с наибольшим объемом финансирования	114 966	Всего по 20 субъектам с наибольшим объемом финансирования	92 299
в том числе:		в том числе:	
Хабаровский край	9351	Чеченская Республика	20 413
Кировская область	9166	Республика Крым	16 970
Республика Татарстан	8938	Краснодарский край	5738
Калужская область	8477	г. Севастополь	4804
Красноярский край	7581	Иркутская область	4231
Пермский край	7479	Самарская область	4178
Ярославская область	6358	Республика Дагестан	3271
Чувашская Республика-	5544	Нижегородская область	3095
Свердловская область	5494	Приморский край	2967
Республика Коми	4973	Ростовская область	2823
Ставропольский край	4857	Омская область	2695
Волгоградская область	4841	Республика Башкортостан	2546
Приморский край	4724	Московская область	2541
Архангельская область	4434	Пермский край	2484
Курская область	4385	Хабаровский край	2473
Республика Северная Осетия-Алания	4084	Свердловская область	2353
Забайкальский край	3931	Новосибирская область	2267
Тверская область	3674	Красноярский край	2216
Астраханская область	3347	Архангельская область	2121
Самарская область	3329	Челябинская область	2114
Доля средств, выделенных субъектам с наибольшим объемом финансирования, в % от общего объема в целом по РФ	68,7	Доля средств, выделенных субъектам с наибольшим объемом финансирования, в % от общего объема в целом по РФ	60,6
<i>Примечание.</i> Полужирным шрифтом выделены субъекты РФ, которые вошли в перечень регионов с наибольшим объемом как бюджетных кредитов, так и дотаций на сбалансированность.			
<i>Источник:</i> Федеральное казначейство, расчеты авторов.			

² 33=20+20-7 регионов, т.е. с учетом того, что 7 регионов оказались в обоих списках.

Таблица 2

Объем бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность на душу населения, выделенных в 2015 г. субъектам РФ с высокой долговой нагрузкой

Субъект РФ	Долговая нагрузка на 01.01 2015, %	Доля коммерческой задолженности на 01.01.2015, %	Бюджетные кредиты на душу населения за 2015 г., руб./чел.	Дотации на душу населения за 2015 г., руб./чел.	Общий объем бюджетных кредитов и дотаций на душу населения за 2015 г., руб./чел.	Доля дотаций в общем объеме бюджетных кредитов и дотаций на душу населения, %
Регионы с долговой нагрузкой более 80% и с долей коммерческой задолженности в общем объеме долга более 62%	92	68	3291	1294	4585	28
Республика Хакасия	86	71	590	1189	1779	67
Удмуртская Республика	95	69	810	942	1752	54
Астраханская область	101	68	3278	1957	5235	37
Забайкальский край	88	66	3616	1864	5480	34
Кировская область	85	64	7029	752	7781	10
Регионы с долговой нагрузкой более 80% и с долей коммерческой задолженности в общем объеме долга менее 62%	100	49	925	1049	1974	53
Амурская область	98	62	99	1527	1626	94
Рязанская область	99	59	581	586	1167	50
Костромская область	121	58	1304	1594	2898	55
Республика Марий Эл	95	58	-1485	607	-877	-
Новгородская область	83	58	2835	506	3341	15
Пензенская область	87	55	0	901	901	100
Республика Карелия	119	55	1064	3026	4090	74
Псковская область	88	55	504	799	1303	61
Вологодская область	100	54	1031	704	1735	41
Орловская область	86	54	1446	915	2361	39
Республика Северная Осетия-Алания	115	52	5784	1050	6835	15
Саратовская область	100	51	270	702	972	72
Белгородская область	106	48	1256	1192	2448	49
Смоленская область	116	46	3057	569	3626	16
Краснодарский край	93	45	499	1052	1551	68
Карачаево-Черкесская Республика	104	37	-353	424	71	-
Республика Мордовия	121	36	2472	1041	3513	30
Республика Ингушетия	113	0	2103	2635	4737	56
Чукотский автономный округ	144	0	-19412	14799	-4613	-
В целом по РФ	35	64	1144	1042	2186	48
<i>В целом по РФ без г. Москвы и Крымского федерального округа</i>	44	62	1271	991	2262	44

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

(более 80%); кроме того, среди них выделена группа из 5 субъектов РФ с высокой долей коммерческой задолженности (более 62% – среднероссийский показатель без г. Москвы и Крымского федерального округа) в структуре регионального долга. В таблице бюджетные кредиты и дотации на сбалансированность приведены в расчете на душу населения, что позволяет обеспечить бóльшую сопоставимость выделенных регионам объемов финансирования (т.е. по сути проведено нормирование объемов).

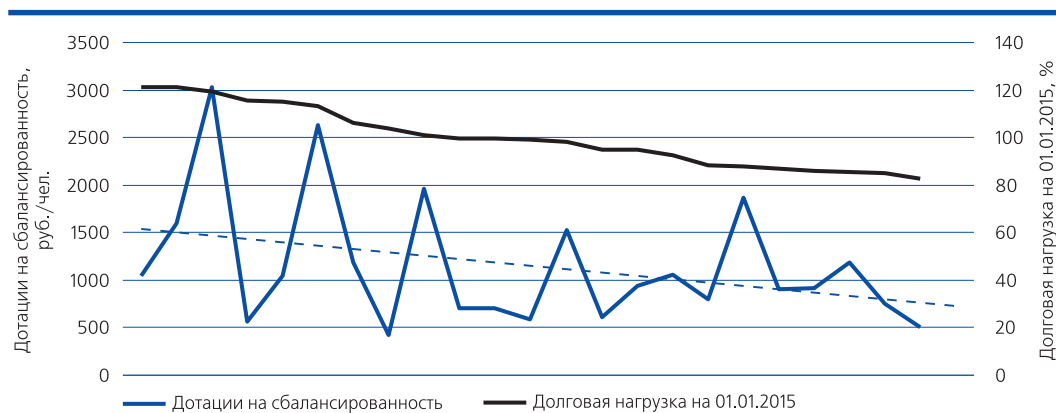
С помощью анализа представленных ниже данных попробуем ответить на два вопроса:

- 1) имеется ли связь между уровнем долговой нагрузки регионального бюджета на начало 2015 г. и объемами финансовой помощи ему через инструменты бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность в 2015 г.;
- 2) обладали ли регионы с наибольшей долговой нагрузкой (и особенно с большой долей коммерческой задолженности в общем объеме долга) преимуществом в получении поддержки через инструмент бюджетных кредитов. То есть удавалось ли им заместить более дорогую в обслуживании

коммерческую задолженность (банковские кредиты и облигации) дешевыми бюджетными кредитами.

Анализ данных табл. 2 в целом не позволяет выявить четкую зависимость объема предоставленных в 2015 г. бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность от величины долговой нагрузки субъектов РФ на начало 2015 г. и доли коммерческой задолженности в структуре регионального долга. Однако в ряде регионов все же наблюдается замещение коммерческих займов бюджетными кредитами. В 8 регионах (из 24, рассматриваемых в табл. 2) объем коммерческой задолженности в структуре долга за 2015 г. снизился – это Республика Северная Осетия–Алания (-43%), Кировская область (-34%), Астраханская область (-11%), Новгородская область (-9%), Забайкальский край (-6%), Рязанская область (-2%), Вологодская область (-2%), Костромская область (-1%). В то же время в 10 регионах (из 24) в течение 2015 г., напротив, произошло наращивание коммерческой задолженности – это Республика Марий Эл (+15%), Карачаево-Черкесская Республика (+11%), Республика Хакасия (+9%), Республика Мордовия (+8%), Орловская область (+5%), Амурская область

Рис. 1. Объем дотаций на сбалансированность на душу населения в 2015 г. и величина долговой нагрузки на 01.01.2015 (24 региона)



Примечание. Без учета Чукотского автономного округа.

Источник: Федеральное казначейство, Минфин России.

(+3%), Псковская область (+2%), Краснодарский край (+2%), Саратовская область (+1%), Республика Карелия (+1%).

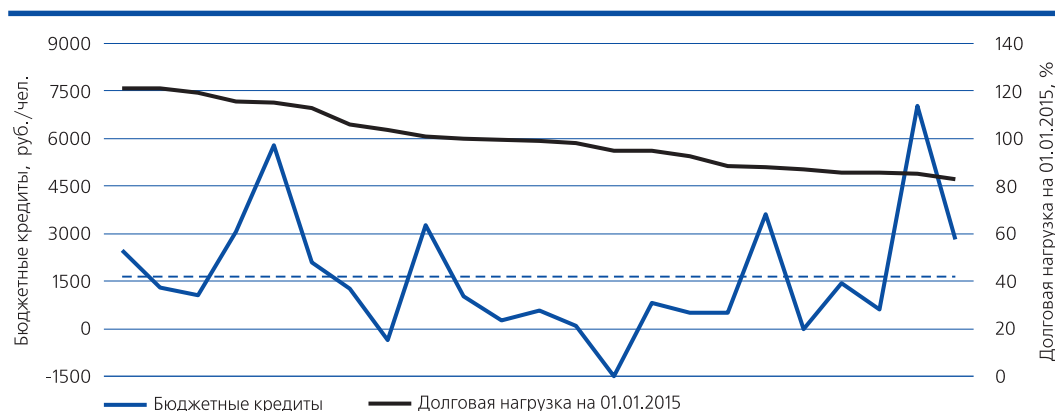
Рис. 1 и 2 в более наглядной форме демонстрируют отсутствие четкой зависимости объема (на душу населения) переданных средств от долговой нагрузки регионов по состоянию на начало года (в группе регионов с высокой долей долговой нагрузки – более 80%).

Далее был проведен анализ зависимости распределения бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность в 2015 г. в зависимости от динамики налоговых и неналоговых доходов субъектов РФ в первом полугодии 2015 г. относительно аналогичного периода 2014 г. (См. рис. 3.) Мы задались вопросом о том, действительно ли через межбюджетные инструменты оперативной финансовой поддержки оказывалась помощь в первую очередь регионам, столкнувшимся с проблемами в доходной части своих бюджетов в течение года³. И рис. 3 показывает, что динамика налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов в первом полугодии, по всей види-

мости, не являлась основным индикатором, на который ориентировался Минфин России при выделении регионам дополнительных объемов финансовой помощи.

Кроме того, был рассмотрен вопрос о том, что на объемы дополнительной помощи (бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность) в течение 2015 г. в большей степени влияла динамика налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов по итогам предыдущего 2014 г. (к уровню 2013 г.). (См. рис. 4.) Если исключить субъекты РФ с максимальными и минимальными значениями рассматриваемых показателей, то на рисунке можно видеть определенную закономерность: по мере снижения темпа прироста налоговых и неналоговых доходов в 2014 г. в среднем несколько увеличивается общий объем (на душу населения) оперативной финансовой помощи по итогам уже 2015 г. Тем не менее наблюдается значительный разброс значений объемов бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность. В результате можно говорить о том, что другие факторы оказывали

Рис. 2. Объем бюджетных кредитов на душу населения в 2015 г. и величина долговой нагрузки на 01.01.2015 (24 региона)



Примечание. Без учета Чукотского автономного округа.

Источник: Федеральное казначейство, Минфин России.

³ Для упрощения анализа условно предполагается, что дополнительные объемы преимущественно выделяются во втором полугодии исходя из результатов исполнения региональных бюджетов в первом полугодии. Отчасти это отражает и реальную практику.

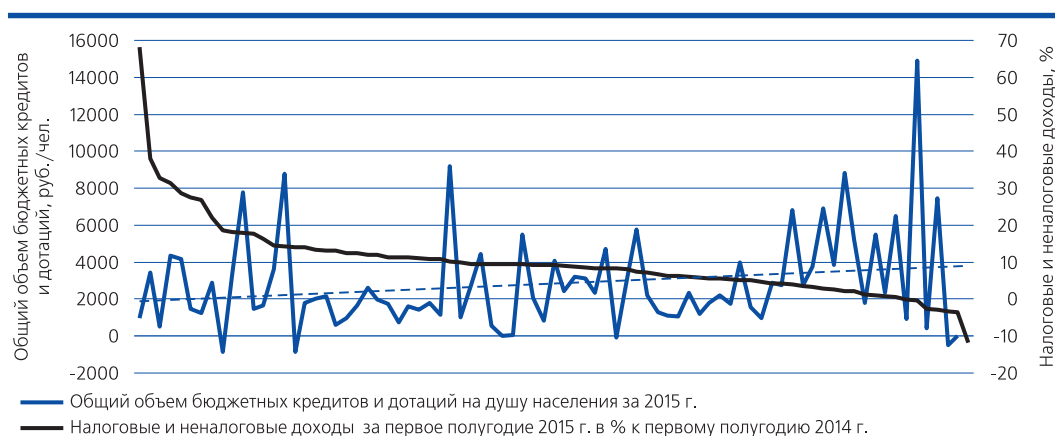
не меньшее – и даже большее – влияние при определении объемов дополнительной финансовой помощи.

В заключение рассмотрим основные показатели, использовавшиеся в приведенном выше анализе, отдельно для 7 субъектов РФ, которые были выделены в качестве регионов, получивших наибольшие абсолютные объемы

финансовой помощи как в виде дотаций на сбалансированность, так и в форме бюджетных кредитов. (См. табл. 3.)

Рассматриваемые 7 регионов существенно различаются по объемам оперативной финансовой помощи в расчете на душу населения, при этом среди данной группы оказались субъекты РФ с разным уровнем расчетной бюджет-

Рис. 3. Общий объем бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность на душу населения в 2015 г. и динамика налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов в первом полугодии 2015 г. (все субъекты РФ)



Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты авторов.

Рис. 4. Общий объем бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность на душу населения в 2015 г. и динамика налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов в 2014 г. (без учета максимальных и минимальных значений)



Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты авторов.

ной обеспеченности (до распределения дотаций на 2015 г.). В то же время общие подушевые объемы бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность не имеют четкой связи ни с одним из рассмотренных бюджетных показателей — долговой нагрузкой, долей коммерческой задолженности, долей расходов на обслуживание долга, динамикой налоговых и неналоговых доходов. При этом, как и при проведенном выше анализе по всем регионам, некоторая связь прослеживается лишь с динамикой доходов без учета трансфертов в 2014 г. (т.е. с лагом в 1 год): этот показатель у всех регионов оказался ниже среднего значения по России. Однако и он не объясняет различий в объемах финансовой помощи внутри данной группы.

Какие же основные выводы можно сделать из проведенного анализа? Во-первых, значительные объемы оперативной федеральной финансовой помощи регионам через инструменты бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность сконцентрированы в ограниченной группе субъектов РФ. Во-вторых, есть регионы, в которых оказались сконцентрированы значительные объемы как кредитов, так и дотаций, однако доля таких регионов составляет менее 50% (по 7 из 20 в каждой группе с наибольшими объемами соответственно кредитов и дотаций, итого 7 из 33). Таким образом, в целом через эти инструменты поддерживались разные регионы. В-третьих, объемы оперативной федеральной финансовой помо-

Таблица 3

Выборочные бюджетные показатели по 7 субъектам РФ с наибольшими абсолютными объемами бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность в 2015 г.

Субъект РФ	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций на выравнивание	Общий объем бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность на душу населения в 2015 г., руб./чел.	Доля дотаций на сбалансированность в общем объеме финансовой помощи, %	Долговая нагрузка на начало 2015 г., %	Доля коммерческой задолженности на начало 2015 г., %	Доля расходов на обслуживание государственного и муниципального долга в 2015 г., %	Динамика налоговых и неналоговых доходов за 1-е полугодие 2015 г. в % к 1-му полугодью 2014 г.	Динамика налоговых и неналоговых доходов в 2014 г. в % к 2013 г.
В среднем по РФ	1,000	2186	48	35	64	1,6	12,3	9
Хабаровский край	0,776	8837	21	42	78	2,0	2,2	2
Архангельская область	0,593	5750	32	72	66	2,1	7,5	6
Приморский край	0,717	3979	39	14	79	0,9	5,2	7
Пермский край	0,894	3778	25	17	83	0,3	3,3	-5
Красноярский край	0,900	3426	23	60	84	2,9	38,1	5
Самарская область	1,148	2336	56	49	81	3,2	8,4	3
Свердловская область	1,099	1814	30	35	84	1,5	13,9	1

Примечание. Показатель долговой нагрузки приведен для бюджетов субъектов РФ, а динамика налоговых и неналоговых доходов дана для консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты авторов.

щи регионам оказались слабо связаны с такими показателями, отражающими масштаб проблем в региональных финансах, как уровень долговой нагрузки (в том числе с учетом доли более дорогого в обслуживании коммерческого долга) и динамика налоговых и неналоговых доходов.

Впрочем, нельзя сказать, что выделяемые объемы финансовой помощи вообще не связаны ни с какими показателями и выделяются совершенно произвольным образом. Здесь важно другое: объемы бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность оказались мало связаны с наиболее простыми, проверяемыми и сопоставимыми между регионами показателями, отражающими уровень проблем при исполнении региональных бюджетов. Это существенно снижает прозрачность и обоснованность использования данных инструментов межбюджетных отношений, что может создавать условия для мягких бюджетных ограничений субнациональных властей и тем самым ослаблять их фискальные стимулы.

Обнаруженное отсутствие связи может также свидетельствовать о несоответствии целей

регулирования межбюджетных отношений и используемых при этом бюджетных инструментов. Ярким примером такого несоответствия является выделение части дотаций на сбалансированность для компенсации дополнительных расходов региональных бюджетов, возникших после майских (2012 г.) указов Президента, — по сути эти дотации выполняют роль субсидий. Подобная практика также снижает эффективность и прозрачность межбюджетных отношений.

В распределении дотаций на сбалансированность отчасти присутствует и «политический» элемент. Это выражается в том, что наибольшие их объемы в 2015 г. получили Чечня и Крым. На объемы дополнительной финансовой помощи оказывают влияние политический вес и, соответственно, лоббистские возможности конкретного регионального руководителя. Все это в целом приводит к тому, что итоговое распределение объемов финансовой поддержки оказывается слабо связанным с наиболее общими и объективными индикаторами, отражающими масштаб проблем в региональных финансах. ■