

12 апреля 2017

Сдерживание роста социальных расходов сдвигает проблемы региональных бюджетов на 2018 год

Социальные расходы регионов и межбюджетные отношения в 2016–2018 годах

Замедление роста социальных расходов помогло регионам снизить бюджетные дефициты.....	2
Федеральные трансферты снижаются, но доля увеличивающихся профицит растет.....	4
Смягчение майских указов в период с 2016 по 2017 год помогает сбалансировать региональные бюджеты.....	6
Бюджетные проблемы регионов усилятся в 2018 году.....	7

Александр Шураков
Старший аналитик, группа суверенных и региональных рейтингов
+7 (495) 139 03 45
alexander.shurakov@acra-ratings.ru

Наталья Порохова
Директор, руководитель группы исследований и прогнозирования
+7 (495) 139 04 80
natalia.porokhova@acra-ratings.ru

Контакты для СМИ
Мария Мухина
Операционный директор
+7 (495) 139 04 80
maria.mukhina@acra-ratings.ru

- **Смягчение социальных обязательств регионов обеспечит в 2017 году, как и годом ранее, сбалансированность региональных бюджетов.** По размеру сводного дефицита региональных бюджетов минувший год оказался для региональных финансов самым удачным за последние девять лет. Сумма профицитов двадцати семи профицитных регионов (+191 млрд руб.) почти компенсировала сумму дефицитов пятидесяти восьми дефицитных регионов (-193 млрд руб.). Снижение дефицита бюджетов с 2016 по 2017 год обусловлено смягчением параметров исполнения социальных программ (так называемых майских указов).
- **Доля межбюджетных трансфертов в консолидированных доходах регионов достигла девятилетнего минимума.** В 2016 году трансферты обеспечили 16% доходов регионов. Для сравнения: в период с 2009 по 2012 год трансферты составляли более 20% региональных доходов. Федеральный центр третий год подряд снижает объемы трансфертов регионам. В номинальном выражении (без учета трансфертов, предоставленных Республике Крым и городу Севастополю) они снизились до уровня 2009 года — 1486 млрд руб., при этом в реальном выражении объемы трансфертов прошлого года упали по сравнению с 2009-м на 41%.
- **Несбалансированное распределение дотаций увеличивает количество дефицитных регионов.** В прошлом году из двадцати семи профицитных регионов федеральные дотации получили двадцать три. У двадцати из них размер дотаций превысил профицит бюджета. Объем таких избыточных дотаций составил 57,3 млрд руб. (8,7% объема федеральных дотаций в 2016 году). В 2014-м и в 2015-м на них приходилось менее 2%.
- **Рост социальных расходов замедлился из-за смягчения майских указов.** В большинстве регионов зарплаты бюджетников в ушедшем году росли медленнее средней зарплаты по региону. Смягчение целевых ориентиров по уровню зарплат бюджетников позволило региональным бюджетам сэкономить около 200 млрд руб. Сроки исполнения указов сдвинуты на 2018 год, что позволит регионам в этом году сэкономить около 240 млрд руб. благодаря более мягкой индексации зарплат бюджетников.
- **Сводный дефицит региональных бюджетов в 2018 году может вырасти до -250...-300 млрд руб.** Этому будет способствовать исполнение майских указов: по оценкам АКРА, рост расходов на выплату зарплат бюджетникам составит около 690 млрд руб. (относительно уровня 2016 года).

Суммарный дефицит дефицитных бюджетов уменьшился:

-307 млрд руб. — 2015 г.
-193 млрд руб. — 2016 г.

Суммарный профицит профицитных бюджетов изменился незначительно:

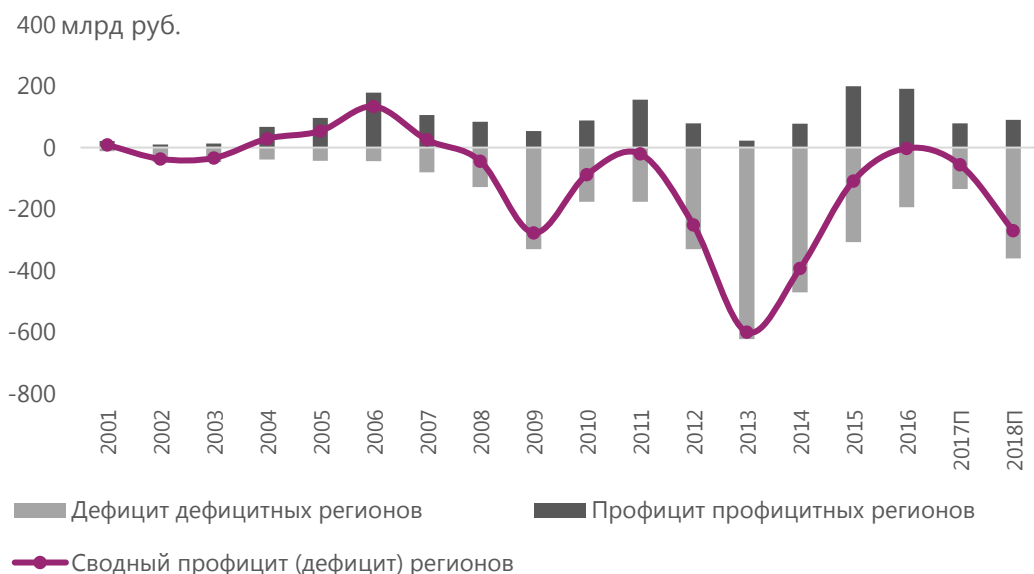
199 млрд руб. — 2015 г.
191 млрд руб. — 2016 г.

Майские указы — указы, подписанные В. В. Путиным в день вступления в должность президента РФ (7 мая 2012 года). Предписывают доведение к 2018 году заработной платы бюджетников до 100 или 200% (в зависимости от категории) от средней заработной платы по региону.

Замедление роста социальных расходов помогло регионам снизить бюджетные дефициты

По объему сводного дефицита региональных бюджетов (-2,4 млрд руб.) минувший год оказался для региональных финансов самым удачным за последние девять лет: дефицит дефицитных регионов (-193 млрд руб.) был почти компенсирован профицитом профицитных (+191 млрд руб.).

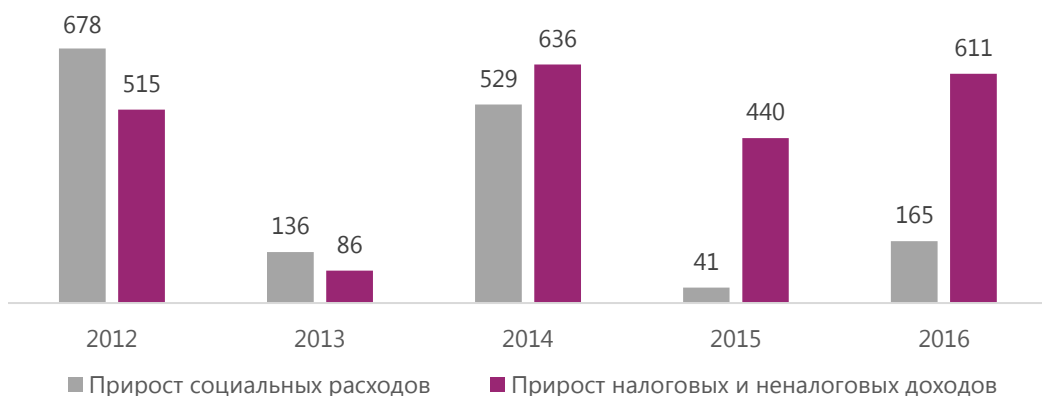
Рисунок 1. В 2016 году профицит бюджетов 27 регионов практически компенсировал бюджетный дефицит 58 регионов



Источник: Казначейство РФ, расчеты АКРА

В 2016 году рост налоговых и неналоговых доходов (+611 млрд руб.) существенно превысил рост расходов региональных бюджетов (+452 млрд руб.). Основная причина такого опережения — незначительное увеличение социальных расходов (на 3,4%) в результате смягчения требований майских указов, касающихся повышения зарплат работникам бюджетной сферы. В этот же период собственные доходы регионов (налоговые и неналоговые) увеличились на 9,6%.

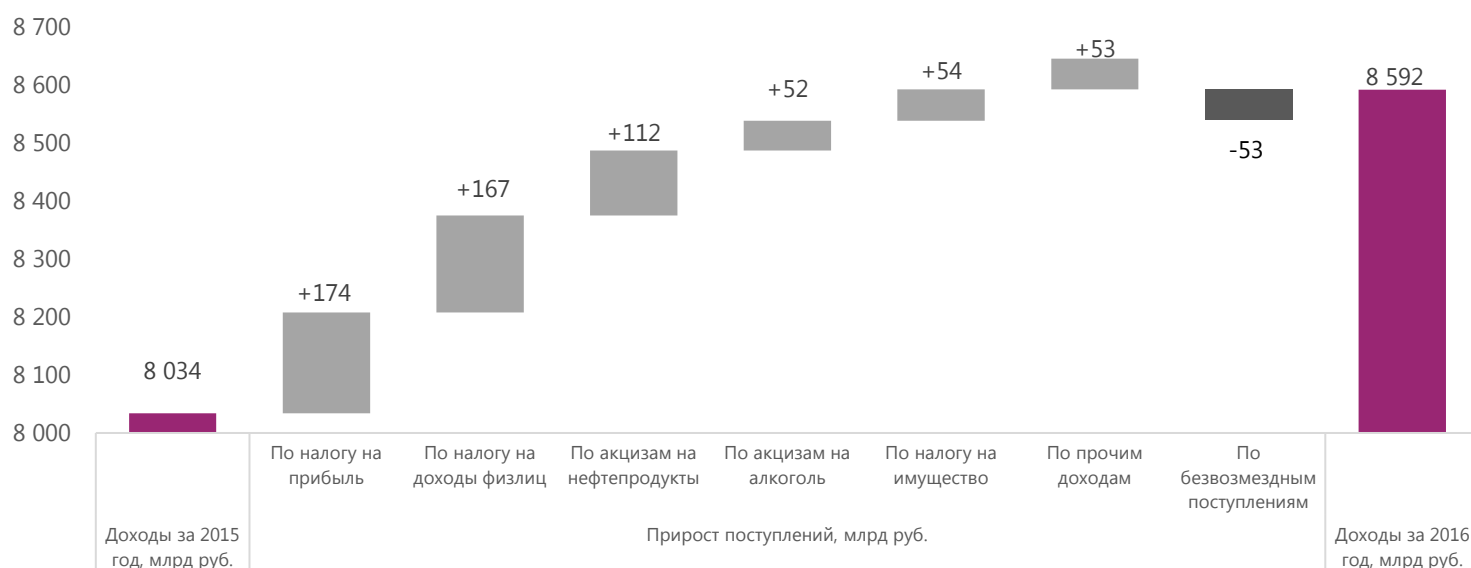
Рисунок 2. В 2015 и 2016 годах прирост налоговых и неналоговых доходов существенно опережал прирост социальных расходов региональных бюджетов



Источник: Казначейство РФ, расчеты АКРА

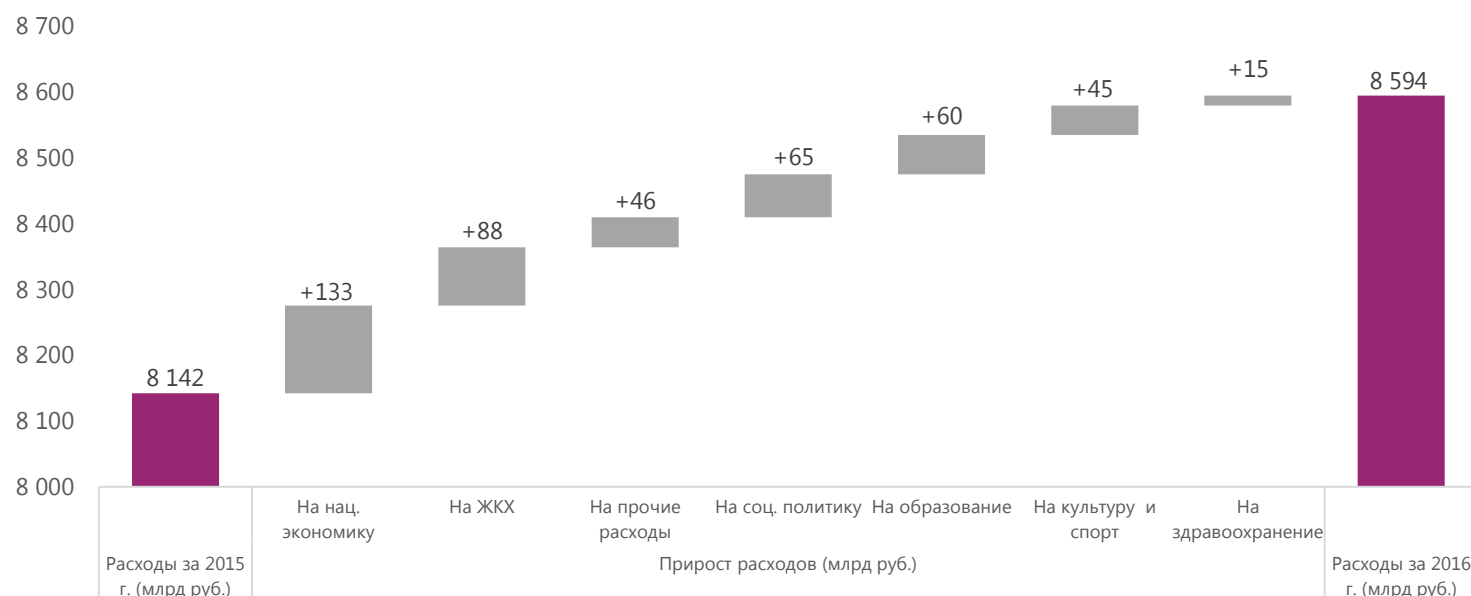
Среди налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов наибольший рост в прошлом году показали поступления по налогу на прибыль и по налогу на доходы физических лиц. В структуре видов деятельности существенно выросли поступления по налогу на прибыль по разделу «Финансовая деятельность», которые восстановились после 2015 года, когда во многих регионах поступления по налогу на прибыль от финансового посредничества снизились практически до нуля (из-за уменьшения налоговой базы на сумму убытков).

Рисунок 3. Рост доходов региональных бюджетов в 2016 году был обусловлен восстановлением поступлений по налогу на прибыль, ростом поступлений по НДФЛ и повышением акцизов на нефтепродукты



Источник: Казначейство РФ, расчеты АКРА

Рисунок 4. Рост социальных расходов* российских регионов в 2016 обусловил только 40% прироста совокупных расходов региональных бюджетов



Источник: Казначейство РФ, расчеты АКРА

* Примечание. К социальным расходам относятся расходы на социальную политику, образование, здравоохранение, культуру, физкультуру и спорт.

Около половины прироста расходов региональных бюджетов пришлось на расходы по разделу «Национальная экономика» (расходы на подразделы «Дорожное хозяйство» и «Транспорт» повысились на 119,6 и на 36,5 млрд руб. соответственно, в то время как региональное финансирование сельского хозяйства сократилось на 35,9 млрд руб.) и по разделу ЖКХ.

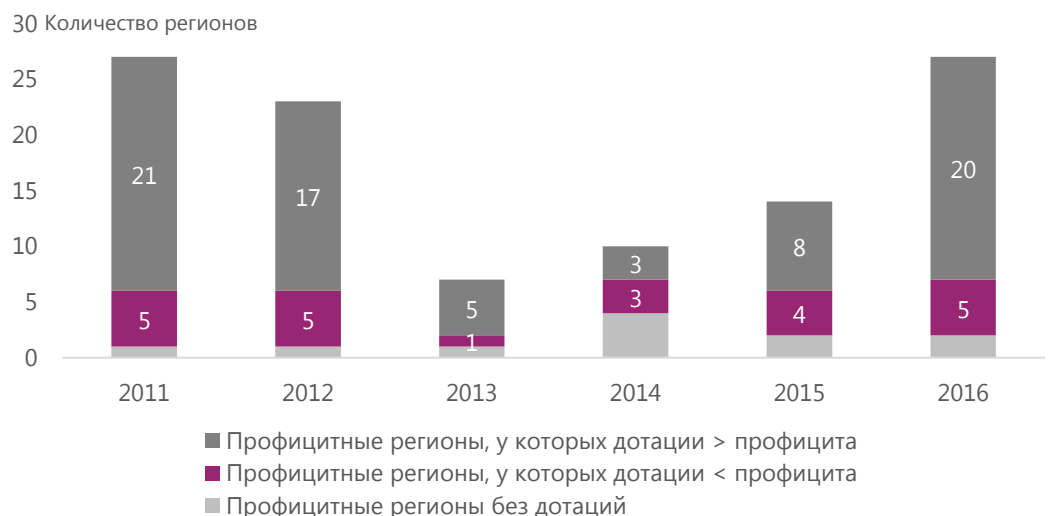
В минувшем году сумма запланированных расходов регионов по обслуживанию долга (выплата процентов) составила 175,7 млрд руб. Фактически же указанные расходы в 2016-м сохранились на уровне 2015 года (128,5 млрд руб.), а региональным бюджетам удалось сэкономить около 47,2 млрд руб.

Вопреки данным Казначейства РФ, расходы региональных бюджетов на финансирование здравоохранения не снизились, а выросли. Некоторые российские регионы стали учитывать уплату взносов в ФОМС¹ на обязательное медицинское страхование неработающего населения в качестве расходов по разделу бюджета «Социальная политика». В результате взносы в ФОМС распределились следующим образом: 88 млрд руб. перетекли из раздела «Здравоохранение» в раздел «Социальная политика», а оставшиеся 529,7 млрд руб. продолжали считаться расходами на здравоохранение.

Федеральные трансферты снижаются, но доля увеличивающихся профицит растёт

В прошлом году количество профицитных регионов во многом зависело от распределения федеральных дотаций региональным бюджетам. Так, из двадцати семи регионов, имеющих профицит бюджета, двадцать пять получали федеральные дотации, причем у двадцати дотации превышали размер профицитов. Для сравнения: в 2015 году дотации были выше профицита бюджета у восьми профицитных регионов, а годом ранее — только у трех.

Рисунок 5. Существенно увеличилось количество профицитных регионов, у которых федеральные дотации превышают размер профицита бюджета



Источник: Казначейство РФ, расчеты АКРА

См. исследование АКРА [«Долговая стратегия российских регионов: выбор в пользу облигаций»](#) от 14 февраля 2017 года.

Дотации регионам в 2016 году составили 656 млрд руб. (42% объема безвозмездных поступлений в региональные бюджеты из федерального бюджета).

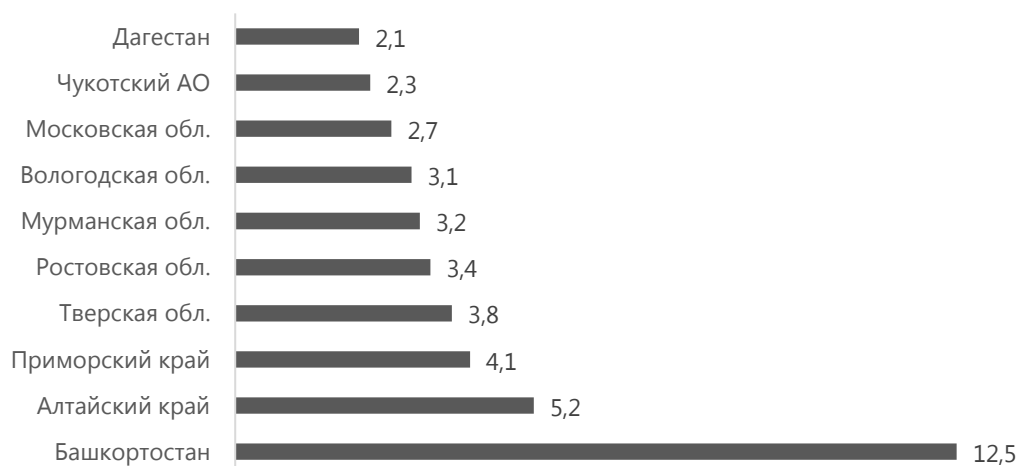
Всего на федеральные трансферты в 2016 году пришлось 1578 млрд руб. (на 39 млрд руб. меньше, чем в 2015 году).

См. исследование АКРА [«Снижение федеральных трансфертов усиливает неравенство регионов»](#) от 6 сентября 2016 года.

¹ Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

В 2016 году объем дотаций, которые не уменьшали дефицит регионального бюджета, а увеличивали его профицит, достиг 57,3 млрд руб. (8,7% федеральных дотаций за год). В 2015 и 2014 годах объем таких дотаций составлял 10,8 и 5,1 млрд руб. соответственно (1,7 и 0,7% федеральных дотаций за упомянутые годы).

Рисунок 6. Наибольший объем избыточных дотаций в 2016 году получили Республика Башкортостан и Алтайский край



Топ-10 регионов по объему избыточных дотаций в 2016 году, млрд руб.

Источник: Казначейство РФ, расчеты АКРА

В 2016 году двадцать дотационных регионов, имевших профицит бюджета, уменьшили задолженность по рыночному долгу на 41,6 млрд руб. Погашение было профинансировано за счет бюджетных кредитов (чистый прирост 22,2 млрд руб.) и дотаций (19,4 млрд руб.). В результате 37,8 млрд руб. дотаций профицитных регионов пошли на увеличение остатков бюджетных средств регионов.

Наличие профицита у двадцати пяти дотационных российских регионов не означает, что федеральный центр резко увеличил межбюджетные трансферты (дотации, субсидии и т. д.) и у регионов в целом появились излишки. Наоборот, федеральный центр третий год подряд снижает объемы финансовой помощи регионам. Без учета трансфертов Республике Крым и городу Севастополю (с 2014 по 2016 год на их долю приходилось 6% федеральных трансфертов) объем трансфертов регионам в 2016 году в номинальном выражении снизился до уровня 2009 года (1486 млрд руб.). При этом в реальном выражении трансферты прошлого года упали по сравнению с 2009-м на 41%.

Поскольку объемы трансфертов практически не росли, а чистая доля выдачи бюджетных кредитов увеличилась несущественно, значимость федеральных денег для регионов достигла минимального за девять лет уровня.

Доля регионов в собранных внутри страны налогах рассчитывалась как **сумма**:

- налоговых доходов регионов (включая местные налоги),
- межбюджетных трансфертов из федерального центра региональным бюджетам,
- чистой доли выдачи бюджетных кредитов,

поделенная на объем налогов и сборов, поступивших в консолидированный бюджет РФ.

Включение бюджетных кредитов в расчет данного показателя объясняется тем, что при необходимости бюджетные кредиты могут быть реструктурированы с отсрочкой погашения, превышающей десять и более лет.

Среднемесячная зарплата в регионе, рассчитываемая по новой методике, в среднем на 10,5% ниже среднемесячной зарплаты в регионе, рассчитываемой по данным организаций.

Рисунок 7. В 2016 году межбюджетные трансферты обеспечили 16% доходов регионов



Источник: Казначейство РФ, расчеты АКРА

Во время кризиса 2008–2009 годов федеральный центр оказал существенную поддержку региональным бюджетам. В 2009-м регионам досталось 86% собранных внутри страны налогов (с учетом трансфертов и бюджетных кредитов из федерального бюджета), в 2010-м доля регионов хоть и снизилась, но оставалась на достаточно высоком уровне — 78%.

В кризисной ситуации 2014–2016 годов федеральный центр уже не стал оказывать помощь регионам в аналогичных масштабах. Поэтому доля регионов в собранных налогах снизилась до 64–66%, в то время как в более благополучные 2012–2013 годы она была чуть выше — 67–68%.

Благодаря изъятию и перераспределению через федеральный бюджет части поступлений по налогу на прибыль объем федеральных трансфертов с 2017 по 2018 год может расти ежегодно на 140–160 млрд руб. В результате межбюджетные трансферты составят 17,5–18% консолидированных доходов региональных бюджетов.

Смягчение майских указов в период с 2016 по 2017 год помогает регионам сбалансировать бюджеты

Слабый рост социальных расходов с 2016 по 2017 год объясняется смягчением майских указов президента РФ.

Уже принятые меры по смягчению майских указов включают изменение в 2015 году принципа расчета среднемесячной зарплаты по региону (используется при определении целевых уровней по зарплате бюджетников). В 2016 году в сторону понижения были также скорректированы целевые уровни по зарплате работников бюджетной сферы относительно средней зарплаты по региону. В результате в большинстве регионов зарплаты бюджетников либо снижались, либо росли медленнее средней зарплаты по региону. Слабое повышение зарплат бюджетников позволило региональным бюджетам сэкономить около 200 млрд руб. (без учета расходов на НДФЛ, который возвращается в консолидированный бюджет региона.)

Медленный рост: рост зарплат бюджетников был меньше средней зарплаты по региону.

Опережающий рост: рост зарплат бюджетников был больше средней зарплаты по региону.

Изначально планировалось (см. госпрограмму «Развитие здравоохранения»), что зарплата врачей и среднего медперсонала в 2017 году составит 200 и 100% от средней зарплаты по региону. После сдвига сроков на 2018 год целевые уровни на текущий год составляют 180 и 90% от среднего трудового дохода.

Аналогичным образом, зарплаты социальных работников и работников учреждений культуры в 2017 г. составят 80 и 90%, а не 100% от средней по региону.

Расходы на оплату труда работников бюджетной сферы включают сумму фонда оплаты труда (ФОТ) и начислений на ФОТ.

Начисления — страховые взносы в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ (ФСС РФ), Фонд обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС РФ).

Размер начислений составляет 30% ФОТ.

См. исследование АКРА «Долговая стратегия российских регионов: выбор в пользу облигаций» от 14 февраля 2017 года.

Таблица 1. В большинстве регионов зарплаты бюджетников в 2016 году росли медленнее средней зарплаты по региону

Категории бюджетных работников	Количество регионов, в которых		
	зарплаты снизились	зарплаты показали медленный рост	зарплаты показали опережающий рост
Педагоги и преподаватели			
Детские сады	13	63	9
Школы	14	67	4
Доп. Образование	15	48	22
Производственное обучение	7	62	16
Бузы	6	30	49
Медперсонал			
Врачи	6	57	22
Средний медперсонал	3	63	19
Младший медперсонал	0	35	50
Социальные	4	49	32
Работники учреждений культуры	4	60	21

Источник: Росстат, расчеты АКРА

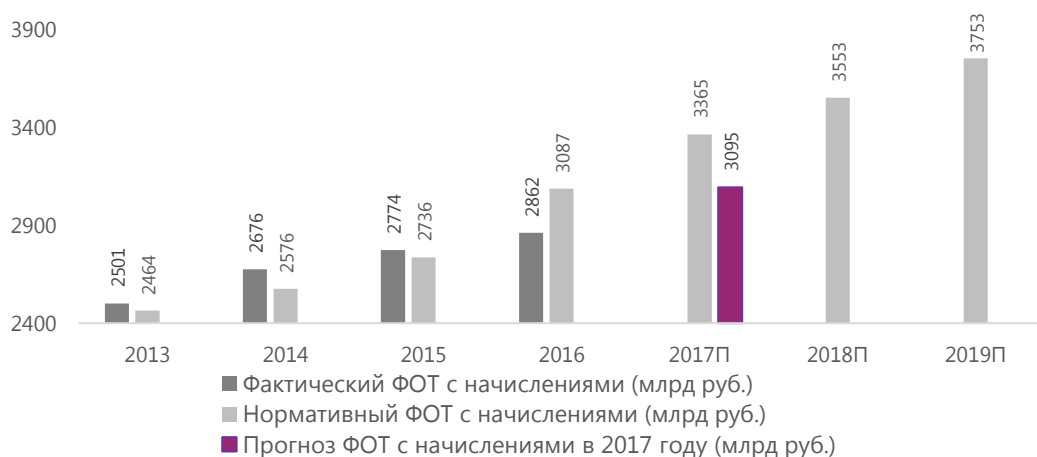
Политика смягчения майских указов продолжится и в нынешнем году: сроки достижения целевых показателей по зарплате бюджетникам передвинуты с 2017 на 2018 год. В текущем году регионы смогут сэкономить около 240 млрд руб. благодаря более мягкой индексации зарплат бюджетников (в 2017 году индексация будет частично профинансирована из федерального бюджета, который выделит на эти цели восьмидесяти одному региону РФ дотации в размере 40 млрд руб.).

По оценке АКРА, благодаря смягчению майских указов сводный дефицит региональных бюджетов в 2017 году составит примерно -56 млрд руб.: профицит профицитных регионов снизится до 79 млрд руб., дефицит дефицитных — уменьшится до -135 млрд руб.

Бюджетные проблемы регионов усилятся в 2018 году

Социальная нагрузка на региональные бюджеты существенно вырастет в 2018 и 2019 году, когда регионы должны будут обеспечить повышение и сохранение зарплат бюджетников на целевых уровнях, определенных майскими указами. По оценкам АКРА, размер фонда оплаты труда (с начислениями) работников бюджетной сферы вырастет с 2,86 трлн руб. в 2016 году до 3,55 и 3,75 трлн руб. в 2018 и 2019 годах соответственно.

Рисунок 8. Исполнение майских указов потребует существенного роста расходов на зарплаты бюджетников в 2018 и 2019 годах



Источник: Казначейство РФ, Росстат РФ, Минтруда РФ, расчеты АКРА

Стоимость положительных процентных ставок для региональных бюджетов рассчитывалась как произведение среднегодового объема рыночного долга регионов на разницу между реальной процентной ставкой по рыночному долгу регионов и темпами экономического роста.

Реальная процентная ставка по рыночному долгу рассчитывалась как разница между номинальной процентной ставкой и среднегодовой инфляцией.

По оценкам АКРА, исполнение майских указов может увеличить в 2018–2019 годах сводный дефицит региональных бюджетов с нынешних - 2,4 до -250-300 млрд руб.

С 2018 по 2019 год регионы будут погашать ранее полученные бюджетные кредиты. Поэтому в указанный период финансирование дефицитов и частичное рефинансирование бюджетного долга будут осуществляться с использованием рыночных инструментов (преимущественно облигаций). По прогнозам АКРА, в ближайшие три–четыре года денежно-кредитная политика в РФ останется умеренно жесткой — сохранятся положительные процентные ставки. Снижение ключевой ставки в период с 2018 по 2019 год позволит смягчить ожидаемый рост расходов региональных бюджетов на обслуживание долга, но положительные процентные ставки в экономике будут стоить региональным бюджетам до 50–55 млрд руб. в год (в 2016-м положительные значения процентных ставок в экономике обошлись региональным бюджетам в 39 млрд руб.).

(С) 2017

Аналитическое Кредитное Рейтинговое Агентство (Акционерное общество), АКРА (АО)

Москва, Садовническая набережная, д. 75

www.acra-ratings.ru

Аналитическое Кредитное Рейтинговое Агентство (АКРА) создано в 2015 году. Акционерами АКРА являются 27 крупнейших компаний России, представляющие финансовый и корпоративный сектора, а уставный капитал составляет более 3 млрд руб. Основная задача АКРА — предоставление качественного рейтингового продукта пользователям российского рейтингового рынка. Методологии и внутренние документы АКРА разрабатываются в соответствии с требованиями российского законодательства и с учетом лучших мировых практик в рейтинговой деятельности.

Представленная информация, включая, помимо прочего, кредитные и некредитные рейтинги, факторы рейтинговой оценки, подробные результаты кредитного анализа, методологии, модели, прогнозы, аналитические обзоры и материалы и иную информацию, размещенную на сайте АКРА (далее — Информация), а также программное обеспечение сайта и иные приложения, предназначены для использования исключительно в ознакомительных целях. Настоящая Информация не может модифицироваться, воспроизводиться, распространяться любым способом и в любой форме ни полностью, ни частично в рекламных материалах, в рамках мероприятий по связям с общественностью, в сводках новостей, в коммерческих материалах или отчетах без предварительного письменного согласия со стороны АКРА и ссылки на источник. Использование Информации в нарушение указанных требований и в незаконных целях запрещено.

Кредитные рейтинги АКРА отражают мнение АКРА относительно способности рейтингуемого лица исполнять принятые на себя финансовые обязательства или относительно кредитного риска отдельных финансовых обязательств и инструментов рейтингуемого лица на момент опубликования соответствующей Информации.

Некредитные рейтинги АКРА отражают мнение АКРА о некоторых некредитных рисках, принимаемых на себя заинтересованными лицами при взаимодействии с рейтингуемым лицом.

Присваиваемые кредитные и некредитные рейтинги отражают всю относящуюся к рейтингуемому лицу и находящуюся в распоряжении АКРА существенную информацию (включая информацию, полученную от третьих лиц), качество и достоверность которой АКРА сочло надлежащими. АКРА не несет ответственности за достоверность информации, предоставленной клиентами или связанными третьими сторонами. АКРА не осуществляет аудита или иной проверки представленных данных и не несет ответственности за их точность и полноту. АКРА проводит рейтинговый анализ представленной клиентами информации с использованием собственных методологий. Тексты утвержденных методологий доступны на сайте АКРА по адресу: www.acra-ratings.ru/criteria.

Единственным источником, отражающим актуальную Информацию, в том числе о кредитных и некредитных рейтингах, присваиваемых АКРА, является официальный интернет-сайт АКРА — www.acra-ratings.ru. Информация представляется на условии «как есть».

Информация должна рассматриваться пользователями исключительно как мнение АКРА и не является советом, рекомендацией, предложением покупать, держать или продавать ценные бумаги или любые финансовые инструменты, офертой или рекламой.

АКРА, его работники, а также аффилированные с АКРА лица (далее — Стороны АКРА) не предоставляют никакой выраженной в какой-либо форме или каким-либо образом непосредственной или подразумеваемой гарантии в отношении точности, своевременности, полноты или пригодности Информации для принятия инвестиционных или каких-либо иных решений. АКРА не выполняет функции фидуциария, аудитора, инвестиционного или финансового консультанта. Информация должна расцениваться исключительно как один из факторов, влияющих на инвестиционное или иное бизнес-решение, принимаемое любым лицом, использующим ее. Каждому из таких лиц необходимо провести собственное исследование и дать собственную оценку участнику финансового рынка, а также эмитенту и его долговым обязательствам, которые могут рассматриваться в качестве объекта покупки, продажи или владения. Пользователи Информации должны принимать решения самостоятельно, привлекая собственных независимых консультантов, если сочтут это необходимым.

Стороны АКРА не несут ответственности за любые действия, совершенные пользователями на основе данной Информации. Стороны АКРА ни при каких обстоятельствах не несут ответственности за любые прямые, косвенные или случайные убытки и издержки, возникшие у пользователей в связи с интерпретациями, выводами, рекомендациями и иными действиями третьих лиц, прямо или косвенно связанными с такой информацией.

Информация, предоставляемая АКРА, актуальна на дату подготовки и опубликования материалов и может изменяться АКРА в дальнейшем. АКРА не обязано обновлять, изменять, дополнять Информацию или уведомлять кого-либо об этом, если это не было зафиксировано отдельно в письменном соглашении или не требуется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

АКРА не оказывает консультационных услуг. АКРА может оказывать дополнительные услуги, если это не создает конфликта интересов с рейтинговой деятельностью.

АКРА и его работники предпринимая все разумные меры для защиты всей имеющейся в их распоряжении конфиденциальной и/или иной существенной непубличной информации от мошеннических действий, кражи, неправомерного использования или непреднамеренного раскрытия. АКРА обеспечивает защиту конфиденциальной информации, полученной в процессе деятельности, в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.