

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
НА ПРОЕКТ ЗАКОНА ОБЛАСТИ
«ОБ ОБЛАСТНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2014 ГОД
И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2015 И 2016 ГОДОВ»**

Вологда

2013

Проект областного бюджета на 2014 г. и плановый период 2015 – 2016 гг. базируется на Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014-2016 годах», Основных направлениях бюджетной политики и налоговой политики в Российской Федерации и в Вологодской области.

Анализ проекта областного бюджета на 2014 – 2016 годы позволяет сделать следующие выводы.

1. Прогнозные параметры бюджета свидетельствуют о том, что в 2014 – 2016 гг. **выйти на докризисный уровень по показателю налоговых и неналоговых доходных источников в реальном выражении не удастся.** В 2016 г. объём собственных доходов прогнозируется в размере лишь 73% в сравнении с 2008 г. Отставание Вологодской области от российских показателей по уровню обеспеченности населения области бюджетными доходами будет увеличиваться (с 7,4 тыс. руб. в 2013 г. до 14 тыс. руб. в 2014 г., до 14,8 тыс. руб. – в 2015 г. и до 17 тыс. руб. – в 2016 г.). Поэтому регион в 2014 – 2016 гг. будет получать дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности.

2. В прогнозном периоде кризисное падение прибыли организаций не восстановится. В результате поступления **налога на прибыль в областной бюджет окажутся ещё менее значимы, нежели в кризисный период** (14,9% в объёме собственных доходов в 2016 г. против 17,8% в 2009 г.).

3. **Подходный налог останется ключевым платежом, пополняющим собственные доходы региональной казны.** Однако рассчитывать на существенное увеличение поступлений от данного источника доходов бюджета не придётся: прогнозируемое замедление темпов роста НДФЛ с 15,4% в 2014 г. до 9,9% в 2016 г. (против 20 – 26% в докризисный период) позволят увеличить поступления лишь на 4,7 млрд. рублей.

Средняя заработная плата в Вологодской области вырастет с 27,1 тыс. руб. в 2014 г. до 32,5 тыс. руб. в 2016 г., но её разрыв со среднероссийским уровнем также увеличится с 5 тыс. рублей в 2013 г. до 8,7 тыс. рублей в 2016 г.

4. Ограниченность собственных бюджетных ресурсов ставит под угрозу исполнение Указов Президента РФ, касающихся повышения заработной платы работникам бюджетной сферы. В условиях падения доходов областной бюджет вынужден изыскивать средства на финансирование расходов вследствие необходимости выполнения указов Президента Российской Федерации, направленных на решение неотложных проблем социально-экономического развития страны. За трёхлетний период планируется увеличение доходов на 7,3 млрд. руб., при этом дополнительные расходы бюджета на реализацию президентских указов в этот период оцениваются в размере 35,9 млрд. руб. За счёт собственных источников регион сможет профинансировать 54,9% потребности на реализацию указов. При этом, согласно заявлениям Минфина России, в 2013 – 2016 гг. объём федеральных трансфертов на эти цели составит не больше 20% потребности в финансировании. Отсутствие финансовой помощи из федерального бюджета приведёт к необходимости новых заимствований, что усилит и без того непомерную долговую нагрузку областного бюджета, наличие которой, в свою очередь, делает невозможным участие региона в федеральных программах.

5. Главным риском для региональной экономики и социальной сферы, по-прежнему, останется предельно высокий уровень долговой нагрузки. В пояснительной записке к проекту бюджета на 2014 – 2016 гг. областной долг в 2013 г. оценивается в размере 93,7% от объёма собственных доходов. По прогнозу в 2014 г. государственный долг составит 34,2 млрд. рублей и превысит объём собственных доходов бюджета на 2%¹, что свидетельствует о неспособности региона самостоятельно погасить задолженность и является прямым нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации². Масштабный размер

¹ Если данная тенденция не снизится, Вологодская область станет третьим регионом в РФ (помимо Республик Мордовия и Северная Осетия), долги которого превышают собственные доходы.

² На заседании фракции ЛДПР в ходе обсуждения проекта федерального бюджета на 2014 – 2016 гг. (21.10.2013 г.), министр финансов А.Г. Силуанов сообщил о готовящихся поправках в бюджетное законодательство, касающихся вопроса ответственной долговой политики субъектов РФ. Изменения предполагают, что в случае если объём просроченных долговых и бюджетных обязательств региона превысит 10% от общего объёма налоговых и неналоговых доходов, губернатор должен будет заключить соглашение с Минфином о мерах по восстановлению платежеспособности и утвердить одноимённый план.

государственного долга потребует увеличения стоимости его обслуживания, на которое в 2014 – 2016 гг. будет выделено 1,7 – 1,9 млрд. рублей, что создаст дополнительные риски для выполнения в полном объёме расходных обязательств. Так, расходы на обслуживание долговых обязательств в 2014 г. превысят финансирование таких расходных направлений областного бюджета, как ЖКХ, культура, охрана окружающей среды, физкультура и спорт.

6. Задача обеспечения сбалансированности бюджета в прогнозном периоде будет решаться за счёт сокращения бюджетных расходов. Их объём в 2014 г. сократится по сравнению с 2013 г. на 663, млн. рублей, а в 2015 г. – ещё на 236 млн. рублей, что негативно отразится на капиталовложениях и финансировании ряда значимых мероприятий. Отрицательная динамика затронет такие направления расходов, как национальная экономика (-27%), жилищно-коммунальное хозяйство (-35%), физическая культура и спорт (-55%).

7. Качественной характеристикой предстоящего бюджетного цикла является формирование проекта областного бюджета на 2014 – 2016 гг. в программной структуре расходов на основе утверждённых Правительством области государственных программ. В прогнозном периоде расходы на реализацию 21 государственной программы составят 86,6% совокупного объёма бюджетных расходов области, на 2015 г. – 86,3%, на 2016 г. – 85,2%. Наличие порядка 13-15% непрограммных расходов свидетельствует о неполном обеспечении увязки расходов областного бюджета с целями и показателями, а также задачами государственной политики, направленной на повышение эффективности управления государственными финансами. Согласно предлагаемым программам бюджет области будет решать, прежде всего, задачу исполнения социальных обязательств.

Если же выполнение плана не снизит объём долга, правительство будет вправе внести Президенту предложения об отстранении от должности губернатора в связи с утратой доверия. В данном случае в субъекте Федерации вводится временная финансовая администрация. Регион теряет возможность совершать заимствования в кредитных организациях, а в условиях дефицита федерального бюджета не сможет рассчитывать на колоссальную поддержку центра в виде бюджетных кредитов, а значит, главным последствием фактического банкротства станет невыполнение социальных обязательств.

8. Новый цикл бюджетной политики будет чрезвычайно напряжённым с точки зрения межбюджетных отношений регионов с федеральным центром, что связано с заложенными в прогнозе тенденциями снижения доходов федерального бюджета (по отношению к ВВП) и роста его дефицитности (главным образом за счёт недопоступления нефтегазовых налогов и несбалансированности пенсионной системы). В федеральном бюджете предусмотрено сокращение объёма межбюджетных трансфертов в региональные бюджеты: в 2014 г. до 1,36 трлн. рублей, или минус 6% по сравнению с 2013 г. Понижающая динамика межбюджетных трансфертов указывает на то, что главным источником роста доходов региональных бюджетов должны стать собственные финансовые ресурсы. Вместе с тем, тенденции макроэкономических показателей не позволяют говорить об их существенном росте. Так, прибыль крупнейшего предприятия области ОАО «Северсталь» в плановый период будет нулевая, а прибыль ОАО «ФосАгро-Череповец» и ЗАО «Агро-Череповец» к 2016 г. снизится до 0,2 млрд. рублей. Фонд заработной платы вырастет в 1,3 раза, однако размер среднемесячной заработной платы в ценах 2013 г. вырастет к 2016 г. лишь в 1,1 раза.

9. Решение возникшей в Вологодской области системной проблемы бюджетной недостаточности необходимо рассматривать с точки зрения повышения доходного потенциала территории. **В проекте бюджета на 2014 – 2016 гг. не учтены имеющиеся резервы увеличения доходов.** Поэтому в качестве мер по мобилизации дополнительных доходов для снижения бюджетного дефицита может быть рекомендовано следующее:

1. При формировании доходной части областного бюджета руководствоваться ст. 32 Бюджетного кодекса РФ и учитывать все потенциальные источники доходов, которые по тем или иным причинам не указаны в проекте бюджета. В частности:

✓ Имеющуюся задолженность во все уровни бюджетов, которая на 01.10.2013 г. составила 4,7 млрд. руб. Взыскание этой задолженности позволило бы покрыть дефицит бюджета и 27,3% недостатка финансовых средств на реализацию социальных указов Президента.

✓ Дополнительные налоговые доходы порядка 3 млрд. рублей, или 8% собственных доходов, которые могут поступить вследствие отмены федеральных льгот по территориальным налогам.

✓ Потенциальную возможность мобилизации неналоговых доходов, не сопряжённых с ростом фискальной нагрузки на экономику и, соответственно, не подрывающих стимулы роста производства. Для этого реализовать меры административного характера по повышению эффективности использования государственного имущества посредством:

- доработки программных продуктов учёта операций по управлению имуществом с целью их консолидации;
- инвентаризации всех нормативных актов в сфере управления государственной собственностью;
- выработки объективной методики расчёта арендных ставок;
- исключения фактов передачи областного имущества в безвозмездное пользование федеральным структурам;
- предоставления земельных участков под коммерческое строительство с применением схем компенсационных выплат;
- развития градостроительного размежевания земель, свободных в обороте;
- совершенствования методов управления имуществом (например, применение механизма концессии³, позволяющего привлекать в общественный сектор частные инвестиции и необходимую собственность).

✓ Высвобождаемые бюджетные средства в результате сдерживания роста расходов на руководство и управление в условиях критического объёма долговой нагрузки на бюджет и сохраняющегося дефицита областного бюджета.

2. Совершенствование системы межбюджетных трансфертов региона с муниципальными образованиями.

³ При концессии концессионеру передаётся право осуществления деятельности, отнесённой к функциям государства или МСУ, а затем для её обеспечения государственное или муниципальное имущество.

Согласно основным направлениям бюджетной политики на 2014 г. и плановый период 2014 и 2015 г. предложено консолидировать действующие в настоящее время субсидии в одну в рамках соответствующих госпрограмм по каждому главному распорядителю средств бюджета. Сопоставление количества государственных программ в проекте областного бюджета и предполагаемого количества субсидий позволяет сделать однозначный вывод, что по некоторым программам будет распределяться более одной субсидии, что представляется неоправданным и чрезмерно усложняющим систему межбюджетных трансфертов. Речь идёт о таких программах как, например, «Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов на 2013-2020 гг.», «Развитие транспортной системы» и другие. В связи с этим, необходимо ускорить процесс реформирования механизма предоставления субсидий из областного бюджета с точки зрения принципа «одна госпрограмма – одна субсидия», что может существенно сказаться на повышении прозрачности и эффективности межбюджетных отношений между регионом и муниципальными образованиями.

3. Принимая во внимание, что исполнение бюджета Вологодской области становится всё более зависимым от финансовой помощи из федерального бюджета, представляется целесообразным рекомендовать Правительству области продолжить работу с Правительством Российской Федерации по вопросам:

- ✓ увеличения безвозмездной финансовой помощи на реализацию Указов Президента РФ от 07.05.2012 г.;

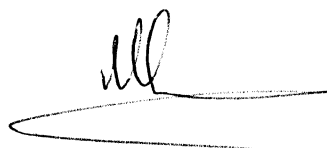
- ✓ необходимости разработки механизма компенсации территориальным бюджетам доходов, выпадающих в результате предоставления федеральных льгот по региональным и местным налогам;

- ✓ рассмотрения возможности продления срока возврата ранее выданных бюджетных кредитов и замены коммерческих кредитов, планируемых к получению в 2014 г., на кредиты из федерального бюджета.

4. Совершенствование качества бюджетного планирования на региональном уровне. Эта проблема становится первичной в системе управления бюджетом, поскольку его реальное исполнение далеко от прогнозных параметров. Без существенного улучшения качества бюджетного планирования будет трудно осуществлять программный бюджет и его увязку с решением стратегических задач территориального развития. Низкий уровень прогнозов, которые закладываются в основание бюджетных проектировок, приводит к систематическим пересмотрам бюджета на текущий год (до 10 раз). При исполнении областного бюджета сложилась практика недофинансирования утверждённых расходных обязательств. Это не только ставит бюджетополучателей в сложное положение, но и дезорганизует функционирование соответствующих секторов экономики. Представляется, что назрело повышение персональной ответственности за качество подготовки проекта бюджета и его исполнение. Необходимо законодательно установить порог допустимых изменений бюджета в целом, его структурных разделов, целевых программ.

Таким образом, учитывая кризисное состояние региональной экономики, **Институт социально-экономического развития территорий РАН** считает, что проект закона области «Об областном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» требует существенной доработки, поскольку он не соответствует задачам социально-экономического развития страны и регионов, которые поставлены Президентом Российской Федерации в указах от 7 мая 2012 г., направленных на повышение качества жизни населения регионов за счёт развития экономики, рост эффективности государственного управления, сокращения чрезмерного социального неравенства и обеспечения социальной справедливости.

Директор д.э.н., профессор



В.А. Ильин