

## **Заключение на проект закона области «Об исполнении областного бюджета за 2011 год»<sup>1</sup>**

Рассмотрев материалы к проекту закона Вологодской области «Об исполнении областного бюджета за 2011 год», Общественная палата Вологодской области отмечает, что меры, принятые Правительством области по дальнейшему развитию сформированного в результате антикризисных мер механизма государственных гарантий и социальной поддержки населения, позволили решить одну из ключевых задач бюджетной политики в 2011 г. – обеспечение устойчивого функционирования социальной сферы, сохранение необходимого объема бюджетных услуг.

Вместе с тем не удалось выполнить в полном объеме две задачи, определенные Основными направлениями бюджетной и налоговой политики Вологодской области на 2011 год в качестве приоритетных:

*Во-первых, сдерживание дальнейшего роста государственного долга, ограничение и последовательное снижение размеров бюджетного дефицита в целях сохранения макроэкономической стабильности.*

Обеспечение экономической и социальной стабильности региона в 2009 – 2011 гг. достигалось за счет формирования и исполнения бюджета с дефицитом и привлечения на его покрытие кредитов из федерального бюджета и банковских кредитов (табл. 1.).

**Таблица 1. Государственный долг и дефицит областного бюджета, млн. руб.**

	2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	млн. руб.	%*	млн. руб.	%*	млн. руб.	%*	млн. руб.	%*
Государственный долг	1752,5	5,1	10374,7	54,5	18498,1	71,5	25777,5	89,6
Дефицит	0	0	6487,7	34,1	7048,9	27,3	7177,0	25,0

\* В % к налоговым и неналоговым доходам бюджета.

За 2011 г. государственный долг Вологодской области увеличился почти на 40% и составил 25,8 млрд. руб., в том числе заимствования на финансирование дефицита – 19,3 млрд. руб. и 6,5 млрд. руб. – средства, направленные на оказание государственной поддержки отраслям экономики в форме государственных областных гарантий по банковским кредитам и получение целевых кредитов на дорожное хозяйство.

<sup>1</sup> Заключение подготовлено по аналитическим материалам Института социально-экономического развития территорий РАН.

По уровню долговой нагрузки Вологодская область занимает 1-е место в Северо-Западном федеральном округе и 5-е место в стране.

По отношению к налоговым и неналоговым доходам прослеживается тенденция сокращения дефицита областного бюджета, однако в абсолютном объеме за 2011 г. он увеличился на 128 млн. руб. и составил 7,2 млрд. руб.

Дефицит консолидированного бюджета области в 2011 г. вырос на 804 млн. руб. и достиг 7,7 млрд. руб. Вологодская область входит в состав 10 субъектов Российской Федерации с самым высоким уровнем дефицита.

**Во-вторых, создание условий для восстановления необходимого уровня доходов областного и местных бюджетов.**

По итогам 2011 г. даже номинальные доходы регионального бюджета не достигли уровня 2008 г. Реальные совокупные доходы ниже докризисных на 26%, налоговые и неналоговые доходы – почти на 40%. Поступления основного доходного источника областного бюджета – налога на прибыль – в реальном выражении не достигли и половины объема 2008 г. (табл. 2).

Таблица 2. Доходы регионального и местных бюджетов Вологодской области, млн. руб.

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2011 г. к 2008 г.	
					млн. руб.	%
<b>Областной бюджет</b>						
Доходы	39524,3	31255,6	36057,4	39342,3	-182,0	99,5
Реальные доходы, в ценах 2008 г.	39524,3	27906,8	29078,5	29142,4	-10381,9	73,7
Налоговые и неналоговые доходы	34438,3	19020,2	25845,9	28755,8	-5682,5	83,5
Реальные налоговые и неналоговые доходы, в ценах 2008 г.	34438,3	16982,3	20843,5	21300,6	-13137,7	61,8
Номинальный налог на прибыль	20843,9	4807	10766,3	12008,7	-8835,2	57,6
Реальный налог на прибыль, в ценах 2008 г.	20843,9	4292,0	8682,5	8895,3	-11948,6	42,7
<b>Местные бюджеты</b>						
Доходы	26234,9	22796,2	28209,7	30269,1	+4034,2	115,4
Реальные доходы, в ценах 2008 г.	26234,9	20353,8	22749,8	22421,6	-3813,3	85,5
Налоговые и неналоговые доходы	11393,5	8856,7	10108,1	11446,2	+52,7	100,5
Реальные налоговые и неналоговые доходы, в ценах 2008 г.	11393,5	7907,8	8151,7	8478,7	-2914,8	74,4

Номинальный докризисный объем доходов местных бюджетов восстановлен, однако реальные доходы муниципалитетов области все еще далеки от показателей 2008 г.

По итогам 2011 года только два субъекта Российской Федерации – Вологодская и Тюменская области – не восстановили докризисный уровень налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета.

В ходе исполнения бюджета в 2011 году Правительством области не был реализован ряд рекомендаций, высказанных в заключении Общественной палаты по проекту областного бюджета на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов, а именно:

**1. Не повышается реалистичность экономических прогнозов, положенных в основу бюджетного планирования.**

Макроэкономические показатели за 2011 год существенно отличаются от прогнозных значений, учтенных при формировании проекта областного бюджета (табл. 3).

Таблица 3. Основные макроэкономические показатели Вологодской области в 2011 г.

Показатели	Прогноз*	Факт	%
Индекс промышленного производства, % к предыдущему году	103,5	104,7	+1,2
Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.	64,6	118,0	+82,7
Оборот розничной торговли, млрд. руб.	84,7	98,5	+16,3
Прибыль прибыльных предприятий, млрд. руб.	53,0	41,9	-20,9
Реальные денежные доходы населения, % к предыдущему году	100,0	99,2	-0,8

\* Первоначальный прогноз, принятый в расчётах к проекту закона Вологодской области «Об областном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов».

Основной бюджетоформирующий показатель – прибыль прибыльных предприятий – фактически оказался ниже прогнозного значения на 21%. Другие базовые показатели (индекс промышленного производства, инвестиции, оборот розничной торговли) сложились выше первоначальных прогнозных показателей.

Неточные макроэкономические прогнозы являются одним из основных факторов низкого качества бюджетного планирования. В течение 2011 г. в закон об областном бюджете внесено 11 поправок, в том числе корректирующих основные характеристики бюджета – 8. В результате доходы были увеличены на 7,5 млрд. руб. При этом основным фактором внесения изменений явилось поступление из федерального центра безвозмездной финансовой помощи в сумме 6,3 млрд. руб., не распределённой на момент формирования областного бюджета. Собственные же налоговые и неналоговые доходы были увеличены всего на 1,1 млрд. руб. Изменение параметров доходной части областного бюджета повлекло и соответ-

ствующее изменение расходной части в сторону увеличения на 11,6 млрд. руб., что, в свою очередь, обусловило двукратный рост дефицита (табл. 4).

Таблица 4. **Изменение параметров областного бюджета в 2011 г., млн. руб.**

Показатели	Редакция закона от 14.12.2010 (первая)	Редакция закона от 22.12.2010 (одиннадцатая)	Изменения		Фактически исполнено		
			сумма, млн. руб.	%	сумма, млн. руб.	к первоначальному плану, %	к уточненному плану
Доходы	32048,7	39577,1	+7528,4	+23,5	39342,3	+22,8	-0,6
Налоговые и неналоговые доходы	27813,8	28949,5	+1135,7	+4,1	28755,8	+3,4	-0,7
Налог на прибыль	11410,5	11745,5	+335,0	+2,9	12008,7	+5,2	+2,2
НДФЛ	8251,3	8904,4	+653,1	+7,9	8778,8	+6,4	-1,4
Неналоговые доходы	530,8	756,1	+225,3	+42,4	764,4	+44,0	+1,1
Безвозмездные поступления	4234,9	10627,6	+6392,7	+151	10586,5	+150,0	-0,4
Расходы	36039,6	47644,4	+11604,8	+32,2	46519,4	+29,1	-2,4
Дефицит	3990,9	8067,3	+4076,4	+102	7177	+79,8	-11,0

## ***2. Не в полной мере используются резервы по увеличению доходной базы регионального бюджета.***

Предпринимаемые шаги по работе с недоимщиками пока не приводят к заметным результатам в виде существенного снижения задолженности. По данным УФНС РФ по Вологодской области, на 01.01. 2012 г. возможная к взысканию совокупная задолженность по платежам в бюджет составила 1805 млн. руб.<sup>2</sup> (на 01.01. 2011 г. – 1795,9 млн. руб.), что соответствует 23,6% дефицита консолидированного бюджета.

Одним из потенциальных источников роста бюджетных доходов следует рассматривать сбережения населения, которые пока не используются для производственного накопления (по данным Центробанка, объем вкладов граждан Вологодской области на 01.01.2012 г. составил 67,4 млрд. руб., что почти в два раза превышает доходную часть регионального бюджета).

## ***3. Не обеспечено ритмичное кассовое исполнение расходной части бюджета, что затрудняет своевременное и эффективное использование бюджетных ассигнований.***

В 2011 г. ни один из функциональных разделов расходной части областного бюджета не профинансирован в полном объеме. Общий объем неисполненных расходов составил 1,1 млрд. руб. или 2,4% от утвержденных (табл. 5).

<sup>2</sup> Консолидированные данные.

Таблица 5. **Исполнение расходов областного бюджета в 2011 г.**, млн. руб.

Наименование расходов	План	Факт	Изменения	
			млн. руб.	%
Расходы, всего	47644,4	46519,4	-1125,0	-2,4
Общегосударственные вопросы	2089,7	2053,3	-36,4	-1,7
Национальная экономика	6896,6	6698,1	-198,5	-2,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	2107,0	1916,9	-190,1	-9,0
Образование	7107,3	7043,4	-63,9	-0,9
Здравоохранение	7047,0	6643,7	-403,3	-5,7
Социальная политика	11063,8	10870,0	-193,8	-1,8
Межбюджетные трансферты местным бюджетам*	18979,1	18651,9	-327,2	-1,7

\* С учётом трансфертов по функциональным разделам бюджетной классификации.

Две трети неисполненных расходов приходится на 4 главных распорядителя средств областного бюджета: департамент здравоохранения, департамент социальной защиты населения, департамент дорожного хозяйства и департамент развития муниципальных образований.

**4. *Остается высокой доля неэффективных расходов в бюджетном секторе.***

По данным Министерства регионального развития РФ, только в учреждениях образования Вологодской области в 2011 г. неэффективно использовано 1,1 млрд. руб., что составляет более 8% объёма финансирования отрасли.

**5. *Не повышается мобилизующая функция неналоговых доходов.***

Неналоговые платежи формируют 0,5% доходов региональной казны, а их номинальный объем за 2008 – 2011 гг. сократился с 811 до 746 млн. руб., что свидетельствует о неэффективном управлении областной собственностью.

**6. *Механизм взаимодействия Общественной палаты с органами законодательной и исполнительной власти области по решению проблем в сфере бюджета находится не на должном уровне.***

До сих пор не разработан специальный регламент по проведению всей процедуры подготовки и обсуждения проектов бюджета и отчета о его исполнении с представителями Общественной палаты, что вызывает разногласия и не позволяет максимально полно учесть предложения общественности.

Общественная палата неоднократно обращала внимание на своевременность и полноту размещения материалов к публичным слушаниям по бюджету на официальных сайтах органов власти Вологодской области. Информация о пуб-

личных слушаниях по законопроекту об исполнении областного бюджета за 2011 год и пакет документов опубликован на сайте Законодательного Собрания Вологодской области (дата размещения на сайте 28.05.2012 г., дата обращения к источнику 19.06.2012 г. после получения приглашения на публичные слушания). На сайте Правительства области информация о внесении в Законодательное Собрание законопроекта «Об исполнении областного бюджета за 2011 год» отсутствует.

Не смотря на проводимую Вологодской областью и другими регионами работу, на федеральном уровне *не решены вопросы отмены льгот по имущественным налогам, пересмотра бюджетного законодательства в части порядка использования остающихся в региональных бюджетах целевых трансфертов.*

По результатам 2011 г. Вологодская область возвратила в федеральный бюджет 284 млн. руб. целевых трансфертов, которые оказались неизрасходованными главным образом по причине несвоевременного поступления из федерального бюджета. При этом Вологодская область получила самый минимальный на Северо-Западе РФ объём безвозмездной финансовой помощи на душу населения<sup>3</sup>.

С учетом вышеизложенного Общественная палата Вологодской области рекомендует:

1. Законодательному Собранию Вологодской области:

- обратить внимание Губернатора и Правительства области на неудовлетворительную работу по исполнению бюджета в 2011 году;

- учитывая негативные тенденции, сохраняющиеся в бюджетной сфере региона, рассмотреть возможность создания рабочей группы с участием экспертов от общественных организаций, профсоюзов, экспертов от научных учреждений по ежеквартальному рассмотрению итогов исполнения областного бюджета.

2. Усилить взаимодействие Правительства области с налоговыми органами по повышению действенности мер администрирования задолженности по платежам в бюджет, в частности более широко использовать практику обращения взыскания на суммы дебиторской задолженности недоимщиков.

---

<sup>3</sup> В 2011 г. Минфин перечислил в бюджет Вологодской области 10 млрд. руб. межбюджетных трансфертов или 8,3 тыс. руб. в пересчете на одного жителя (средний показатель по РФ – 11,5 тыс. руб., по СЗФО – 11,0 тыс. руб.).

3. Рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения налоговых льгот по налогу на имущество организаций сельхозтоваропроизводителям и участникам областной инвестиционной программы с точки зрения оценки их вклада в развитие экономики региона.

4. Настойчиво продолжать работу с отраслевыми министерствами Правительства РФ по получению дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета. Одним из приоритетных направлений должна стать работа по привлечению средств на реализацию федеральных целевых программ (объём выделенных из федерального бюджета средств на эти цели сократился в 2,5 раза – с 614,3 млн. руб. в 2008 г. до 242,5 млн. руб. в 2011 г.).

5. В целях увеличения собираемости неналоговых доходов провести полную инвентаризацию областной собственности; по возможности пересмотреть арендные ставки; усилить контроль за использованием областного имущества, переданного в пользование федеральным структурам с точки зрения полноты поступления арендной платы, а также за своевременным принятием решений о приватизации объектов недвижимости и объективной оценке реализуемой областной собственности.

6. Обратить внимание главных распорядителей средств бюджета на низкий уровень исполнения расходов и необходимость соблюдения строгой финансовой дисциплины в условиях жесткого бюджетного дефицита.

7. Законодательному Собранию Вологодской области, депутатам Государственной Думы, членам Совета Федерации Федерального Собрания РФ от Вологодской области активизировать взаимодействие с Правительством РФ по внесению изменений в Налоговый кодекс РФ в части отмены федеральных льгот по региональным и местным налогам.

Председатель Общественной палаты  
Вологодской области

В.А. Ильин