

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**З А К Л Ю Ч Е Н И Е
НА ПРОЕКТ ЗАКОНА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ
«ОБ ОБЛАСТНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2022 ГОД
И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2023 И 2024 ГОДОВ»**

Вологда

2021

Проект областного бюджета на 2022–2024 годы сформирован с учётом основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, основных направлений бюджетной и налоговой политики Вологодской области, долговой политики Вологодской области, требований соглашений с Министерством финансов РФ о предоставлении бюджетных кредитов на замещение долговых обязательств, а также является ключевым источником финансирования мероприятий Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года. Бюджет Вологодской области на 2022–2024 годы основан на базовом варианте прогноза социально-экономического развития региона.

В связи с тем, что бюджетное исполнение в 2020–2021 гг. и бюджетное планирование на 2022 г. сопряжены с борьбой с пандемией Covid-19 крайне важно охарактеризовать бюджетное состояние, в котором Вологодская область находится в преддверии нового бюджетного цикла 2022–2024 гг.

Во-первых, за 9 месяцев 2021 года в регионе сократился объем государственного долга¹ на 423 млн. рублей.

Во-вторых, на 01.10.2021 года уже достигнут планируемый на 2021 год объем совокупных доходов областного бюджета.

В-третьих, темп роста совокупных доходов областного бюджета в текущем финансовом периоде (107,5%) обеспечен за счет прироста налоговых и неналоговых доходов на 21,9% на фоне снижения безвозмездных поступлений на 34%.

В-четвертых, по сведениям на 01.10.2021 года более 27% межбюджетных трансфертов (в основном субсидии и субвенции²) до сих пор не получены из федерального бюджета, что создает риски неполного исполнения расходных обязательств (в частности, вынужденное ускорение сроков исполнения, ухудшение качества исполнения, реализация полномочий в неподходящий сезонный период и т.д.).

¹ Без учета объема долга муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации.

² То есть те трансферты, которые передаются на реализацию совместных полномочий или полномочий вышестоящих органов власти.

В-пятых, судя по бюджетной динамике, Департамент финансов Вологодской области крайне «осторожно» финансирует государственные расходы. Факт исполнения за 9 месяцев 2021 года составил 69%, что свидетельствует о том, что практически треть расходов будет профинансировано только в 4 квартале. Это также повышает вышеперечисленные риски неполного исполнения расходных обязательств.

Текущие возможности и риски бюджета Вологодской области отразились и на ключевых бюджетных показателях, заложенных в законопроекте на 2022-2024 гг.:

- сокращение бюджетных доходов почти на 20 млрд. рублей в 2022 г. по сравнению с утвержденными значениями на 2021 г., что объясняется снижением акцизных нормативов на нефтепродукты почти на 1,7%, отсутствием Вологодской области в перечне регионов, получающих часть акцизов на алкогольную продукцию на компенсацию потерь в связи с передачей 50% акцизов на средние дистилляты и т.д.;

- снижение долговой нагрузки областного бюджета с 19,7 до 15,3%;
- исполнение областного бюджета в 2022, 2023, 2024 гг. с дефицитом в размере 1,3; 3,1; 0,8 млрд. рублей соответственно;

- формирование расходов областного бюджета на основе утвержденных Правительством области государственных программ.

В законопроекте отражены следующие позитивные тенденции предстоящего бюджетного цикла 2022-2024 гг.:

1. Сохранение возможности не привлекать коммерческие кредиты и не наращивать долговую нагрузку.

В новом бюджетном цикле руководство Вологодской области сохранит ответственную линию поведения в отношении регионального долга. Важно, что в 2022-2024 гг. Правительство области не планирует привлечение коммерческих кредитов и предоставление новых государственных гарантий. На 1 октября 2021 года объём государственного долга составил 15,7 млрд. рублей, что соответствует 19,7% налоговых и неналоговых доходов областного бюд-

жета. Планируется ежегодное снижение государственного долга на 835,5 млн. рублей, что соответствует сумме погашения бюджетных кредитов. К концу 2023 года предусмотрено уменьшение долговых обязательств до 12,3 млрд. рублей и долговой нагрузки до 15,3%.

2. Сохранение социальной направленности областного бюджета.

Наиболее приоритетным для региона останется финансирование социальной сферы (61%) и экономики (25%). Большая часть бюджетных средств социального характера будет направлена на поддержку жителей области (почти 28%) и на развитие образования (порядка 20%).

Ключевые направления расходования бюджетных средств, в % к расходам				
Раздел расходов	2021 г., утверждено законом о бюджете	Проект		
		2022 г.	2023 г.	2024 г.
Социальная сфера, в том числе:	60,77	61,09	59,96	62,32
социальная политика	27,41	27,84	30,50	32,05
образование	19,94	20,36	20,30	20,96
здравоохранение	9,71	9,39	7,56	7,74
культура, кинематография	1,54	1,82	1,25	1,25
физическая культура и спорт	2,17	1,68	0,35	0,31
Национальная экономика	25,35	23,86	21,77	18,52
Межбюджетные трансферты муниципальным образованиям	4,94	5,41	5,92	5,99
Общегосударственные вопросы	3,78	4,11	3,98	4,18
ЖКХ	3,29	3,84	4,73	3,30

3. Повышение степени покрытия расходных обязательств за счет собственных доходных источников.

В прогнозном периоде планируется рост объема тех расходов, которые будут обеспечены собственными³ доходными источниками. В 2022 году за счет собственных доходов планируется покрыть почти 80% расходов, что на 4,6% или 4,1 млрд. рублей выше значения 2021 года.

Расходы, обеспеченные собственными доходными источниками	2021 г., утверждено законом о бюджете	Проект		
		2022 г.	2023 г.	2024 г.
Млрд. руб.	82,1	86,2	79,9	81,7
В % к совокупным расходам	75,3	79,9	79,6	82,4

³ В рамках данного заключения собственные доходы = налоговые доходы + неналоговые доходы.

4. Планирование роста дефицита областного бюджета на экономически безопасном уровне.

Несмотря на то, что рост дефицита бюджета номинально ухудшает показатель сбалансированности, считаем, что в прогнозируемом периоде данная тенденция может быть охарактеризована как положительная.

Во-первых, прогнозируемый дефицит областного бюджета в размере 0,9-3,1 млрд. рублей является экономически безопасным, поскольку составляет только 1-4% объема налоговых и неналоговых доходов⁴.

Во-вторых, прогнозируемый размер дефицита не планируется сделать предпосылкой привлечения коммерческих кредитов и предоставления новых гарантий, следовательно, это не повысит долговую нагрузку и риск снижения платежеспособности региона. Согласно законопроекту, дефицит бюджета будет покрыт за счет бюджетных кредитов и бюджетных остатков прошлых лет.

В-третьих, появление экономически безопасного размера дефицита без эскалации долговых обязательств позволяет не прибегать к резкому секвестированию бюджетных расходов.

	2021 г., утверждено законом о бюджете	Проект		
		2022 г.	2023 г.	2024 г.
Размер дефицита (-), профицита (+), млрд. руб.	+17,26	-1,30	-3,12	-0,86
В % к налоговым и неналоговым доходам	17,6%	1,5%	4,0%	1,0%

Также законопроект об областном бюджете на 2022-2024 гг. имеет ряд рисков и нежелательных тенденций.

1. Сокращение налоговых и неналоговых доходов.

Судя по проектным данным, Правительство области планирует сократить объем налоговых и неналоговых доходов в 2022 году. В сравнении с планом 2021 года заложено их падение на 11,4%. Более того, в 2023 году прогнозируется дальнейшее снижение еще на 8,4%. Совокупно налоговые и ненало-

⁴ Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и бюджетных ассигнований на профилактику и устранение последствий распространения коронавирусной инфекции.

говые доходы в 2022-2024 гг. будут практически идентичны налоговым и неналоговым доходам за 2018-2020 гг. В реальном измерении (то есть с учетом уровня инфляции) такая тенденция свидетельствует об угрозе секвестирования бюджетных расходов Вологодской области в предстоящие три года. В 2022 году по сравнению с утвержденным бюджетом 2021 года расходы на экономику сократятся на 1,9 млрд рублей, на дошкольное образование – 912 млн. рублей, на физическую культуру и спорт – 545 млн. рублей, на здравоохранение – 462 млн. рублей, на охрану окружающей среды – 424 млн. рублей.

В отличие от прошлого законопроекта о бюджете Департамент финансов Вологодской области на этот раз выбрал крайне осторожную тактику поведения в отношении бюджетных доходов. Представленные оценки, в некоторой степени, стали следствием влияния федеральной политики сокращения межбюджетных трансфертов субъектам РФ. Несмотря на продолжение борьбы с пандемией, планируется поступательное сокращение федеральной финансовой помощи регионам с 1,3% ВВП в 2020 году до 0,8% ВВП в 2022 году.

Вместе с тем, план и имеющиеся оценки 2021 года красноречиво и доказательно показали на то, что Вологодская область может ставить и достигать амбициозные задачи, среди которых стояло сохранение собственного доходного потенциала. Поэтому крайне разочарованно наблюдать за потерей некоторой доли амбициозности регионального руководства.

2. Сохранение нестабильности бюджетного планирования из-за волатильности финансовых результатов ключевых налогоплательщиков.

Из года в год вопрос зависимости бюджета Вологодской области от ПАО «Северсталь» и АО «Апатит» не теряет своей актуальности, поскольку напрямую связан с бюджетной устойчивостью, сбалансированностью и способностью региона исполнять взятые на себя обязательства по обеспечению достойного качества жизни вологжан.

Безусловно, в 2023 году произойдут изменения в объемах налоговых поступлений (ожидаемо позитивные для Вологодской области) в связи с отменой

срока действия договоров о создании консолидированной группы налогоплательщиков.

Вместе с тем, согласно законопроекту на 2022 год, предполагается поступление 50% налога на прибыль от АО «Апатит» и 50% налога на прибыль от ПАО «Северсталь» по сравнению с ожидаемым поступлением налога в 2021 году.

На наш взгляд, данные пессимистичные оценки, к сожалению, весьма реальны. Важно корректно учесть сложившуюся в 2021 году благоприятную для вышеназванных корпораций ситуацию на рынке металлопродукции (в частности, резкий скачок цен), которая повлекла за собой рост выручки, а также прибыли до налогообложения (например, в ПАО «Северсталь» ее увеличение составило 5 раз, в АО «Апатит» – 21 раз). В случае стабилизации ситуации и снижении цен по многим товарным группам на рынках (а это более вероятная ситуация, нежели обратная), выручка существенно сократится, что должным образом повлияет и на налог на прибыль.

Учитывая существенность и значимость влияния ключевых налогоплательщиков на бюджет, крайне желательно в пояснительной записке раскрывать причины налоговых изменений: связаны ли они с прогнозированием падения акций, снижением цен на металлопродукцию, предоставлением дополнительных налоговых льгот по налогу на прибыль для данных корпораций и т.д.

Областной бюджет по-прежнему находится в существенной зависимости от финансовых результатов двух ключевых предприятий. Это ставит под вопрос эффективность реализации государственной региональной подпрограммы «Развитие промышленности Вологодской области и повышение ее конкурентоспособности». Представляется, что финансирование такого основного мероприятия данной подпрограммы, как «Содействие модернизации и диверсификации производства предприятий области, повышению конкурентоспособности промышленности области» в размере только 40 млн. рублей ежегодно не в полной мере отвечает целевым ориентирам Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года.

3. Сдерживание прогнозных ожиданий расширения бюджета развития.

На предстоящий бюджетный цикл не запланирован рост бюджетных инвестиций. В 2022-2024 годы их объем прогнозируется в размере 39 млрд. руб. в отличие от 51 млрд. рублей в законе о бюджете на 2020-2022 годы. Ключевыми направлениями капитальных вложений станут дорожная отрасль (28,8 млрд. руб.), здравоохранение (3,3 млрд. руб.), образование (2,3 млрд. руб.), культуру (1,4 млрд. руб.) и спорт (1,2 млрд. руб.). *Пояснительная записка по-прежнему «обходит» стороной разъяснения по поводу объемов и источников формирования бюджета развития по годам, что снижает открытость и прозрачность реализации бюджетной политики.*

4. Отсутствие возможности финансирования развития региональной экономики и человеческого капитала на уровне или выше периода «до пандемии».

В 2022 году по сравнению с 2021 годом совокупные бюджетные расходы сохранятся на прежнем уровне, однако выйти на допандемийный период 2019 года все еще не удастся. В большей степени сокращение коснется финансирования таких важнейших сфер жизнедеятельности, как культура (-55% от уровня 2019 г.), образование (-19%), физкультура и спорт (-17%), здравоохранение (-11%), экономика региона (-8%).

Статья расходов	2021 г., утверждено законом о бюджете	2022 г., проект		
		Млрд. руб.	В % к 2021 г.	В % к 2019 г.
Культура, кинематография	1,67	1,97	117,5	54,42
ЖКХ	3,58	4,14	115,7	111,80
Общегосударственные вопросы	4,12	4,44	107,5	57,60
Социальная политика	29,87	30,03	100,5	100,88
Образование	21,73	21,96	101,1	81,37
Здравоохранение	10,59	10,12	95,6	88,94
Национальная экономика	27,62	25,74	93,2	93,22
Физическая культура и спорт	2,36	1,82	76,9	82,76
Совокупные расходы	108,99	107,88	99,0	93,90

Что касается расходов на здравоохранение, то невозможно не затронуть ситуацию с пандемией. Согласно статданным⁵, ежедневные случаи заражения COVID-19 в октябре 2021 года идентичны случаям декабря 2020 года, что свидетельствует о сохранении остроты ситуации с заболеваемостью. Вместе с тем, на 2022 год запланировано сокращение ассигнований из областного бюджета на профилактику и борьбу с новой коронавирусной инфекцией на 345 млн. рублей.

Фиксируя определённые позитивные тенденции и риски в законопроекте, мы исходим из понимания тех условий, в которых осуществляется формирование бюджета Вологодской области:

- существенные ограничения централизованной моделью бюджетного устройства, ставящие региональные органы власти в жесткие рамки планирования и исполнения своих бюджетов;
- необходимость локальной поддержки бизнеса и населения из-за последствий борьбы с пандемией.

Особо подчеркнем, что, несмотря на имеющиеся риски, создание и поддержание благоприятных условий повышения качества и уровня жизни человека являются главными задачами государственного управления.

Мы убеждены, что Вологодская область является одним из финансово ответственных субъектов Российской Федерации, поэтому уже не может и не должна снижать планку в стремлении повысить эффективность бюджетного регулирования. Для этого особое внимание региональным властям важно уделять тщательной продуманности, научной обоснованности и оптимальному сочетанию традиционных и современных бюджетных методов и инструментов. В новом бюджетном цикле сохраняется высокая актуальность разработки и введения государственных мер по усилению диверсификации доходной базы областного бюджета, а также государственных мер по поддержке экономических агентов.

⁵ Коронавирус в Вологодской области. Режим доступа: <https://coronavirus-graph.ru/rossiya/vologodskaya-oblast>

В целом проект бюджета Вологодской области на 2022-2024 гг. выглядит достаточно скромным на фоне амбиций предыдущих периодов, тем не менее, он включает в себя достаточно позитивных трендов и содержит обозначенные нами возможности минимизации рисков, использование которых напрямую зависит от выбранного поведения органов региональной власти.

Таким образом, при условии учета изложенного считаем возможным поддержать проект закона Вологодской области «Об областном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов».

Директор ФГБУН ВолНЦ РАН д.э.н.

 А.А. Шабунова