

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

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
НА ПРОЕКТ ЗАКОНА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ
«ОБ ОБЛАСТНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2023 ГОД
И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2024 И 2025 ГОДОВ»**

Вологда

2022

Проект областного бюджета на 2023–2025 годы сформирован с учётом требований Бюджетного кодекса Российской Федерации, основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации, основных направлений бюджетной и налоговой политики Вологодской области, долговой политики Вологодской области, требований соглашений с Министерством финансов РФ о предоставлении бюджетных кредитов, а также является ключевым источником финансирования мероприятий Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года. Бюджет Вологодской области на 2023-2025 годы основан на базовом варианте прогноза социально-экономического развития региона.

Последствия изменения геополитической ситуации с февраля 2022 года и санкционного давления на отечественную экономику сказываются на страновой экономической ситуации в России, однако существенно различаются по регионам в их влиянии на региональную экономику и динамику налоговых поступлений в бюджетную систему.

Вологодская область является тем регионом, обрабатывающая промышленность которой играет ключевую роль при формировании доходов бюджета. За последние пять лет 44-55% налога на прибыль поступает от бюджетообразующего производства стали, чугуна и ферросплавов. Первое полугодие 2022 года в сравнении с аналогичным периодом прошлого года не демонстрировало выраженной связи поступления налога на прибыль с динамикой промышленного производства области. Так, при снижении индекса промышленного производства на 4,4% темп прироста налога на прибыль составил 24,2%. Как правило, поступления данного налога в январе-марте обеспечивают более 30% доходов, по данным 1 квартала 2022 года в области это значение составило 43,3%, что связано с завершением расчетов по итогам достаточно «тучного» 2021 года. Следовательно, с учетом лага между производственной деятельностью и поступлениями налога на прибыль, проблемы бюджетообразующей отрасли проявятся на налоговых доходах областного бюджета в максимальном размере только в 1 квартале 2023 года.

Эти проблемы могут быть сглажены за счет многолетнего проведения в Вологодской области грамотной бюджетной политики и создании «подушки безопасности» в виде отсутствия дорогих в обслуживании коммерческих кредитов в структуре долга, наличии профицита исполнения бюджета (за 9 месяцев 2022 г. – 17,1 млрд. руб., за 2021 год – 26,5 млрд. руб.), а также построения доверительных отношений с федеральным правительством при получении бюджетных кредитов на реализацию инфраструктурных проектов.

Особо отметим, что региональный бюджет на предстоящий трехлетний период сформирован в тех условиях, когда федеральная бюджетная политика основана на предположении оптимистичного восстановления российской экономики и будет заключаться в усиленном наращивании расходов на оборону и национальную безопасность, финансировании восстановления нарушенных производственно-логистических цепочек ряда отраслей российской экономики, расходовании средств, расходовании средств Фонда национального благосостояния на развитие приоритетных внутренних производств.

Перед началом нового бюджетного цикла текущее состояние бюджета Вологодской области может быть оценено следующими основными параметрами:

1) Темп роста совокупных доходов областного бюджета в текущем финансовом периоде (101,2%) обеспечен за счет прироста налоговых и неналоговых доходов на 1,1% и безвозмездных поступлений на 1,5%.

2) За 9 месяцев 2022 года в регионе увеличился объем государственного долга на 1,3 млрд. руб. за счет привлечения бюджетных кредитов, составив 16,1 млрд. руб.

3) На 01.10.2022 года получено 80,6% объема налоговых и неналоговых доходов областного бюджета (в отличие от 121,7% на 1 октября прошлого года).

По открытым данным за 9 месяцев 2022 года в областной бюджет уже поступило 80,6 млрд. руб. налоговых и неналоговых доходов, а также 19,8 млрд. руб. безвозмездных поступлений, что составляет 89,7 и 67,3% соответ-

ственно от плановых значений.

Существует ли риск невыполнения плана по доходам? Поскольку существенных законодательных изменений в дисциплине поступления доходов в бюджет в текущем финансовом году не произошло, оценку такого риска можно осуществить на основе компаративного метода. По данным нижеприведенной таблицы можно проследить, что риск невыполнения существенно меньше прошлого года (по налоговым и неналоговым доходам 11,5 против 29,9% и по безвозмездным поступлениям 48,5 против 51,3%) и может быть оценен как минимальный.

Год	Налоговые и неналоговые доходы			Безвозмездные поступления		
	Исполнение, млрд. руб.		Поступило за 4 квартал, в %	Исполнение, млрд. руб.		Поступило за 4 квартал, в %
	9 месяцев	год		9 месяцев	год	
2021	79,7	112,2 (103,5 план)	40,8 (29,9)	19,5	31,4 (29,5 план)	61,0 (51,3)
2022	80,6	89,9	11,5	19,8	29,4	48,5

Источник: рассчитано по данным Департамента финансов Вологодской области. Открытый бюджет. URL: <https://df.gov35.ru/otkrytyy-byudzheta/ispolnenie-oblastnogo-byudzheta/>

4) По сведениям на 01.10.2022 года более 28,5% межбюджетных трансфертов (26,2% за аналогичный период прошлого года) 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.).

5) До конца года осталось профинансировать 31,7% бюджетных расходов, что существенно ниже показателя прошлого года (48,3%), и свидетельствует о позитивном изменении практики исполнения расходных обязательств.

В свою очередь, законопроект об областном бюджете Вологодской области характеризуется следующими основными чертами:

– сохранением объёма государственного долга за трехлетний период на текущем уровне в 16,1 млрд. руб. и долговой нагрузки на уровне 17,3%;

– исполнением областного бюджета с дефицитом в сумме 19,9 млрд. руб. в 2023 году, 11,6 млрд. руб. – в 2024 году и 6,5 млрд. руб. в 2023 году¹;

– формированием расходов областного бюджета на основе утверждённых Правительством области государственных программ.

В законопроекте отражены следующие позитивные тенденции предстоящего бюджетного цикла 2023-2025 гг.:

1. Сохранение статуса региона-донора, не получающего дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Возвращение данного статуса планировалось еще с 2019 года, но окончательно было реализовано в 2022 году. В 2011-2021 гг. Вологодская область получала дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из-за внутренних экономических причин (сокращение поступлений в бюджет региона налога на прибыль от бюджетообразующих налогоплательщиков). Сохранение в предстоящем бюджетном цикле данного статуса означает для региона возможность использования определенных экономических и бюджетных стимулов, которые предоставляет налоговая система и система межбюджетных трансфертов для реализации бюджетного потенциала.

Дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности	2010 г.	2011 г.	2021 г.	2022 г., утверждено законом о бюджете	Проект		
					2023 г.	2024 г.	2025 г.
Млрд. руб.	0	0,7	3,2	0	0	0	0
<i>Источник: по данным Законодательной инициативы № 5567 от 28.10.2022 «О проекте закона области «Об областном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов»; Отчетности Федерального казначейства России. URL: https://www.vologdazso.ru/actions/legislative_activity/draft-laws/index.php?docid=TkRFd05qTXpPVUwVFc=; https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/</i>							

¹ Трехлетнее планирование в текущих условиях нестабильности абсолютно себя не оправдывает: по проекту на 2021-2023 гг. дефицит областного бюджета в 2023 году планировался в размере 772 млн. руб., что в 8,4 раза меньше нового плана.

2. Сохранение социальной направленности областного бюджета.

В предстоящем бюджетном цикле планируется сохранить сложившуюся на протяжении многих лет структуру расходов бюджета и придерживаться ее социальной направленности (58,8% расходов).

Наиболее приоритетными с позиции бюджетного финансирования в 2023 году станут следующие три направления: социальная политика (26,5%), национальная экономика (24,6%) и образование (20,8%). В текущих условиях акцент на такой триаде соответствует решению задач социально-экономического развития региона. Поскольку двигателем этого как раз и являются образованные, социально защищенные в различных жизненных ситуациях (уход за ребенком, создание многодетной семьи, потеря работы и т.д.) люди, для которых созданы благоприятные условия экономической деятельности.

Ключевые направления бюджетного финансирования, в % к расходам					
Раздел расходов	2021 г., факт	2022 г., утвер- ждено законом о бюджете	Проект		
			2023 г.	2024 г.	2025 г.
Социальная сфера, в том числе:	61,41	58,33	58,78	58,09	63,45
социальная политика	26,97	25,23	26,51	26,13	29,91
образование	19,83	19,68	20,82	22,24	23,50
здравоохранение	11,66	9,10	8,87	7,92	8,39
культура, кинематография	1,25	1,80	1,35	1,24	1,25
физическая культура и спорт	1,70	2,52	1,23	0,56	0,39
Национальная экономика	25,12	26,10	24,63	24,99	18,61
Межбюджетные трансферты муниципальным образованиям	5,17	5,57	5,44	5,80	6,59
Общегосударственные вопросы	3,63	4,17	4,24	3,95	4,29
ЖКХ	2,79	3,75	2,28	2,80	0,52
<i>Источник: по данным Законодательной инициативы № 5567 от 28.10.2022 «О проекте закона области «Об областном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов». URL: https://www.vologdazso.ru/actions/legislative_activity/draft-laws/index.php?docid=TkRFd05qTXpPVUUwVFc=</i>					

3. Постановка финансовой задачи покрытия бюджетных расходов собственными налоговыми и неналоговыми доходами минимум на 87%.

В условиях значительных угроз исполнения федерального бюджета и существовании рисков сокращения межбюджетных трансфертов регионам

видится оптимальным установление степени непокрытия² в 13% при 16-18%-ной зависимости области от федеральной финансовой помощи. Это создает некоторый финансовый запас при снижении безвозмездных поступлений на 3-5% в пределах прогнозируемой инфляции и с учетом того, что резкого сокращения не предвидится.

Расходы, обеспеченные собственными доходными источниками	2021 г.		2022 г., утверждено законом о бюджете	Проект		
	план	факт		2023 г.	2024 г.	2025 г.
Млрд. руб.	103,5	111,2	98,3	109,6	102,5	99,4
В % к совокупным расходам	92,3	101,6	76,7	87,1	87,0	94,3
<i>Источник: по данным Законодательной инициативы № 5567 от 28.10.2022 «О проекте закона области «Об областном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов». URL: https://www.vologdazso.ru/actions/legislative_activity/draft-laws/index.php?docid=TkRFd05qTXpPVUUwVFc=</i>						

4. Планирование экономически обоснованного отрицательного бюджетного сальдо.

В законопроекте заложено исполнение областного бюджета в 2023-2025 гг. с дефицитом. По итогам 2023 года он прогнозируется в размере 19,9 млрд. руб., что составит 22% налоговых и неналоговых доходов. Данное значение превышает порог в 15%, установленный статьей 92.1 Бюджетным кодексом, однако с учетом внесенных в 2021 году изменений по реализации инфраструктурных проектов, не является нарушением законодательства.

Бюджетное сальдо дефицит (-) / профицит (+),	2021 г., факт	2022 г., утвер- ждено законом о бюджете	Проект		
			2023 г.	2024 г.	2025 г.
Млрд. руб.	+33,2	-9,88	-19,86	-11,57	-6,47
В % к налоговым и неналоговым доходам	29,87	11,13	22,09	12,73	6,96
<i>Источник: по данным Законодательной инициативы № 5567 от 28.10.2022 «О проекте закона области «Об областном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов». URL: https://www.vologdazso.ru/actions/legislative_activity/draft-laws/index.php?docid=TkRFd05qTXpPVUUwVFc=</i>					

Причиной планирования дефицита бюджета является одновременная реализация нескольких проектов в сфере строительства и ЖКХ. Безусловно,

² В рамках представленного заключения данный термин характеризует процент тех расходов, которые не обеспечены поступлениями налоговых и неналоговых доходов.

позитивно то, что отрицательное бюджетное сальдо не повлечет за собой привлечение коммерческих кредитов, а его финансовое обеспечение будет организовано за счет бюджетных кредитов и остатков прошлых периодов на бюджетных счетах.

5. Сохранение возможности неиспользования дорогих (при текущем размере ключевой ставки) коммерческих кредитов.

Во-первых, в регионе еще не забыт трудный опыт длительного освоения от бремени коммерческих кредитов.

Во-вторых, Правительством области накоплен серьезный объем бюджетных остатков прошлых периодов.

Поэтому долговая политика в регионе будет заключаться в погашении ранее взятых бюджетных кредитов, а также дополнительном привлечении из федерального бюджета 2,3 млрд. руб. в 2023 году и 1,5 млрд. руб. в 2024 году на реализацию ряда инфраструктурных проектов.

На 1 октября 2022 года объём государственного долга составил 16,1 млрд. руб. (против 15,7 млрд. руб. на 1 октября 2021 года), что соответствует 19,98% налоговых и неналоговых доходов областного бюджета. Сокращение номинального объема государственного долга осуществляется более медленными темпами, чем это планировалось в предыдущих законопроектах. Вместе с тем, к концу 2023 года уровень долговой нагрузки сохранится на экономически безопасном уровне – 20,2%.

Стоит отметить тот факт, что исполнение областного бюджета в 2023-2025 гг. сопряжено с рядом рисков, оценку которых следует проводить в оперативном регулярном режиме.

1. Высокая степень непредсказуемости поступления налога на прибыль из-за включения крупнейшего налогоплательщика бюджетообразующей отрасли черной металлургии в санкционный список.

Наличие данного риска вызвано кардинальными изменениями деятельности ПАО «Северсталь». После введения санкций в отношении А.А. Мордашова компания прекратила отгрузку стальной продукции в европейские

страны³. Количественно данные потери можно оценить в 2,5 млн. тонн металла и 34% выручки (3,9 млрд. \$)⁴. За июль-август 2022 года объем налога на прибыль от производства чугуна, стали и ферросплавов составил 242 тыс. руб., тогда как за аналогичный период 2021 года данное значение составляло 8,6 млрд. рублей.

Остается открытым и вопрос о новой ценовой политике при переориентации на другие рынки, влияющей на производственные и финансовые результаты деятельности, а, значит и на роль в бюджете региона.

Налог на прибыль от производства чугуна, стали и ферросплавов Вологодской области в региональный бюджет	01.09.2020	01.09.2021	01.09.2022
Млрд. руб.	3,85	21,88	10,86
Доля в совокупном налоге на прибыль региона, %	35,6	57,4	32,2
Источник: расчет по данным ФНС России. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/			

2. Переход от института консолидированного налогообложения к институту единого налогового платежа, продуцирующий риски влияния переходного периода на динамику и темпы поступления налога на прибыль в бюджет области.

Кроме последствия санкций, с 1 января 2023 года упраздняется механизм консолидированного налогообложения, что означает корректировки при налогообложении финансовых результатов участников КГН. За отсутствием открытых данных спрогнозировать влияние данного изменения на поступления по налогу на прибыль не представляется возможным. С равной степенью вероятности, это может обеспечить различные комбинации от ожидаемого прироста налоговых поступлений до появления внутренних причин их неожиданных падений. Однако этот риск свидетельствует не об изъянах бюджетного планирования, а о целесообразности высокой готовности адаптационных финансовых инструментов у регионального руководства.

³ «Северсталь» прекратила экспорт в ЕС из-за санкций в отношении Мордашова. URL: <https://www.rbc.ru/business/02/03/2022/621f17e09a794758e2319712>

⁴ Санкции ударили по металлу. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5238819>

3. Несоответствие роста бюджетных доходов и расходов текущему уровню инфляции.

Согласно данным ЦБ РФ⁵, инфляция по итогам 2022 года составит 11-13%. В Вологодской области ее значение, превышавшее на протяжении текущего года ежемесячные значения по стране, может быть оценено в 12-13%. При этом в прогнозе социально-экономического развития Вологодской области установлена инфляция на уровне среднероссийской – 5,5%. В данном случае, во-первых, имеются сомнения в существовании предпосылок торможения инфляции в регионе в 2,5 раза. Во-вторых, расходную часть бюджета планируется увеличить в 2023 году только на 3,1%. Это означает, что при повышении уровня цен не планируется сохранить реальный уровень бюджетной обеспеченности населения, а также качество и доступность государственных услуг на текущем уровне.

Статья расходов	2022 г., утверждено законом о бюджете	2023 г., проект		
		Млрд. руб.	В % к 2022 г.	В % к 2021 г.
Культура, кинематография	2,3	1,7	73,8	101,8
ЖКХ	4,8	5,9	122,2	164,8
Общегосударственные вопросы	5,3	5,3	99,8	128,6
Социальная политика	32,3	33,4	103,2	111,8
Образование	25,2	26,1	103,9	120,1
Здравоохранение	11,6	11,2	95,7	105,8
Национальная экономика	33,4	30,9	92,7	111,9
Физическая культура и спорт	3,2	1,5	47,8	63,6
Всего расходы бюджета	128,1	125,8	98,2	115,4
<i>Источник: по данным Законодательной инициативы № 5567 от 28.10.2022 «О проекте закона области «Об областном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов». URL: https://www.vologdazso.ru/actions/legislative_activity/draft-laws/index.php?docid=TkRFd05qTXpPVUUwVFc=</i>				

На предстоящий бюджетный цикл 2023-2025 гг. важнейшими приоритетами устойчивого исполнения бюджета в целях финансирования задач социально-экономического развития Вологодской области становятся:

- сохранение доверительных отношений с органами федеральной власти при решении задач инфраструктурного развития региона;

⁵ Информационно-аналитический комментарий об инфляции в Вологодской области в сентябре 2022 года. URL: <http://www.cbr.ru/press/reginfl/?id=25686>

- осуществление тесного взаимодействия органов региональной власти с крупными налогоплательщиками на предмет понимания изменений корпоративной политики под влиянием санкций и их отражения в бюджетных доходах;
- повышение эффективности бюджетных расходов не с глобального взгляда сверху, а путем обобщения в специфические группы более мелких практических проблем (простои при осуществлении государственных заказов, закупка неоправданно дорогой или не остро необходимой продукции при и т.д.);
- усиленная финансовая, имущественная и иного рода поддержка таких отраслей экономики региона (например, машиностроение, пищевая промышленность), которые смогут стать драйвером развития и предпосылкой диверсификации налоговых доходов бюджета;
- развитие финансовых инструментов вовлечения населения в процесс управления региональным развитием, поддержка гражданской инициативы и создание необходимой мотивации.

С учетом существующих субъективных и объективных рисков проект бюджета Вологодской области оценивается как вполне оптимистичный и даже более амбициозный по сравнению с прошлыми периодами, чему способствовала целенаправленная и ответственная бюджетная политика на протяжении многих предшествующих лет. Таким образом, считаем возможным поддержать проект закона Вологодской области «Об областном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов».

Зав. лабораторией исследования
проблем развития общественных финансов,
ведущий научный сотрудник
ФГБУН ВолНЦ РАН,
кандидат экономических наук



М.А. Печенская-Полищук