

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

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
НА ПРОЕКТ ЗАКОНА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ
«ОБ ОБЛАСТНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2018 ГОД
И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2019 И 2020 ГОДОВ»**

Вологда

2017

Проект бюджета Вологодской области на 2018–2020 годы сформирован с учётом основных направлений налоговой и бюджетной политики Российской Федерации и Вологодской области на краткосрочную перспективу, а также условий соглашений с Министерством финансов РФ о предоставлении бюджетных кредитов на замещение долговых обязательств и планируемого проведения реструктуризации бюджетных кредитов, выданных области в 2015–2017 годах.

Законопроект характеризуется следующими чертами:

- исполнение бюджета с профицитом;
- обеспечение финансирования реализации указов Президента РФ за счёт налоговых и неналоговых (далее – собственных) бюджетных доходов;
- формирование расходов на основе утверждённых Правительством области 23 государственных программ;
- снижение уровня государственного долга к концу 2020 года до 45% собственных доходов бюджета против 71% в 2016 году.

В законопроекте отражены следующие позитивные тенденции предстоящего бюджетного цикла:

1. Повышающая динамика собственных¹ доходов.

В прогнозном периоде собственные доходы бюджета в номинальном измерении увеличатся на 6,2 млрд. руб., или на 13,5% к уровню 2017 года, а в реальном – на 1,1 млрд. руб., или на 2,1%. Около половины прибавки доходов обеспечат имущественные налоги и треть – налог на доходы физических лиц (НДФЛ), что особенно важно, поскольку по сравнению с налогом на прибыль эти доходные источники в наименьшей степени привязаны к колебаниям внешней и внутренней экономической конъюнктуры.

2. Социальная направленность.

¹ В связи с тем, что часть трансфертов из федерального бюджета не распределена к моменту составления законопроекта динамика совокупных доходов в данном заключении не рассматривалась.

Две трети бюджетных ассигнований будет направлено на финансирование социальной сферы региона, из них 33% – на социальную поддержку граждан и 31,5% – на развитие образования и здравоохранения.

3. Сохранение доли расходов на поддержку отраслей национальной экономики на уровне 2015–2017 годов.

Развитие экономики региона останется третьим приоритетным направлением финансирования после образования и социальной политики. На эти цели планируется направлять более 17% бюджета. При этом доля финансирования базовых отраслей в общем объеме расходов на экономику увеличится с 90% в 2017 году до 96% в 2020 году.

4. Снижение объёма государственного долга и уровня долговой нагрузки.

На 1 октября 2017 года объём государственного долга составил 27,9 млрд. руб., или 60,8% собственных доходов областного бюджета. В течение 2018–2020 годов планируется сократить долговые обязательства до 23,6 млрд. руб. за счёт уменьшения объёмов задолженности по бюджетным кредитам и государственным гарантиям, что позволит снизить долговую нагрузку до 45,4%.

5. Самое значительное после 2014 года увеличение расходов.

Рост собственных доходов бюджета в 2018 году на 7% позволит соразмерно увеличить объём расходной части и дополнительно профинансировать практически все ключевые статьи.

Несомненным достоинством законопроекта служит тот факт, что впервые в полной мере учтены расходы на повышение заработной платы работников бюджетной сферы в соответствии с указами Президента РФ. Фонд оплаты труда бюджетников, не вошедших в состав целевых получателей, проиндексирован на 4%.

«Узкие места» проекта областного бюджета.

1. Стагнация темпов роста налога на прибыль.

Среднегодовой прирост поступлений налога на прибыль составит 1,6% при среднем показателе за 2015–2017 годы 24%. Понижающая динамика платежей станет закономерным следствием централизации в федеральном бюджете 1%

сборов налога на прибыль. Кроме того, в соответствии с областным законодательством устанавливаются пониженные ставки налога для крупных инвесторов, реализующих приоритетные инвестиционные проекты². Положительным моментом можно было бы считать некоторое уменьшение доли поступлений от бюджетобразующих предприятий – ПАО «Северсталь» и АО «Апатит» – с 46 до 40%. Но это пока не может существенно изменить зависимость бюджета от двух крупнейших налогоплательщиков. Обращает на себя внимание рассогласованная пропорция темпов прироста поступлений налога на прибыль и налоговой базы. В соответствии с прогнозом Правительства области³ темпы прироста прибыли до налогообложения будут в четыре раза опережать темпы прироста сборов налога на прибыль. Более того, прогноз прибыли не включает показатели ПАО «Северсталь» и АО «Апатит», а объёмы поступлений налога на прибыль проектируются с учётом этих компаний, поэтому представленные расчёты выглядят неубедительными и требуют обоснования.

2. Сдержанная динамика темпов роста НДСЛ.

Поступления НДСЛ будут расти на 4–5% в год, что соответствует росту среднемесячной номинальной заработной платы в экономике региона. Прогнозируется падение темпов роста реальной заработной платы до 1,6–0,1% против ожидаемого роста в 2017 году 2,7%, что не позволяет рассчитывать на ускорение прироста сборов НДСЛ.

3. Задачу обеспечения сбалансированности областного бюджета в 2019–2020 годах предполагается решать за счёт оптимизации расходов.

Уже в 2019 году повышающая динамика расходов приобретёт противоположный тренд, а в 2020 году произойдёт сокращение целого ряда значимых направлений финансирования, в частности: ЖКХ – на 85%; лесного хозяйства – на 19%; спортивных мероприятий – на 16%; культуры – на 8%; агропромышленного комплекса – на 5%.

Большие возражения вызывает экономия на капитальных вложениях. За

² Закон Вологодской области от 27.04.2017 г. № 4129-ОЗ «О внесении изменений в закон области «О снижении ставки налога на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков».

³ Постановление Правительства Вологодской области от 30.10.2017 г. № 961 «О прогнозе социально-экономического развития Вологодской области на среднесрочный период 2018–2020 годов».

2018–2020 годы их объём сократится почти на 2 млрд. руб., а доля в расходах бюджета уменьшится с 9 до 5%, что явится одним из факторов общего торможения инвестиционной активности в регионе: по прогнозу, темпы роста инвестиций в основной капитал будут почти нулевыми.

На грантовую поддержку прикладных научных исследований в 2018 году предусмотрено 14,1 млн. руб., или 0,02% всех расходов, что крайне недостаточно. В последующие годы финансирование научной деятельности не планируется. Это обстоятельство идет в разрез со Стратегией социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года, согласно которой для увеличения роста экономики необходимо усиление ее инновационной составляющей.

4. Структура государственных программ (ГП) не в полной мере отвечает задаче создания условий для привлечения инвестиций в экономику области в целях её устойчивого развития, поставленной в основных направлениях бюджетной и налоговой политики⁴.

Структура ГП сохранит социальную направленность бюджета: на выполнение социальных обязательств будет использовано 75% программного финансирования, а на поддержку отраслей экономики лишь 18%. Так, например, на три программы, предназначенные исключительно для развития экономики («Экономическое развитие», «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства», «Энергоэффективность и развитие газификации»), приходится 983 млн. руб., или 0,6%, в то время как на одну ГП «Управление региональными финансами» закладывается 10,4 млрд. руб., или 6,5% общего объёма финансирования государственных программ. При этом в первом случае планируется сокращение среднегодового финансового обеспечения наполовину, а во втором – увеличение на треть по сравнению с уровнем 2017 года.

5. Возобновление тенденции наращивания привлечённых кредитов коммерческих банков.

В 2020 году привлечение коммерческих займов увеличится до 3 млрд. руб. против 0,4 млрд. руб. в 2019 году, что продуцирует рост расходов на их обслу-

⁴ Постановление Правительства Вологодской области от 25.09.2017 г. № 858.

живание: после существенного снижения процентных платежей в 2017–2019 годах на конец планового периода они вновь достигнут отметки миллиард рублей, что может осложнить выполнение первоочередных расходных обязательств.

Таким образом, представленный проект закона Вологодской области «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» адаптирован на закрепление достигнутого в 2016–2017 годах профицита бюджета, что в целом будет способствовать экономической стабильности.

Вместе с тем важно понимать, что в основе профицита лежит недостаточное налогово-бюджетное стимулирование экономики, на поддержку которой планируется использовать в среднем 20% бюджетных средств⁵. Следствием ограничения возможностей для проведения стимулирующих мер станет замедление темпов экономического роста региона до 0,7% в 2020 году против 2,1% в 2018 году.

Издержками бюджетной консолидации явятся не только потери, выраженные в снижении экономического роста, но и доходов населения. Декларируемое повышение расходов на оплату труда не позволит обеспечить улучшение материального состояния вологжан: темпы роста реальных денежных доходов за три года упадут с 1,2 до 0,2%.

Нацеленность бюджетной политики на профицитность заставляет осторожно подходить к планированию расходов. При этом обращают на себя внимание существенные колебания динамики темпов роста расходов. Так, если в 2018 году они планируются на уровне 106,8%, то в 2019 и 2020 годах – соответственно на уровне 99,6% и 102,5%. Тем самым среднегодовой прирост расходов в 2019–2020 годах составит 1,1%, что не компенсирует инфляцию, а значит, не позволит в достаточной степени задействовать бюджет как инструмент развития.

На наш взгляд, расходная часть бюджета должна прирастать с учётом инфляции не ниже чем на 5% в год, даже за счёт увеличения дефицита. Следова-

⁵ При расчёте данного показателя относительно 2018 года учитывались планируемые расходы по статье «Национальная экономика» (за исключением расходов на управленческие функции в сфере экономики) и бюджетные инвестиции в строительство объектов государственной и муниципальной собственности.

тельно, проектируемые расходы должны были бы составить: в 2019 году – 59 млрд. руб.; в 2020 году – 62 млрд. руб. Это дало бы возможность дополнительно направить на социально-экономические нужды 7,6 млрд. руб. При этом дефицит бюджета находился бы на экономически безопасном уровне 4–6% относительно доходов.

Представляется, что по таким статьям, как культура, спорт, ЖКХ ввиду значимости этих видов деятельности необходимо предусмотреть не прогрессирующее снижение, а хотя бы стабилизацию ресурсного обеспечения.

Фиксируя определённые изъятия законопроекта, мы исходим из понимания того, что в настоящее время возможности самоуправления региональных властей ограничены централизованной моделью бюджетного устройства, которая уже привела к деградации налоговой базы большинства территорий. Вместо формирования экономически мотивированной системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти федеральный центр предпринимает не всегда продуманные, а порой парадоксальные решения по перераспределению доходов⁶, ведущие к потере самостоятельности региональных бюджетов. По оценкам Департамента финансов Вологодской области, в 2018–2020 годах в результате изменений федерального законодательства ежегодные потери налогов регионального бюджета превысят 4 млрд. рублей.

Бюджетная политика Федерации на предстоящую трёхлетку не предполагает каких-либо серьёзных изменений, её основной концепцией остаётся финансовая консолидация, консервирующая низкие темпы экономического роста. Проект федерального бюджета не содержит целостной системы мер по созданию действенных стимулов для повышения доходного потенциала регионов. Объём безвозмездной финансовой помощи будет иметь понижающий тренд. Так, бюджет Вологодской области получит на четверть меньше трансфертов, чем в 2017 году. Такое заметное сокращение только на примере одного региона

⁶ К примеру, 30.11.2016 года был принят Федеральный закон № 401-ФЗ, вносящий изменения в Налоговый кодекс РФ, в соответствии с которыми ставка налога на прибыль, зачисляемого в бюджет субъекта РФ, снижена с 18 до 17%. Основной мотивировкой данной новации явилось увеличение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов. Возникает вопрос: зачем отнимать у регионов эту долю налога, а затем компенсировать её дотациями? О неэффективности подобного механизма межбюджетного регулирования можно говорить на примере Вологодской области: в 2018–2020 годах ежегодные потери налога на прибыль оцениваются 0,7 млрд. руб., а снижение выравнивающих дотаций вместо их увеличения – 1,5 млрд. руб. в среднем в год.

означает, что центральное правительство в очередной раз перекладывает сокращение расходов и дефицита федерального бюджета на бюджеты нижестоящих уровней.

Необходимость разработки альтернативной межбюджетной политики высвечивается всё более многоаспектно. Представителями экспертно-научного сообщества неоднократно высказывались конкретные предложения в этом направлении, в частности: инвентаризация доходных и расходных полномочий субъектов РФ; введение умеренной прогрессивной шкалы НДФЛ и перевод этого налога в разряд субфедеральных; зачисление в полном объёме налога на прибыль, собранного на территории регионов; передача дополнительных налогов на региональный уровень за счёт отмены возврата из федерального бюджета экспортного НДС; налогообложение сомнительных трансграничных операций; пересмотр налогового администрирования прибыли крупного бизнеса и т.д.

Одновременно и региональным властям необходимо осознание того, что без поиска новых проектов по развитию конкурентоспособного сектора высокотехнологичных производств трудно ожидать достижения бюджетной устойчивости.

Тем не менее, следует признать, что проводимая Правительством Вологодской области целенаправленная работа по расширению налоговой базы за счёт снижения доли теневого сектора, отмены неэффективных льгот и укрепления сотрудничества с федеральными министерствами, прежде всего с Министерством финансов РФ, позволила купировать острый долговой кризис и создать предпосылки для стабилизации бюджетной системы региона.

На основании изложенного считаем возможным поддержать проект закона области «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов».

Врио директора ВолНИЦ РАН д.э.н.



А.А. Шабунова