

Региональный бюджет 2013 – 2015: стабильность или выживание?

На Вологодчине принят бюджет на очередную трёхлетку. По словам первого заместителя Губернатора области А.А. Травникова, обсуждение главного финансового закона региона было «самым тяжёлым за последние годы, потому что опускаться вниз тяжело, особенно после длительного периода постоянного роста»¹. Впервые областной бюджет не был принят в первом чтении, поскольку в условиях острой долговой нагрузки в нём не были учтены ресурсы, которые необходимы для устранения проявившихся в период кризиса диспропорций, создания условий для экономического роста и решения жизненно важных задач повышения благосостояния населения, определённых в предвыборных программах Президента Российской Федерации. Между тем, чёткое и неукоснительное выполнение этих задач – вопрос не только престижа власти, но и общественно-политической стабильности.

Судя по основным параметрам бюджета, в обозримой перспективе улучшения ситуации в бюджетной сфере не произойдет. Растущие долги и расходы на их обслуживание вынуждают региональные власти сокращать финансирование социально значимых программ. Проблема усугубляется ещё и тем, что Правительство Российской Федерации не приняло решительных мер по стабилизации субфедеральных бюджетов. Напротив, централизованная модель бюджетного устройства страны становится настоящим тормозом социально-экономического развития и требует кардинального пересмотра действующей налогово-бюджетной политики.

Региональный бюджет, долговая нагрузка, заимствования, собственные доходы, дефицит, указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.



**Анна Ивановна
ПОВАРОВА**
научный сотрудник ИСЭРТ РАН
aip150663@yandex.ru

В связи со значительным уровнем интеграции Вологодской области в российское и международное экономическое пространство её бюджет формировался

на основе базовых параметров мировой и российской экономики. В среднесрочной перспективе глобальная экономическая конъюнктура будет оставаться нестабиль-

¹ Выступление А.А. Травникова на публичных слушаниях по прогнозу социально-экономического развития Вологодской области и проекту закона области «Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» 21.11.2012 г. // Официальный сайт Законодательного Собрания Вологодской области. – Режим доступа: <http://www.vologdazso.ru/analitic/8812/>

ной в условиях долгового кризиса развитых стран, преодоление которого потребует от 4 до 6 лет. Темпы роста мировой экономики, замедлившиеся в 2011 г., не восстановятся к 2016 г. Экономика России будет демонстрировать умеренный рост, который в 2015 г. так и не превзойдёт докризисный уровень (рис. 1).

В целях нивелирования бюджетных рисков в основу формирования регионального бюджета Вологодской области на 2013 – 2015 гг. заложен консервативный сценарий развития экономики. Он отражает замедление экономического роста на фоне стагнации промышленного производства, потребительского спроса и сильного спада инвестиционной активности. Повышение стоимости тарифов субъектов естественных монополий создаст основу для роста бюджетных затрат (табл. 1).

Безусловно, при таких пессимистических темпах экономического развития не

будет происходить достаточного формирования финансовых ресурсов. Согласно основным параметрам нового трёхлетнего бюджета, в 2014 г. поступления собственных доходов в текущих ценах превысят уровень 2008 г. В 2014 – 2015 гг. предполагается профицит бюджета за счёт сокращения расходов на 9,3 млрд. руб. по сравнению с 2012 г. (табл. 2).

Вместе с тем последствия кризиса оказались для бюджетной системы Вологодской области настолько глубокими, что реальные собственные доходы регионального бюджета даже в 2015 г. далеко не выйдут на траекторию их докризисного объёма (рис. 2).

Ключевым фактором удручающего восстановления собственных доходных источников являются крайне низкие объёмы поступлений налога на прибыль, выполнявшего в предкризисный период роль основного налогового катализатора регионального бюджета.

Рисунок 1. Темпы роста мировой и российской экономики в 2008 – 2015 гг., % к предыдущему году

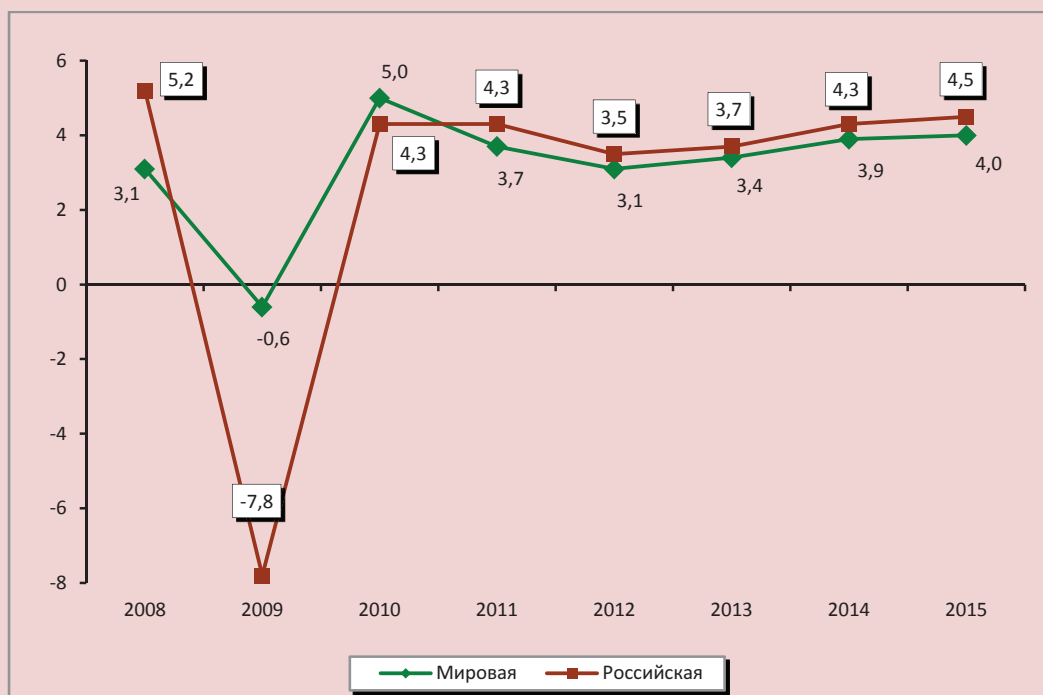


Таблица 1. Основные макроэкономические показатели для составления проекта регионального бюджета Вологодской области на 2013 – 2015 гг.

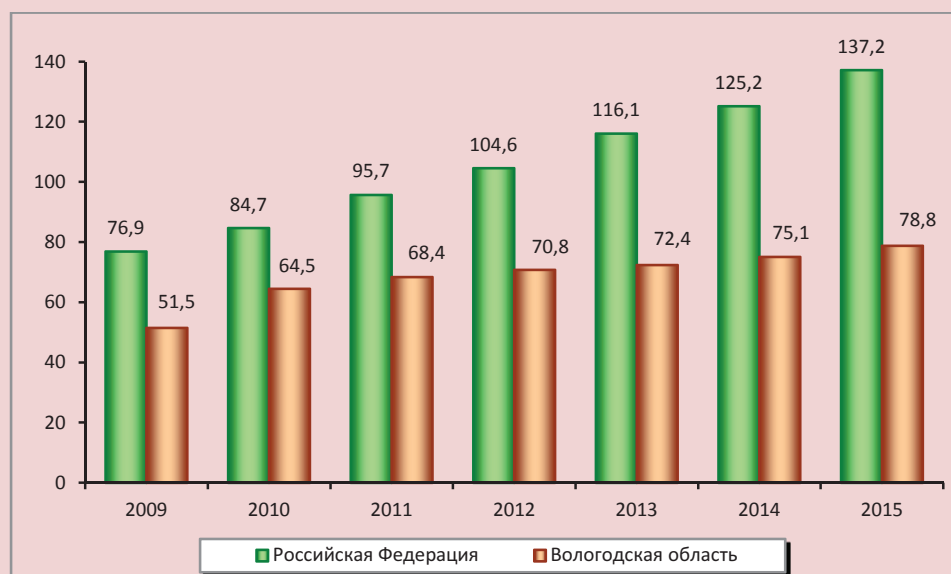
Показатели	Фактически				2012, оценка	Проект		
	2008	2009	2010	2011		2013	2014	2015
ВРП*	96,7	87,1	105,7	105,8	101,0	100,0	102,5	102,0
Индекс промышленного производства, % к предыдущему году	95,3	90,5	111,1	104,8	99,5	101,5	102,0	102,5
Инвестиции в основной капитал*	85,9	71,5	96,9	153,4	98,6	74,0	107,6	79,0
Оборот розничной торговли*	108,5	89,4	116,3	106,0	109,4	104,1	103,3	103,2
Реальные располагаемые денежные доходы населения, %	98,7	90,4	108,6	100,2	110,0**	103,7	103,6	104,5
Инфляция (ИПЦ), декабрь к декабрю, %	114,3	107,2	109,2	105,7	107,0	105,5	104,5	104,5
Тарифы, % к предыдущему году								
электрическая энергия	120,6	120,1	118,6	113,4	105,1	113,0	111,0	111,7
газ природный	125,0	115,9	126,7	115,0	107,1	115,0	115,0	114,8

* В сопоставимых ценах, % к предыдущему году.
** Январь – октябрь 2012 г.

Таблица 2. Основные параметры регионального бюджета Вологодской области, млрд. руб.

Показатели	Фактически				2012, оценка	Проект		
	2008	2009	2010	2011		2013	2014	2015
Доходы, всего	39,5	31,2	36,1	39,3	42,5	38,2	38,9	41,7
Налоговые и неналоговые доходы	34,4	19,0	25,8	28,8	31,5	33,6	36,0	39,0
Расходы	39,1	37,7	43,1	46,5	45,3	39,3	35,7	36,0
Дефицит (-), профицит (+)	+0,4	-6,5	-7,0	-7,2	-2,8	-1,1	+3,2	+5,7

Рисунок 2. Динамика реальных собственных доходов регионального бюджета Вологодской области в 2009 – 2015 гг., в % к 2008 г.



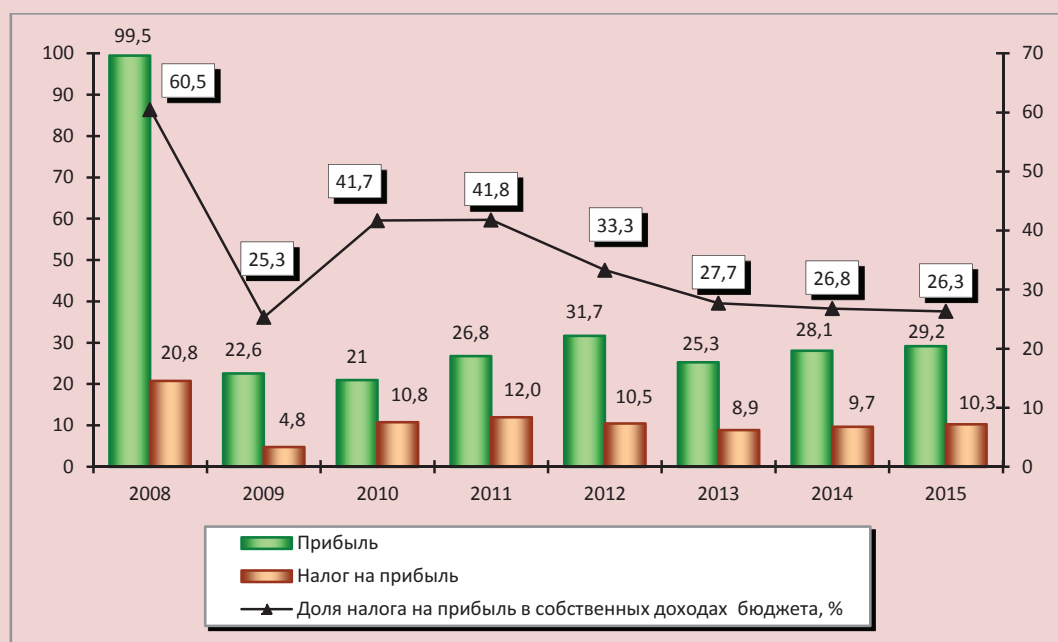
Замедление темпов роста мировой и российской экономики будет продолжать оказывать негативное влияние на финансовые результаты деятельности хозяйствующих субъектов региона, из которых почти 30% являются убыточными².

По прогнозам, прибыль организаций до налогообложения, остающаяся одним из наиболее проблемных экономических показателей, в 2013 г. по сравнению с 2012 г. уменьшится на 20%, а к концу планового периода она составит всего 30% от уровня 2008 года³. В результате этого поступления налога на прибыль планируются ниже фактических поступлений в 2010–2012 гг. (рис. 3).

Основным изменением отраслевой структуры налога на прибыль станет снижение доли бюджетобразующего предприятия ОАО «Северсталь», ставшее рекордным уже в 2012 г. Одновременно будет происходить увеличение доли структурных подразделений естественных монополий и крупных банков, а также местных налогоплательщиков (рис. 4).

Данные изменения обусловлены прогнозируемым ухудшением мировой конъюнктуры и, соответственно, производственно-финансовых показателей металлургической промышленности Вологодской области.

Рисунок 3. Динамика прибыли* и поступлений налога на прибыль в региональный бюджет Вологодской области в 2008 – 2015 гг., млрд. руб.

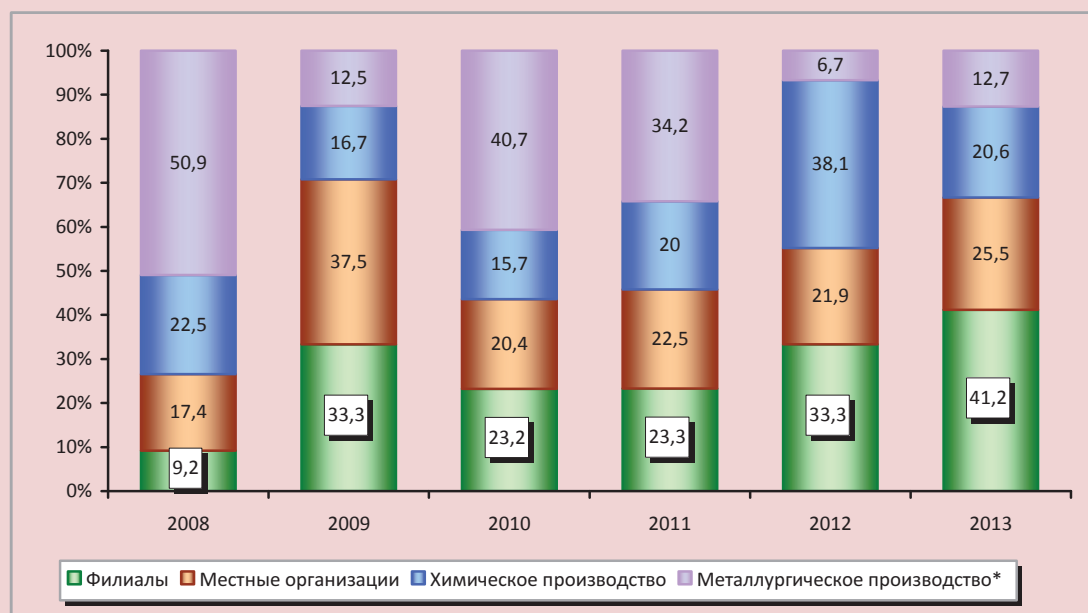


* Прибыль прибыльных организаций до налогообложения без учёта сельхозорганизаций.

² По данным Департамента экономики Вологодской области, число убыточных предприятий за январь – октябрь 2012 г. составило 28,8%.

³ Необходимо оговориться, что прогноз прибыли до налогообложения сформирован Правительством Вологодской области без учёта прибыли предприятий, входящих в консолидированную группу налогоплательщиков ОАО «Северсталь».

Рисунок 4. Отраслевая структура поступлений налога на прибыль в региональный бюджет Вологодской области в 2008 – 2013 гг.



* ОАО «Северсталь» (в 2013 г. с учётом прогнозных поступлений от консолидированной группы налогоплательщиков. Собственно от ключевого актива «Северстали» – Череповецкого металлургического комбината – поступления налога на прибыль вообще не планируются).

По прогнозам Минэкономразвития РФ, в ближайшие годы кратного повышения цен на экспортных рынках чёрных металлов, как это было в докризисный период, не ожидается. В условиях падающего ценового тренда на сталь устойчивая тенденция превышения предложения над спросом продлится вплоть до 2016 г. (рис. 5).

Под влиянием неблагоприятной внешней конъюнктуры планируется замедление объёмов металлургического производства и сокращение прибыли почти в шесть раз по сравнению с 2012 г. (рис. 6). При этом прогноз Правительства области предусматривает получение прибыли преимущественно одной компанией ОАО «Северсталь», расположенной на территории региона, – ОАО «Северсталь-метиз». Таким образом, прогнозные параметры прибыли и налога на прибыль позволяют констатировать, что в среднесрочной перспективе роль

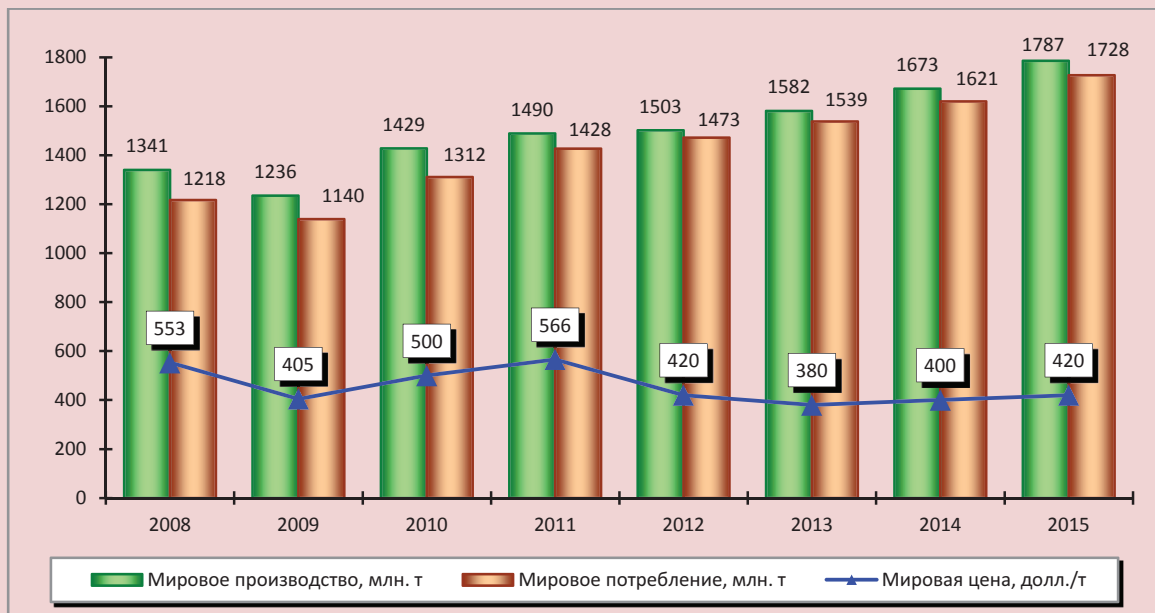
экономического флагмана региона – Череповецкого металлургического комбината – в формировании финансовых ресурсов сводится на нет.

Вместе с тем создание консолидированной группы налогоплательщиков ОАО «Северсталь», объединяющей 22 предприятия, даёт основание надеяться на увеличение поступлений по налогу на прибыль от металлургического производства⁴.

В ближайшем бюджетном цикле роль основного бюджетоформирующего источника перейдёт от налога на прибыль организаций к налогу на доходы физических лиц (НДФЛ).

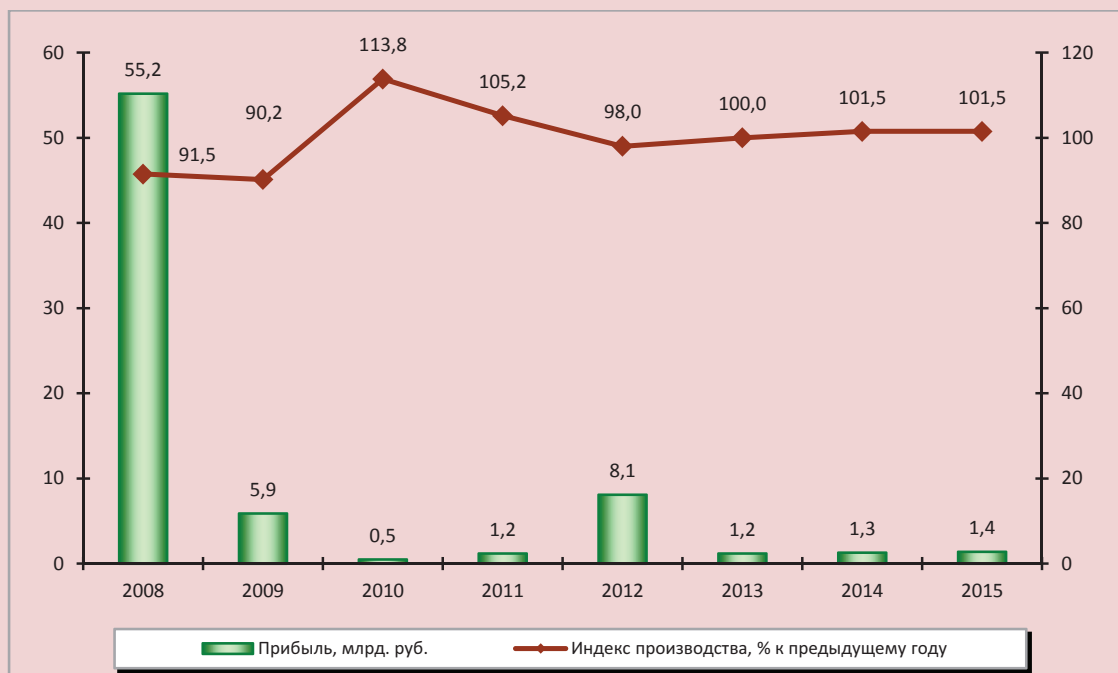
⁴ С 01.01. 2013 г. в состав КГН ОАО «Северсталь» вошли крупнейшие ресурсные компании ОАО «Воркутауголь», «Карельский окатыш» и «Олкон», платежи по налогу на прибыль которых в региональные бюджеты республик Коми, Карелия и Мурманской области в 2011 г. составили 2,8 млрд. руб., 3,9 и 1,5 млрд. руб. соответственно.

Рисунок 5. Динамика производства, потребления и цен на мировых рынках стали в 2008 – 2015 гг.



Источник: Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/>

Рисунок 6. Динамика основных производственно-финансовых показателей* металлургического производства в 2008 – 2015 гг.



* В 2013 – 2015 гг. без учёта консолидированной группы налогоплательщиков.

В 2015 г. доля НДС в собственных доходах регионального бюджета увеличится до 38% против 23% в 2008 г. (рис. 7).

Тем не менее, несмотря на увеличение объёмов поступлений подоходного налога, его доля в формировании бюджетных доходов будет не такой весомой, как доля налога на прибыль, составлявшая до кризиса 55 – 60%. Данное обстоятельство вызвано двумя причинами.

Во-первых, в соответствии с бюджетным законодательством в региональный бюджет зачисляется 80% собранного на территории НДС.

Во-вторых, Вологодская область характеризуется отставанием средней заработной платы от среднероссийского уровня, что не позволяет обеспечить существенный прирост фонда заработной платы. В 2013 г. разрыв между областным и среднерос-

сийским показателями заработной платы составит 4,5 тыс. руб., а в 2015 г. он увеличится до 5,9 тыс. руб. (табл. 3).

В условиях ограничения бюджетных ресурсов Правительство Вологодской области предприняло решительные шаги по оптимизации стимулирующей налоговой политики в отношении имущественного налогообложения. Если в 2009 – 2011 гг. региональный бюджет недосчитывался 75 – 90% поступлений налога на имущество организаций, то в 2013 – 2015 гг. этот показатель уменьшится до 7%. Отмена налоговых преференций позволит ежегодно пополнять региональную казну на 2,2 млрд. руб. (рис. 8).

В сфере неналоговых доходов обращает на себя внимание сложившаяся практика занижения объёмов их поступлений при формировании регионального бюджета.

Рисунок 7. Динамика поступлений НДС в региональный бюджет Вологодской области в 2008 – 2015 гг.



Таблица 3. Динамика номинально начисленной средней заработной платы, тыс. руб. на одного работника

Показатели	Фактически							2012, оценка	Проект		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		2013	2014	2015
Вологодская область	8,8	10,7	12,9	16,1	16,6	18,5	20,7	23,1	25,5	28,1	30,9
РФ	8,6	10,6	13,6	17,3	18,6	21,0	23,4	26,8	30,0	33,1	36,8
<i>Разрыв в уровне средней заработной платы между Вологодской областью и РФ</i>											
Тыс. руб.	+0,2	+0,1	-0,7	-1,2	-2,0	-2,5	-2,7	-3,7	-4,5	-5,0	-5,9
%	2,3	0,9	5,1	6,9	10,8	11,9	11,5	13,8	15,0	15,1	16,0
Темпы прироста фонда заработной платы, %	23,7	18,6	21,2	24,6	-5,0	12,3	8,7	13,5	10,3	10,1	9,7

Источники: данные Росстата; прогнозы социально-экономического развития РФ и Вологодской области на 2013 – 2015 гг.; расчёты автора.

Рисунок 8. Динамика налога на имущество организаций в 2009 – 2015 гг., млрд. руб.

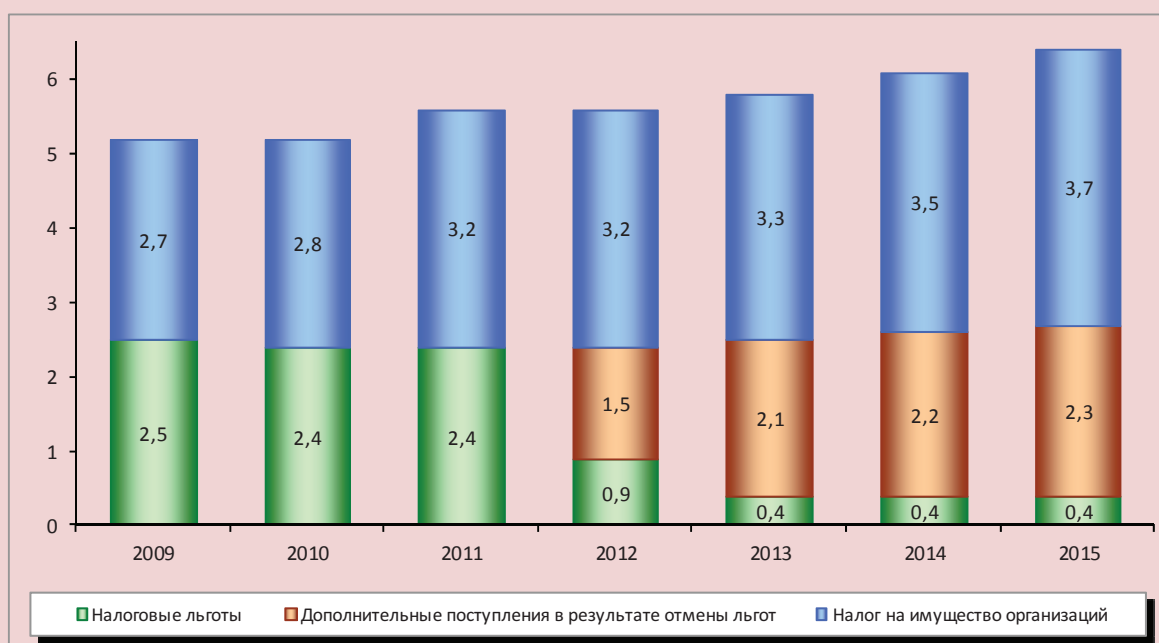


Таблица 4. Динамика неналоговых доходов регионального бюджета Вологодской области в 2010 – 2015 гг.

Показатели	2010		2011		2012*		2013, план	2014, план	2015, план
	план	факт	план	факт	план	факт			
Неналоговые доходы, млн. руб.	600,0	648,2	530,8	746,8	537,2	1316,4	776,1	836,9	854,0
Уд. вес в собственных доходах, %	2,9	2,5	1,9	2,6	1,8	5,1	2,3	2,3	2,2

* Январь – октябрь 2012 г.

Так, за 10 месяцев 2012 г. фактические поступления неналоговых платежей превысили прогнозные на 779 млн. руб., что

сопоставимо с размером неналоговых доходов, запланированным на 2013 г. (табл. 4).

Таким образом, при разработке бюджета учитываются не все резервы его наполняемости, в том числе с точки зрения сбора неналоговых платежей, фискальная функция которых остаётся крайне низкой и указывает на имеющиеся проблемы управления областной собственностью.

Реализация основных направлений бюджетной политики региона в предстоящем периоде во многом будет определяться взаимоотношениями с федеральным центром.

До 2009 г. Вологодская область была донором федерального бюджета (рис. 9). Однако в 2009 – 2012 гг. пришлось говорить о новом качестве межбюджетного взаимодействия, поскольку безвозмездные перечисления из федерального бюджета в два раза превысили налоговые поступления с территории региона. Таким образом, область обрела статус реципиента федерального бюджета.

В статье не ставилась задача анализа количественных характеристик безвозмездной финансовой помощи, которую регион получит в 2013 – 2015 гг., по той причине, что более половины межбюджетных трансфертов из федерального бюджета традиционно распределяется в течение финансового года. Однако заметим, что, несмотря на самое резкое падение самообеспеченности среди субъектов не только Северо-Западного федерального округа, но и Российской Федерации, Вологодская область в кризисный и посткризисный период получала минимальные объёмы межбюджетных трансфертов (табл. 5).

Компенсирующая роль финансовой помощи для Вологодской области остаётся недостаточной, о чём свидетельствует прогрессирующее снижение обеспеченности населения бюджетными доходами (табл. 6).

Рисунок 9. Безвозмездные перечисления из федерального бюджета в региональный бюджет Вологодской области в 2006 – 2012 гг., % к поступлениям в федеральный бюджет с территории области



Источник: расчёт автора по данным Казначейства России и ФНС России.

Таблица 5. Межбюджетные трансферты субъектам СЗФО РФ
в 2009 – 2011 гг., тыс. руб. на душу населения

Субъект	Собственные доходы, 2009 к 2008, %	2009	К среднему показателю по РФ	2010	К среднему показателю по РФ	2011	К среднему показателю по РФ
Ненецкий АО	102,8	73,5	7,02	53,3	5,50	61,7	5,36
Калининградская обл.	92,9	19,2	1,84	11,5	1,18	20,2	1,76
Псковская область	100,3	11,2	1,07	12,8	1,30	18,2	1,58
Архангельская область	75,8	15,5	1,48	17,3	1,77	18,0	1,56
Республика Карелия	88,3	12,4	1,19	13,1	1,34	14,6	1,27
Мурманская область	96,4	14,8	1,41	11,7	1,20	13,5	1,18
Новгородская область	102,6	10,4	0,99	7,4	0,76	11,9	1,03
Республика Коми	88,5	9,5	0,91	7,4	0,76	10,0	0,87
Вологодская область	55,2	9,2	0,88	7,2	0,73	8,4	0,73
г. Санкт-Петербург	85,4	8,2	0,78	5,6	0,58	7,2	0,63
Ленинградская область	95,8	5,1	0,48	4,6	0,47	7,0	0,61
Российская Федерация	83,7	10,5	1,00	9,8	1,00	11,5	1,00

Источник: расчёт автора по данным Казначейства России и Росстата.

Таблица 6. Обеспеченность населения Вологодской области
бюджетными доходами в 2008 – 2015 гг.

Показатели	Фактически					Прогноз		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Бюджетная обеспеченность, тыс. руб. на душу населения	41,6	33,0	38,4	42,2	45,6	42,4	43,7	46,6
К среднему показателю по РФ (1)	0,95	0,79	0,84	0,79	0,81	0,67	0,64	0,61
Дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности, млн. руб.	0	0	0	737,9	1332,5	821,1	229,0	0

Источник: расчёты автора по данным Казначейства России; Росстата; законам о федеральном бюджете и региональном бюджете Вологодской области на 2013 – 2015 гг.

В плановом периоде обеспеченность населения региона совокупными доходами бюджета сложится ниже среднего уровня по стране на 33 – 39%. При этом в федеральном бюджете только в 2013 – 2014 гг. предусмотрено выделение Вологодской области выравнивающей дотации, которая покроет немногим более 1% расходных потребностей. Одновременно потери регионального бюджета в результате изменений законодательства в сфере акцизного налогообложения составят 1,1 млрд. руб., что сопоставимо с размером дефицита в 2013 г.

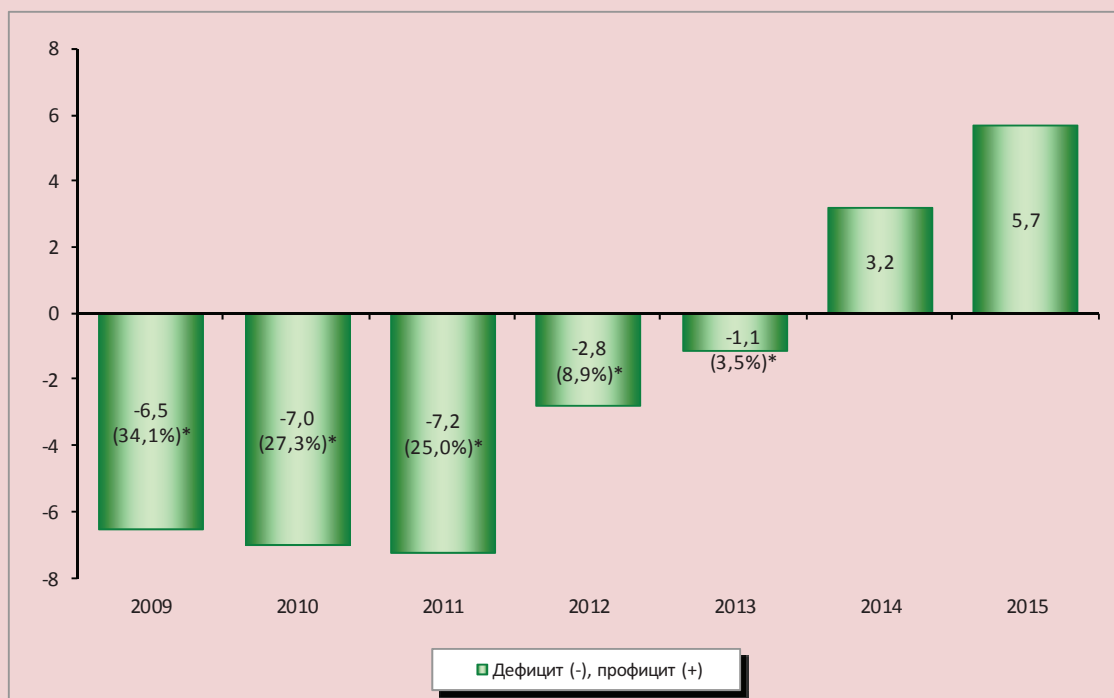
Говоря о дефиците, необходимо подчеркнуть, что в 2012 г. удалось достичь заметных успехов в повышении сбалансированности бюджета – абсолютный объём дефицита сократился в 2,5 раза, а его уро-

вень в собственных доходах снизился до 3% против 25 – 34% в 2009 – 2011 гг. (рис. 10).

В 2013 г. ожидается дальнейшая минимизация дефицита, а в последующие два года – выход на профицитный бюджет.

Заметим, что Правительство области уже несколько лет формирует трёхлетний бюджет с дефицитом на очередной год и с профицитом на последующие два года планового периода. Реальный же бюджетный процесс оказывается далёким от сценарных условий и вынуждает прибегать к многократным корректировкам результатов исполнения бюджета. Так, бюджеты и на 2012-й, и на 2013 год первоначально были объявлены профицитными, а при формировании основных характеристик следующего бюджетного цикла – дефицитными (табл. 7).

Рисунок 10. Динамика результатов исполнения регионального бюджета Вологодской области в 2009 – 2015 гг., млрд. руб.



* Дефицит к собственным доходам бюджета, %

Таблица 7. Изменение проектных параметров дефицита регионального бюджета Вологодской области, млн. руб.

Наименование	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Проект бюджета на 2011 – 2013 гг.	2338,6	3256,1	
Проект бюджета на 2012 – 2014 гг.	-4430,0	4838,0	4930,0
Проект бюджета на 2013 – 2015 гг.		-1167,8	3215,5

Таким образом, недооценка основных параметров бюджета в условиях ограниченности доходов задаёт бюджетному проектированию профицитные координаты при фактически дефицитном бюджете, снижая тем самым преемственность и предсказуемость среднесрочного финансового планирования.

Для финансирования бюджетного дефицита в 2013 г. планируется привлечь из коммерческих банков более 8 млрд. руб. кредитов, объём которых станет максимальным (рис. 11). В результате заимствований расходы на их обслуживание в 2013 – 2014 гг. вырастут до 2,5 млрд. руб.

и по своему удельному весу станут пятой расходной статьёй областного бюджета после социального обеспечения, общего образования, дорожного фонда и межбюджетных трансфертов территориальному фонду ОМС.

В связи с планируемым существенным отвлечением бюджетных средств на возврат достигнутого объёма задолженности и уплаты процентных расходов будут возрастать риски выполнения расходных обязательств. В 2013 – 2015 гг. Вологодская область использует 15 – 25% собственных доходов на обеспечение государственного долга (рис. 12).

Рисунок 11. Динамика привлечённых кредитов и процентных расходов регионального бюджета Вологодской области в 2009 – 2015 гг., млрд. руб.

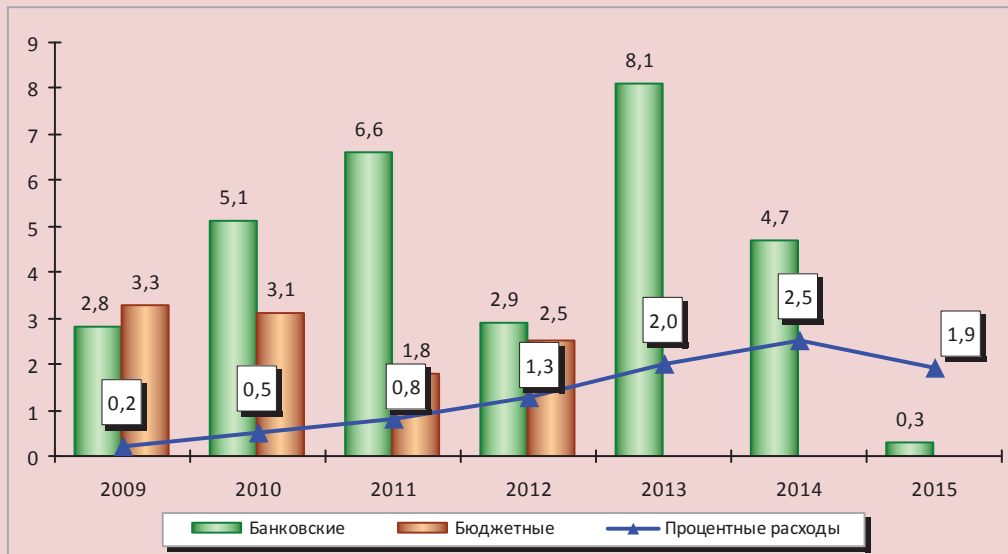
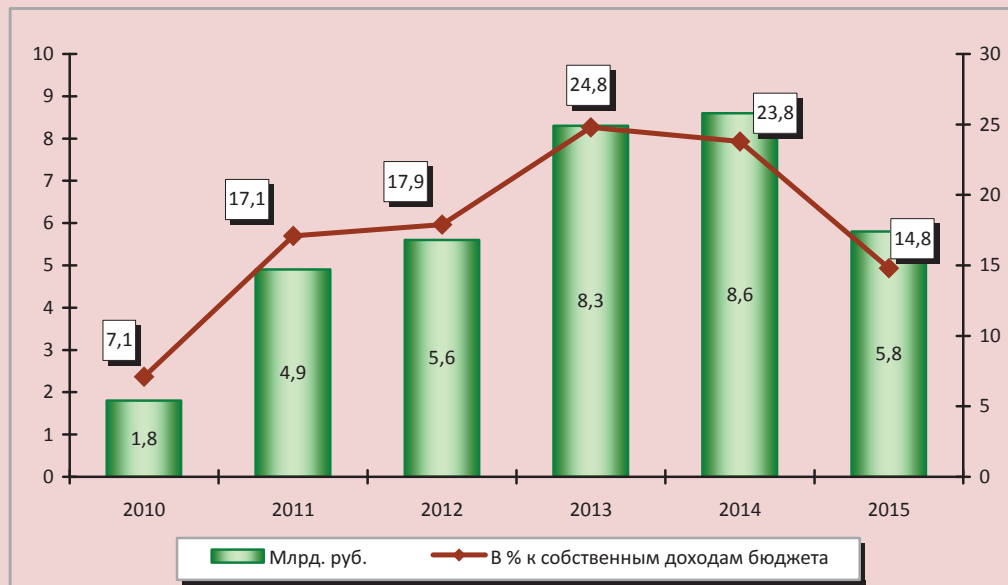


Рисунок 12. Расходы регионального бюджета Вологодской области на погашение и обслуживание кредитов в 2010 – 2015 гг.



Источник: расчёты автора по данным Казначейства России и Департамента финансов Вологодской области.

Продолжая тему возврата заимствований, необходимо подчеркнуть, что расходы, направляемые на погашение кредитных источников финансирования бюджетного дефицита, в соответствии с законодательством не являются легитимной статьёй

расходов. Следовательно, если включить их в состав расходной части, то реальный дефицит бюджета Вологодской области в 2013 г. превысит предельные ограничения, а в 2014 г. бюджет будет исполнен с дефицитом вместо ожидаемого профицита (табл. 8).

Таблица 8. Прогноз реальных результатов исполнения регионального бюджета Вологодской области, млн. руб.

Показатели	2012 г.		2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	фактический	реальный	плановый	реальный	плановый	реальный	плановый	реальный
Дефицит (-), профицит (+)	-2812	-7131	-1168	-7441	3215	-2927	5659	1801
К собственным доходам бюджета, %	-8,9	-22,6	-3,5	-22,2	8,9	-8,1	14,5	4,6

Источник: расчёты автора по данным Департамента финансов Вологодской области.

Таким образом, в случае непоступления дополнительных источников финансирования в виде собственных доходов или дотации на сбалансированность из федерального центра достижение бездефицитности областного бюджета в прогнозном периоде выглядит весьма иллюзорным и в очередной раз указывает на низкую достоверность трёхлетнего бюджетного планирования.

Задача обеспечения возврата заёмных средств, привлечённых для покрытия дефицита, будет решаться преимущественно за счёт сдерживания государственных расходов. В реальном исчислении расходная часть бюджета сократится почти на 10 млрд. руб. или на треть по сравнению с уровнем 2011 г. (рис. 13).

Новый бюджет не предусматривает изменений структуры расходов и традиционно позиционируется как социально ориентированный, однако вряд ли такой бюджет можно считать заслугой проводимой бюджетной политики. Социальная направленность не позволит в перспективе безболезненно снизить уровень государственных расходов с тем, чтобы направить высвободившиеся средства на возврат накопленных долгов, а в будущем — на инвестирование экономики.

В 2013 – 2015 гг. более 60% всех ассигнований предполагается использовать на финансирование отраслей социальной сферы (рис. 14).

Одной из главных задач нового цикла бюджетной политики станет реализация

указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, прежде всего тех из них, которые касаются поэтапного повышения заработной платы работников бюджетной сферы. Значимость реализации этих указов определяется тем, что они подписаны в рамках выполнения предвыборной программы Президента.

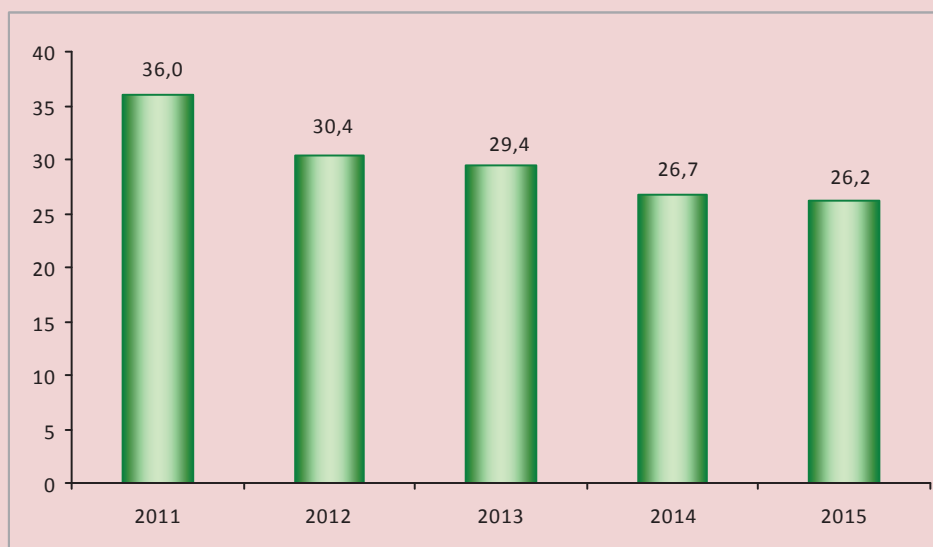
На первом этапе, охватывающем 2012 – 2013 гг., предусматривается повышение средней зарплаты педагогических работников общего образования до средней по региону, а педагогических работников дошкольного образования — до средней в сфере общего образования по региону.

Надо сказать, что федеральный центр по-своему решил задачу ресурсного обеспечения предвыборных программ Президента, переложив 60% финансирования на региональные бюджеты, большинство из которых обременены дефицитом и высокой долговой нагрузкой. Федеральная же казна не компенсирует и трети затрат территориальных бюджетов⁵.

На выполнение первого этапа президентских указов Вологодской области потребуется 3,8 млрд. руб. Отсутствие собственных средств не позволило учесть эти расходы в первом варианте областного бюджета.

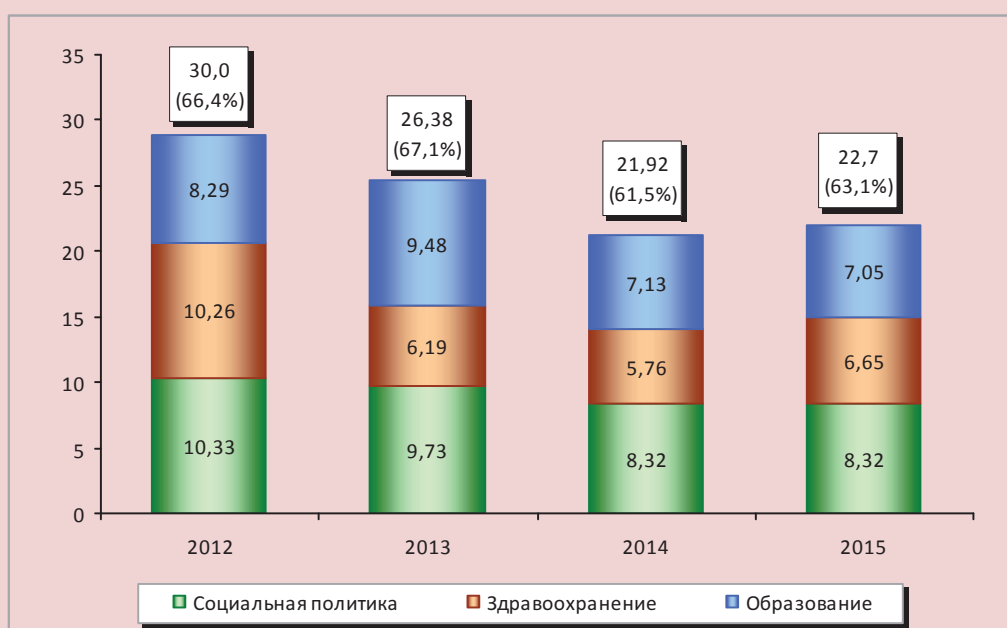
⁵ По данным Министерства финансов РФ, в 2013 – 2015 гг. на повышение зарплаты работников бюджетной сферы необходимо 2,6 трлн. руб., из них 1,5 трлн. руб. должны будут направить субъекты РФ за счёт собственных доходов. Дополнительные трансферты из федерального бюджета на эти цели запланированы в объёме 400 млрд. руб.

Рисунок 13. Динамика реальных расходов* регионального бюджета Вологодской области в 2011 – 2015 гг., млрд. руб., в ценах 2011 г.



* В целях сопоставимости расходы приведены без учёта межбюджетных трансфертов.

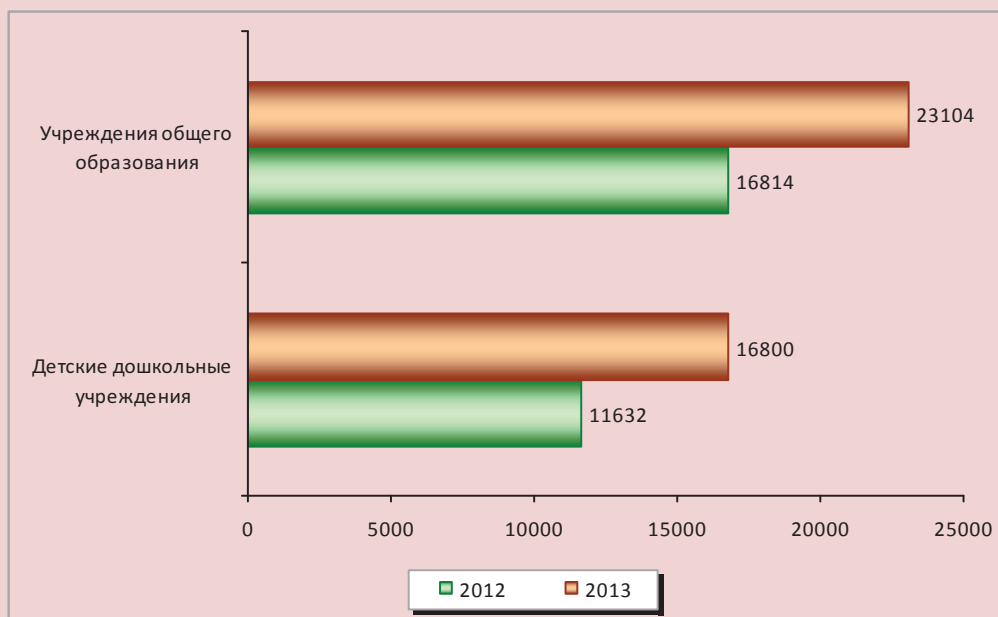
Рисунок 14. Структура расходов регионального бюджета Вологодской области на финансирование основных отраслей социальной сферы в 2012 – 2015 гг., млрд. руб.



В связи с этим основными источниками финансирования затрат на повышение оплаты труда бюджетников станут средства федерального бюджета, соглашение о получении которых было достигнуто в резуль-

тате переговоров Губернатора Вологодской области с Правительством Российской Федерации. Таким образом, в 2013 г. средняя зарплата учителей и воспитателей детских садов увеличится в 1,4 раза (рис. 15).

Рисунок 15. Средняя заработная плата педагогических работников учреждений общего и дошкольного образования Вологодской области в 2012 – 2013 гг., руб.



В дальнейшем планируется этапность решения вопросов повышения заработной платы работников культуры, социального обслуживания, среднего и младшего персонала учреждений здравоохранения.

Безусловно, обеспечение социальных инициатив Президента станет дополнительной нагрузкой на региональный бюджет и в 2014 – 2015 гг., «цена» которой по предварительным расчётам составит порядка 5 млрд. руб. Таких средств, судя по прогнозным параметрам бюджета, у области нет. Следовательно, если не будет помощи из федерального бюджета, то возникнет необходимость новых заимствований, что усилит и без того непомерную долговую нагрузку.

Одной из немногих положительных характеристик нового бюджета является сохранение уровня поддержки основных отраслей национальной экономики, достигнутого в 2012 г. (рис. 16).

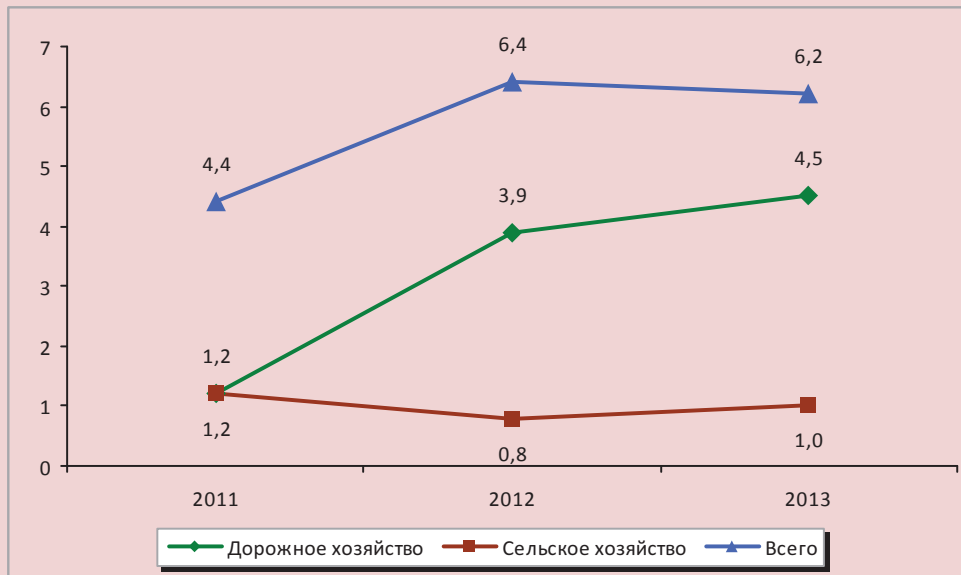
На финансирование национальной экономики без учёта безвозмездных посту-

плений в 2013 г. предполагается направить 18% средств областного бюджета (в 2012 г. – 18,7%). При этом две трети ассигнований будет использовано на функционирование дорожного фонда. Вторым приоритетным направлением останется агропромышленный комплекс, плановое финансирование которого составляет более 16% бюджетных расходов.

Несмотря на довольно стабильную динамику государственной поддержки субъектов национальной экономики, отметим, что социализация бюджетных расходов не позволит в ближайшие годы формировать бюджет развития. Более того, прогнозная динамика капиталовложений свидетельствует об исчерпании резервов достижения сбалансированности областного бюджета за счёт сжатия инвестиционных расходов (рис. 17).

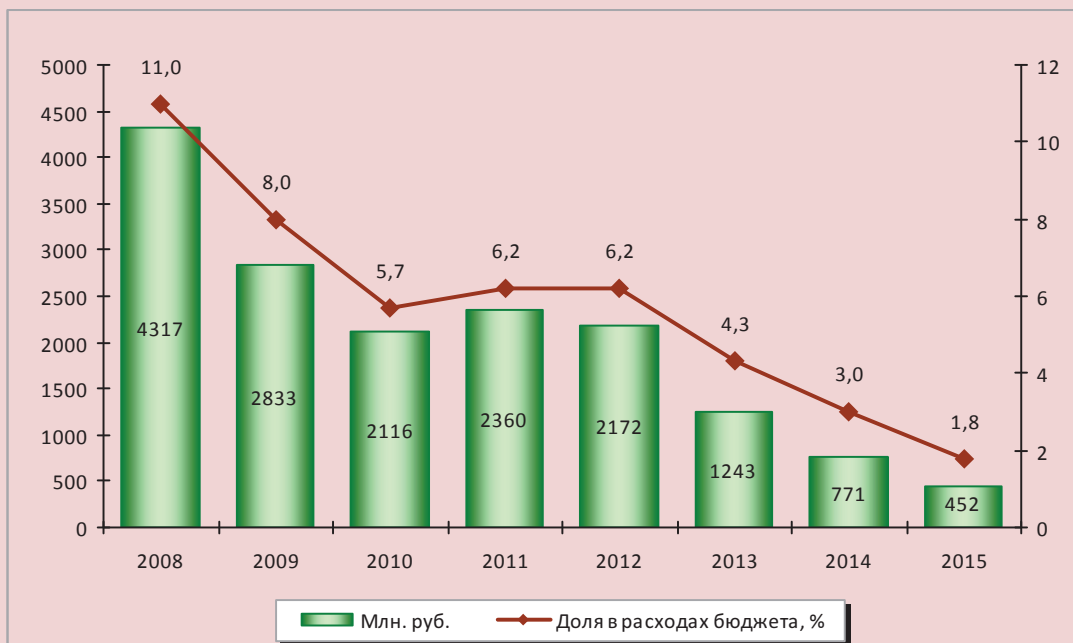
Как видно, в 2013 – 2015 гг. будет происходить стремительное сокращение капитальных затрат как в абсолютном объёме, так и по доле в расходах бюджета.

Рисунок 16. Расходы* регионального бюджета Вологодской области по разделу «Национальная экономика» в 2011 – 2013 гг., млрд. руб.



* В целях сопоставимости расходы не включают межбюджетные трансферты из федерального бюджета.

Рисунок 17. Динамика капитальных вложений регионального бюджета Вологодской области в 2008 – 2015 гг., млн. руб., в ценах 2008 г.



В 2015 г. бюджетные инвестиции составят в реальном исчислении менее 500 млн. руб., сократившись почти в пять раз по сравнению с 2012 г.

В последние годы многие бюджетные проблемы Вологодской области переросли в острый долговой кризис. В 2012 г. уровень её государственного долга, составивший 93% по отношению к собственным доходам бюджета, стал критическим. В плановом периоде на погашение задолженности будет направляться основная часть дополнительно получаемых собственных доходов, однако эскалация внешних источников финансирования

принятых расходных обязательств не позволит существенно снизить долговую нагрузку (рис. 18).

Превалирование в структуре госдолга банковских кредитов, уровень которых достигнет в 2015 г. более 70% всей накопленной задолженности (табл. 9), требует усиленного внимания региональных властей к долговой проблеме.

В 2013 – 2015 гг. в целях минимизации долговых рисков предоставление государственной гарантийной поддержки не планируется, поэтому доля условной составляющей госдолга сократится до 8% против 20% в 2012 г.

Рисунок 18. Динамика государственного долга Вологодской области в 2008 – 2015 гг.

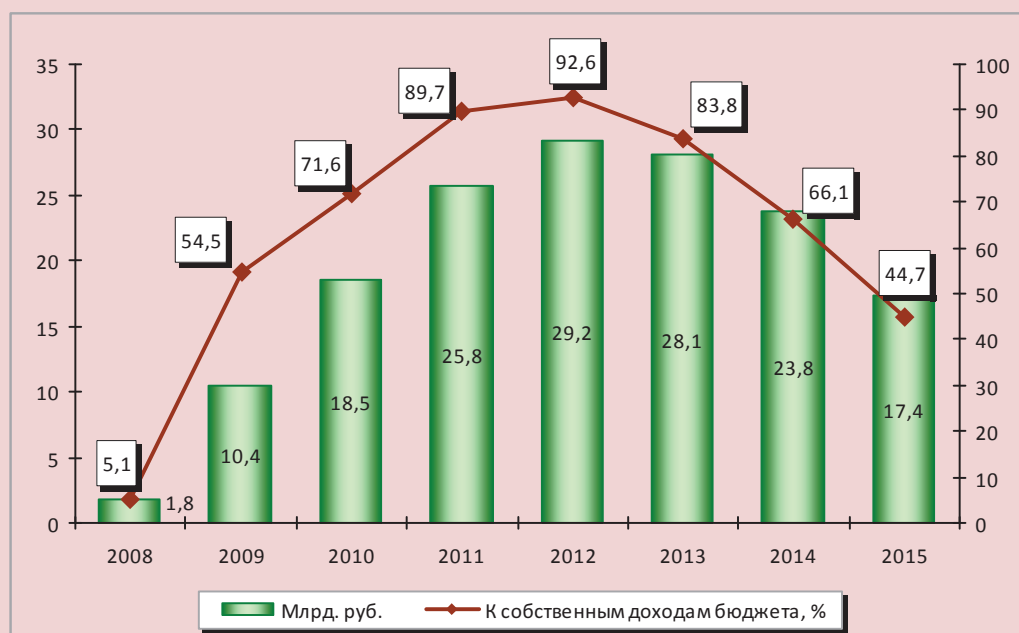


Таблица 9. Структура государственного долга Вологодской области в 2008, 2012 – 2015 гг.

Показатели	2008, факт		2012, факт		2013, план		2014, план		2015, план	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%
Государственный долг, всего	1753	100,0	29157	100,0	28133	100,0	23799	100	17411	100,0
Государственные гарантии	1734	98,9	5679	19,5	3359	11,9	2110	8,9	1377	7,9
Ценные бумаги области	0	0	7110	24,4	6608	23,5	4935	20,7	2802	16,1
Бюджетные кредиты	19	1,1	7385	25,3	3942	14,0	2052	8,6	280	1,6
Коммерческие кредиты	0	0	8988	30,8	14224	50,6	14702	61,8	12951	74,4

Справедливости ради нужно сказать, что до сих пор областной бюджет не выполнял обязанностей по исполнению гарантий. Вместе с тем в новом бюджете предусмотрено более 0,3 млрд. руб. на возможное исполнение гарантийных случаев.

Подводя итоги, можно заключить, что новый бюджетный цикл будет чрезвычайно напряжённым. Дестабилизирующее влияние на функционирование бюджетной системы региона окажут следующие факторы.

Во-первых, сокращение объёмов безвозмездной финансовой помощи из федерального бюджета в форме дотаций и субвенций на 2,2 млрд. руб.

Во-вторых, изменение политики разграничения доходных и расходных полномочий, которое уменьшит налоговые доходы регионального бюджета на 1,1 млрд. руб. и увеличит расходы на исполнение указов Президента Российской Федерации на 8 млрд. руб.

В-третьих, реальный дефицит областного бюджета (с учётом расходов на возврат кредитов) в размере 10,4 млрд. руб.

В-четвёртых, отвлечение собственных ресурсов на обслуживание государственного долга в общем объёме 6,4 млрд. руб.

В-пятых, прекращение софинансирования из федерального бюджета расходов на развитие дорожного хозяйства и направление собственных доходов регионального бюджета на формирование дорожного фонда в объёме 14,2 млрд. руб. или в среднем 4,7 млрд. руб. ежегодно.

В целом речь идёт о сумме порядка 40 млрд. руб., что сопоставимо с годовым объёмом доходов регионального бюджета Вологодской области.

Совершенно очевидно, что задача сокращения долговой нагрузки, которую так и не удалось решить в 2012 году, а также поиска источников собственных доходов будет формировать повестку следующего

бюджетного цикла. Как представляется, усилия региональных властей должны быть сконцентрированы на следующих основных направлениях.

1. Продолжение системной межведомственной работы по легализации доходов и сокращению задолженности по платежам в бюджет. По информации Департамента финансов Вологодской области, «скрытая» недоимка по НДФЛ оценивается в сумме 6,6 млрд. руб. Согласно данным налоговых органов области, совокупная дебиторская задолженность бюджета на 01.12.2012 г. составила 1,5 млрд. руб. Взыскание вышеуказанных сумм позволило бы решить проблему источников финансирования мероприятий, направленных на реализацию социальных программ Президента Российской Федерации.

2. В целях усиления мобилизующей функции неналоговых доходов следует реализовать ряд мер административного характера, в частности: провести инвентаризацию состава имущества казны области; разработать объективные методики расчёта арендных ставок; исключить факты передачи областного имущества в безвозмездное пользование федеральным структурам.

3. Осуществление дальнейшего взаимодействия с федеральными органами власти по вопросам получения дополнительной финансовой помощи, прежде всего на обеспечение выполнения президентских указов и функционирование дорожного фонда, а также реструктуризации суммарной задолженности по банковским и бюджетным кредитам.

4. В сфере долговой политики необходимо проведение работы по диверсификации заимствований путём замещения коммерческих кредитов на бюджетные кредиты и рыночные заимствования (государственные ценные бумаги области), отличающиеся более длительными сроками и конкурентной стоимостью обслуживания.

Для ослабления долговой нагрузки потребуется активизация усилий по заключению соглашений с кредитными учреждениями о снижении процентных ставок и сокращении периода пользования заёмными средствами. По мере реализации краткосрочных задач необходима смена приоритетов долговой политики, поскольку заимствования, не имеющие направленности на развитие и выполняющие задачи исключительно покрытия кассовых разрывов, могут привести к глубокому долговому кризису. Базовым элементом модели управления госдолгом должна стать система оценки и контроля рисков, позволяющая прогнозировать возможные долговые угрозы⁶. Законодательной проработки требуют вопросы повышения персональной ответственности государственных лиц, принимающих решения о привлечении займов.

Вместе с тем проблема повышения доходных возможностей не только Вологодской области, но и подавляющего большинства регионов России не может быть решена без смены парадигмы межбюджетной политики.

Для обеспечения реального фискального федерализма нужна децентрализация налоговой системы. Возможно, имеет смысл вернуться к соблюдению принципов классического бюджетного федерализма, при котором число доходов, формирующих региональные бюджеты, составляет 50% от их общего количества, как это было в конце 1990-х годов⁷. Значимой прибавки доходов субфедеральных бюджетов можно достичь за счёт реформирования налога на имущество физических

лиц, увеличения ставок акцизов на алкоголь, зачисления в полном объёме поступлений от налога на прибыль⁸, водного и других налогов и сборов.

Важнейшим резервом роста доходной базы регионов является сокращение федеральных льгот по земельно-имущественным налогам⁹. Политика бессистемного расширения льгот, без всесторонней оценки их потенциального влияния на доходы бюджета и экономическую активность, не только ухудшает качество управления бюджетом, но и служит угрозой макроэкономической стабильности. Достаточно сказать, что объём льгот, предоставленных по федеральному законодательству в Вологодской области в 2011 г., увеличился в пять раз по сравнению с 2006 г. и достиг 3,8 млрд. руб. Именно эта сумма нужна региону для выполнения первого этапа повышения оплаты труда бюджетников. Добавим, что в 2010 – 2011 гг. налоговые льготы на 15% превышали поступления налога на имущество организаций в областной бюджет.

Настоятельного решения требует вопрос об изменении концептуальных подходов к формированию региональных бюджетов. Для наиболее проблемных с точки зрения самообеспеченности субъектов РФ, таких как Вологодская область, необходимо исключить насаждаемую Министерством финансов РФ практику планирования профицитных бюджетов, искажающую реальную картину состояния бюджета.

⁸ По расчётам автора, передача на региональный уровень федеральной части налога на прибыль (2% налоговой ставки) позволит увеличить поступления налога на прибыль в бюджет Вологодской области на 1,6 млрд. руб.

⁹ О необходимости отмены федеральных льгот по территориальным налогам неоднократно говорилось и Президентом РФ, и экспертами, и депутатами Госдумы, и представителями органов власти субъектов РФ, однако данный вопрос остаётся открытым.

⁶ Примером данного подхода может служить система управления государственным долгом г. Санкт-Петербурга.

⁷ Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в доходах консолидированного бюджета РФ в 2013 – 2015 гг. составит 43,9, 43,3 и 43,1% соответственно.

Результативность исполнения бюджетных параметров (дефицит или профицит) должна определяться с учётом расходов, направляемых на возврат заимствований, что пока нереализуемо без внесения соответствующих поправок в действующее законодательство.

Итак, региональный бюджет Вологодской области на 2013 год и плановый период 2014 – 2015 годов станет, по сути, бюджетом выживания. Его главная задача – не допустить ухудшения социальной защиты граждан, что потребует от региональных властей жёсткой бюджетной консолидации.

Литература

1. Дмитриева, О.Г. К новому кризису мы подойдём с нерешёнными социальными проблемами [Электронный ресурс] / О.Г. Дмитриева // Московский комсомолец. – 2012. – № 26071. – Режим доступа: <http://www.mk.ru/economics/interview/>
2. Ильин, В.А. Проблемы исполнения территориальных бюджетов в 2011 году / В.А. Ильин, А.И. Поварова // Экономика. Налоги. Право. – 2012. – № 5. – С. 87.
3. Об исполнении бюджетов субъектов РФ за 2008 – 2011 гг.: отчётность Казначейства России // Официальный сайт Федерального казначейства. – Режим доступа: <http://www.goskazna.ru/reports/mb.html>
4. О бюджетной политике в 2013 – 2015 гг. [Электронный ресурс]: Бюджетное послание Президента РФ // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
5. Об областном бюджете на 2011 – 2013 гг., 2012 – 2014 гг. и 2013 – 2015 гг. [Электронный ресурс]: законы Вологодской области // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
6. Поварова, А.И. Формирование регионального бюджета в условиях кризиса / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2010. – № 2. – С. 101.
7. Поварова, А.И. Трёхлетний бюджет: ждать ли стабильности? / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 2. – С. 20.
8. Поварова, А.И. Областной бюджет 2012: стабилизация откладывается / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 3. – С. 39.
9. Дробышевский, С. Основные направления реформирования налоговой системы на среднесрочную перспективу / С. Дробышевский, Т. Малинина, С. Синельников-Мурылёв // Экономическая политика. – 2012. – № 3. – С. 20.
10. Социальная и альтернативная версии федерального бюджета-2013: продолжение «Сказки про белого бычка» // Российский экономический журнал. – 2012. – № 5. – С. 34.