

Региональный бюджет 2012 – 2014: стабильность откладывается

В статье представляются новые результаты продолжающихся исследований ИСЭРТ РАН по формированию регионального бюджета Вологодской области на среднесрочный период¹. Судя по основным бюджетным параметрам, в обозримой перспективе ситуация в бюджетной сфере обострится. По прогнозам, ухудшение финансового состояния базовой отрасли экономики региона – металлургического производства – не позволит в 2012 г. восстановить докризисный уровень доходов областного бюджета, более того, они будут ниже уровня 2011 г. Особую обеспокоенность вызывает сокращение федеральной финансовой поддержки, создающее для обременённого кредитами регионального бюджета дополнительные угрозы. При государственном долге Вологодской области, достигшем критического уровня, возрастают риски в обеспечении финансовыми ресурсами инвестиций, необходимых для модернизации региональной экономики. Однако, несмотря на всю драматичность ситуации, резервы для обеспечения необходимых социальных гарантий в регионе имеются.

Областной бюджет, доходы, расходы, дефицит, государственный долг, резервы повышения доходного потенциала.



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

В Вологодской области, как и в большинстве субъектов Российской Федерации, начиная с 2011 г. бюджет планируется на 3 года. Однако переход к среднесрочному бюджетному планированию пока не дал должного эффекта.

Реальное исполнение регионального бюджета в 2011 г. оказалось далёким от сценарных условий. Безусловно, на это негативно повлияли падение собственных доходов и общая макроэкономическая неопределённость.

В то же время существенную роль сыграло игнорирование основополагающих принципов формирования бюджетов, закреплённых в Бюджетном кодексе. Так, например, принцип единства бюджетной системы предполагает единый порядок расчёта прогнозных показателей по всей Российской Федерации, обеспечивающий их реалистичность. В действительности такой согласованности нет, поэтому региональные бюджеты формируются на основе сложившейся методологии вне

¹ См: А.И. Поварова. Трёхлетний бюджет: ждать ли стабильности? // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 2 (14). – С. 20-36.

целостной связи с федеральным бюджетом. Это вынуждает региональные власти постоянно корректировать утверждённые бюджетные параметры.

Так, в течение 2011 г. Законодательным Собранием Вологодской области было внесено 11 поправок в закон о бюджете, увеличивших его доходную часть на 7,6 млрд. руб. При этом основным фактором внесения изменений явилось поступление из федерального центра безвозмездной финансовой помощи в сумме 10,6 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 соответствующее изменение расходной части в сторону увеличения на 11,6 млрд. руб., что, в свою очередь, обусловило двукратный рост дефицита. Размеры государственного долга Вологодской области также не уложились в объявленные правительством ориентиры – он увеличился на 5,4 млрд. руб. (табл. 1).

Конечно же, эти поправки не могли не повлиять на формирование бюджета на 2012 год, поскольку часть расходных обязательств, принятых дополнительно в 2011 г.,

перешла в расходы очередного бюджетного цикла. Поэтому основные параметры прогноза на 2012 г., прописанные в законе о бюджете на 2012 – 2014 гг., заметно отличаются от параметров прогноза на 2011 – 2013 гг., утверждённого Законодательным Собранием Вологодской области год назад. Для того чтобы обеспечить исполнение обязательств на уровне 2011 г., потребовалось увеличить расходную часть областного бюджета почти на 9 млрд. руб. В результате вместо ожидаемого профицита в бюджет 2012 г. заложен дефицит в размере 4,4 млрд. рублей.

Таким образом, разработка среднесрочных бюджетных прогнозов на данном этапе не повышает обоснованности принимаемых в этой сфере решений и не даёт возможности всесторонне оценить их отдалённые последствия. Скорее всего, такой прогноз представляет собой лишь способ распределения финансов по годам на основе индексирования тенденций предыдущих лет.

Макроэкономические прогнозы на среднесрочную перспективу свидетельствуют о том, что функционирование бюджетной системы Российской Федерации будет происходить в сложной экономической ситуации как в мире, так и в стране.

Таблица 1. Изменение основных параметров регионального бюджета Вологодской области в 2011 – 2012 гг.

Показатели	2011 г.				2012 г.			
	Закон о бюджете на 2011 – 2013 гг.	Оценка	Изменения		Закон о бюджете на 2011 – 2013 гг.	Закон о бюджете на 2012 – 2014 гг.	Изменения	
			млрд. руб.	%			млрд. руб.	%
Доходы	32,0	39,6	+7,6	23,8	34,2	36,0	+1,8	5,5
Налоговые и неналоговые доходы	27,8	28,9	+1,1	4,0	30,7	31,1	+0,4	1,1
Безвозмездные поступления	4,2	10,6	+6,4	252,4	3,4	5,0	+1,6	45,0
Расходы	36,0	47,6	+11,6	32,2	31,8	40,5	+8,7	27,2
Дефицит (-), профицит (+)	-4,0	-8,1	+4,1	202,5	+2,3	-4,4		
Государственный долг	21,5	26,9	+5,4	25,1	17,3	28,7	+11,4	65,9

Кризис государственной задолженности, поразивший США и страны Евросоюза, сильно ограничит возможности правительств этих стран по сокращению бюджетных дефицитов, что может, в свою очередь, подтолкнуть мировую экономику к очередной рецессии. Зависимость российской экономики от общемировых трендов делает её уязвимой от банковских, фондовых, сырьевых потрясений.

Судя по прогнозу Минэкономразвития РФ, темпы экономического роста страны не ускорятся до 2015 г. (табл. 2).

Следовательно, объём доходов федерального бюджета не достигнет предкризисного уровня, что в сочетании с существенным дефицитом увеличит риски исполнения региональных бюджетов.

Учитывая тенденции, складывающиеся в мировой и российской экономике, при формировании бюджета на 2012 г. и плановый период 2013 – 2014 гг. Правительство Вологодской области исходило из обеспечения минимизации расходов и дефицита. Параметры областного бюджета рассчитаны на основе консервативного прогноза базовых макроэкономических показателей (табл. 3).

Как и в целом по стране, в Вологодской области значительного экономического роста в ближайшие три года не ожидается. Прирост ВРП в текущих ценах будет намного ниже уровня 2008 и 2010 гг. Не предусматривается существенного улучшения ситуации и в промышленном производстве.

Таблица 2. Основные макроэкономические показатели Российской Федерации

Показатели	Фактически			2011 г., оценка	Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.		2012 г.	2013 г.	2014 г.
ВВП, % к предыдущему году в сопоставимых ценах	105,2	92,2	104,0	104,2	103,5	104,2	104,6
Индекс промышленного производства, %	100,6	90,7	108,2	105,4	103,6	104,0	104,2
Доходы федерального бюджета в реальном выражении, % к уровню 2008 г.	100,0	72,7	75,6	88,1	85,7	89,4	92,1
Дефицит федерального бюджета, млрд. руб.	0	2322,0	1812,0	719,1	1570,5	1744,3	1684,4

Источники: данные Минэкономразвития РФ; Минфина РФ.

Таблица 3. Основные макроэкономические показатели для составления проекта регионального бюджета Вологодской области на 2012 – 2014 гг.

Показатели	Фактически			2011 г., оценка	Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.		2012 г.	2013 г.	2014 г.
Цены на чёрные металлы							
- экспортные, долл./т	806	409	556	750	764	780	858
- внутренние, тыс. руб./т	17,6	15,6	20,7	23,5	23,6	24,5	26,9
Темпы прироста ВРП в текущих ценах, %	21,2	-27,8	21,6	19,0	2,8	14,6	7,0
Индекс промышленного производства, %	95,8	87,5	108,5	106,0	103,0	104,0	104,5
Темпы прироста оборота розничной торговли, %	36,3	-10,5	10,8	25,5	8,0	10,4	10,4
Прибыль прибыльных предприятий, млрд. руб.	99,5	37,7	43,8	53,0	42,1	68,3	72,1
Темпы прироста, %	31,3	-62,1	16,2	21,0	-20,5	62,0	5,6
Темпы прироста фонда оплаты труда, %	24,5	-4,9	5,8	6,6	20,7	8,6	8,6
Реальные располагаемые денежные доходы населения, %	98,7	89,9	105,0	100,0	102,0	104,7	105,0
Средняя заработная плата, тыс. руб. в месяц	16,1	16,6	18,5	20,6	22,3	24,2	26,2
<i>Российская Федерация</i>	<i>17,3</i>	<i>18,6</i>	<i>21,2</i>	<i>23,9</i>	<i>26,5</i>	<i>29,3</i>	<i>32,3</i>
Инфляция (ИПЦ), в среднем за год, %	113,3	108,8	108,8	107,0	105,5	105,0	104,5

Можно выделить три ключевых фактора, ограничивающих развитие региональной экономики в 2012 – 2014 гг.:

1. Минимальные темпы прироста цен на чёрные металлы, составляющие 1,8 – 10% на внешнем рынке и 0,5 – 10% на внутреннем рынке, что обусловлено падением спроса на сталь, прежде всего в развитых странах Европы, в США и Китае. То, что доходы регионального бюджета Вологодской области зависят от деятельности металлургического производства, увеличивает потенциальные финансовые риски и не обеспечивает стабильность бюджета уже на стадии его формирования.

2. Рост цен и тарифов естественных монополий, опережающий уровень инфляции (при ориентировочных темпах роста потребительских цен в 4 – 5% ежегодное повышение цен на газ составит 15%, электроэнергию – 10 – 13%, тарифов на услуги железнодорожного транспорта – 5 – 7%).

3. Высокая ставка страховых взносов во внебюджетные фонды, установленная в размере 30% (для сравнения: США – 10%, Япония – 15%, Германия – 22%). По данным Департамента финансов Вологодской области, потери бюджета от увеличения ставок страховых взносов в 2011 г. составили 800 млн. руб.

Динамика розничной торговли приобретёт устойчивый повышающий тренд и

превысит прирост ВРП, что свидетельствует об определяющем значении потребительского спроса в развитии экономики региона.

Реальные располагаемые денежные доходы населения после их снижения в 2011 г. демонстрируют рост, однако к 2015 г. он будет сопоставим с уровнем 2010 г. – 5% при среднем росте в докризисный период 12% в год, что не позволяет рассчитывать на существенное увеличение поступлений подоходного налога.

Предваряя рассмотрение основных характеристик областного бюджета на 2012 – 2014 гг., ещё раз подчеркнём, что влияние кризиса на экономику и бюджетную систему Вологодской области оказалось настолько глубоким, что восстановление собственной доходной базы бюджета, и прежде всего основного её компонента – налога на прибыль организаций, происходит значительно медленнее, чем по регионам России (табл. 4). Это следует трактовать как свидетельство меньшей способности монопрофильной экономики сопротивляться давлению кризисных факторов.

По итогам 11 месяцев 2011 г. Вологодская область вошла в число 9 субъектов РФ, имеющих дефицит бюджета, причём по уровню дефицита, равному почти 10% в объёме собственных доходов, регион занимает третье место после республик Мордовия и Хакасия. На Северо-Западе

Таблица 4. Темпы роста собственных доходов региональных бюджетов субъектов РФ, январь – ноябрь 2011 г. к январю – ноябрю 2010 г., %

Субъект	Налоговые и неналоговые доходы	Налог на прибыль организаций	Налог на доходы физических лиц
Российская Федерация	120,0	130,3	111,0
СЗФО	114,5	118,9	110,8
Белгородская область*	151,0	196,3	110,7
Липецкая область*	116,2	121,4	105,6
Челябинская область*	114,4	112,7	112,4
Вологодская область	111,5	112,9	110,2

* Для сравнения с Вологодской областью выбраны регионы со специализацией на чёрной металлургии.

РФ к числу дефицитных, наряду с Вологодской областью, относилась Архангельская область, однако уровень дефицита бюджета здесь существенно ниже – всего 0,7%.

Основные параметры нового трёхлетнего бюджета Вологодской области свидетельствуют о том, что в 2012 г. выйти на траекторию докризисного уровня как совокупных, так и собственных доходов ещё не удастся (табл. 5).

Ключевыми катализаторами доходов областного бюджета в ближайшие три года останутся налоговые платежи, однако структурных изменений налоговой базы не произойдёт.

Две трети налоговых поступлений, как и в предыдущие годы, будут обеспечиваться за счёт налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц.

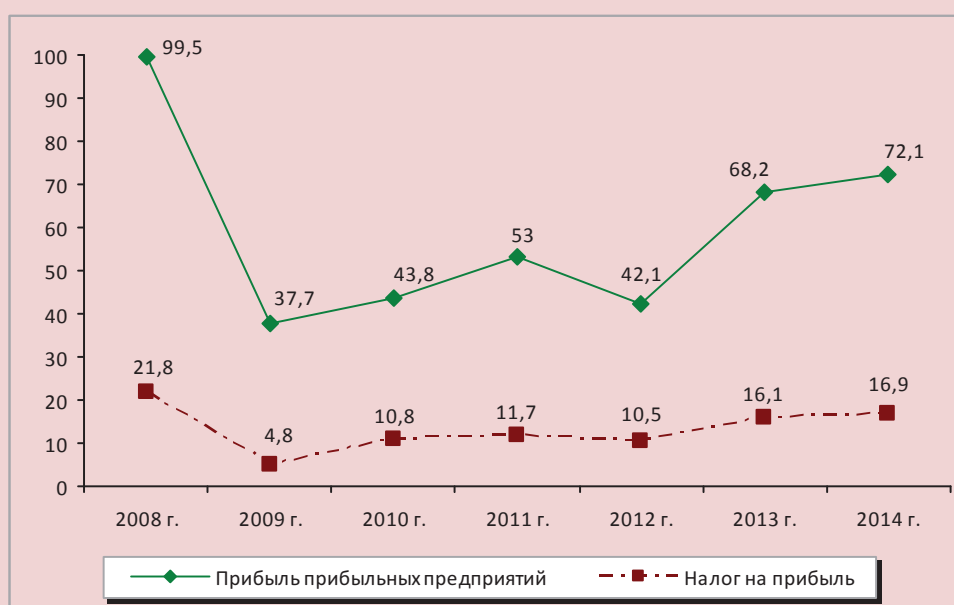
В 2012 – 2014 гг. кризисный спад прибыли и, соответственно, поступлений от налога на прибыль так и не будет преодолён. Более того, в 2014 году поступления от налога на прибыль организаций прогнозируются значительно ниже, чем в 2008 г. (рис. 1).

По прогнозу правительства области, в 2012 году прибыль прибыльных крупных и средних организаций сократится на 11 млрд. руб. по сравнению с её объемом в 2011 г.

Таблица 5. Основные параметры регионального бюджета Вологодской области, млрд. руб.

Показатели	Фактически			2011 г., оценка	Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.		2012 г.	2013 г.	2014 г.
Доходы, всего	39,5	31,2	36,1	39,6	36,0	42,0	44,6
В том числе налоговые и неналоговые доходы	34,4	19,0	25,8	28,9	31,1	39,1	41,9
Расходы	39,1	37,7	43,1	47,6	40,5	37,2	39,6
Дефицит-, профицит+	+0,4	-6,5	-7,0	-8,0	-4,4	+4,8	+5,0
в % к собственным доходам	+1,2	-34,1	-27,3	-27,7	-14,1	+12,3	+11,9

Рисунок 1. Прибыль прибыльных предприятий и налог на прибыль организаций в 2008 – 2014 гг., млрд. руб.



Однако при прогнозируемом росте промышленного производства в 2012 г. на 3% и уменьшении ставок обязательных страховых взносов с 34 до 30% планирование прибыли со снижением 20,5% выглядит слишком пессимистично.

Конечно, ряд показателей, характеризующих результаты производственно-финансовой деятельности основного налогоплательщика Вологодской области – ОАО «Череповецкий металлургический комбинат ОАО «Северсталь» (ЧерМК), – не дают оснований ожидать улучшения ситуации в ближайшее время.

Так, несмотря на повышение цен на металлопродукцию, по итогам 9 месяцев 2011 года индекс производства на предприятии составил 108,9% против 115,3% за аналогичный период предыдущего года, а прибыль уменьшилась в 1,6 раза (табл. 6).

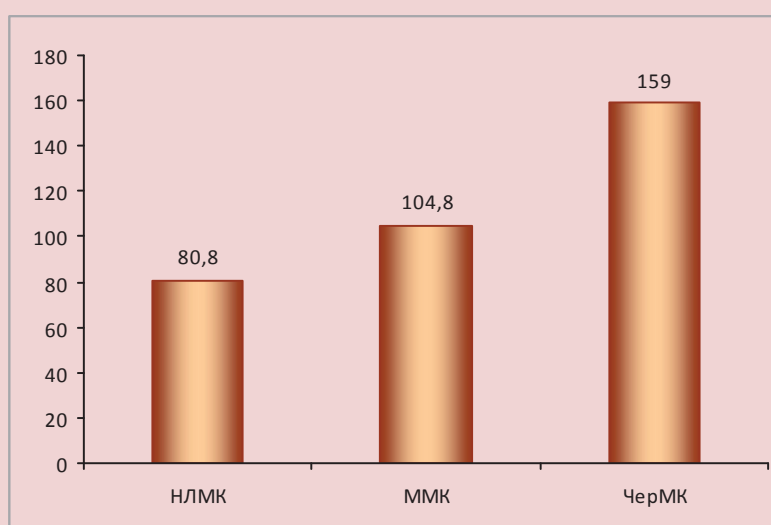
Проблемы предприятия усугубляет высокая долговая нагрузка, которая значительно превышает нагрузку двух других отраслевых аналогов ЧерМК – Новолипецкого и Магнитогорского металлургических комбинатов (рис. 2).

Таблица 6. Основные показатели деятельности ОАО «Череповецкий металлургический комбинат» за 9 месяцев 2010 и 2011 гг.

Показатели	9 мес. 2010 г.	9 мес. 2011 г.	Изменения, %
Цены на чёрные металлы			
- на внешнем рынке, долл./т	528	739	140,0
- на внутреннем рынке, тыс. руб./т	20,5	23,9	116,6
Индекс промышленного производства, %	115,3	108,9	-6,4 п.п.
Прибыль от продаж, млрд. руб.	24,1	14,7	61,0
Прибыль (+), убыток (-) от курсовых разниц, млрд. руб.	1,6	-8,7	

Источники: данные Департамента экономики Вологодской области; ежеквартальной отчётности ОАО «Северсталь» за 2010 – 2011 гг.

Рисунок 2. Долговые обязательства меткомбинатов по кредитам и займам на 01.10.2011 г., млрд. руб.



Финансовые показатели ЧерМК под-
рываются не только растущими долгами,
но и убытками от их удорожания. Дело в
том, что основная часть долга предпри-
ятия номинирована в иностранной валюте,
поэтому колебания валютных курсов ока-
зывают заметное влияние на налогообла-
гаемую прибыль. Вплоть до 2018 г. ЧерМК
будет отягощён долговыми обязатель-
ствами порядка 180 млрд. руб., обуслов-
ленными наращиванием заимствований в
2008 – 2010 гг.

Таким образом, напряжённое финансо-
вое положение на ЧерМК не позволяет
рассчитывать, как в докризисный период,
на бурный рост поступлений налога на при-
быль в областной бюджет. Напротив, в 2012 г.
они сократятся в два раза (рис. 3). И если в
2009 – 2010 гг. их падение удавалось ком-
пенсировать заимствованиями, то в новом
бюджетном цикле это сделать не удастся,
поскольку долг Вологодской области уже
приблизился к критической величине.

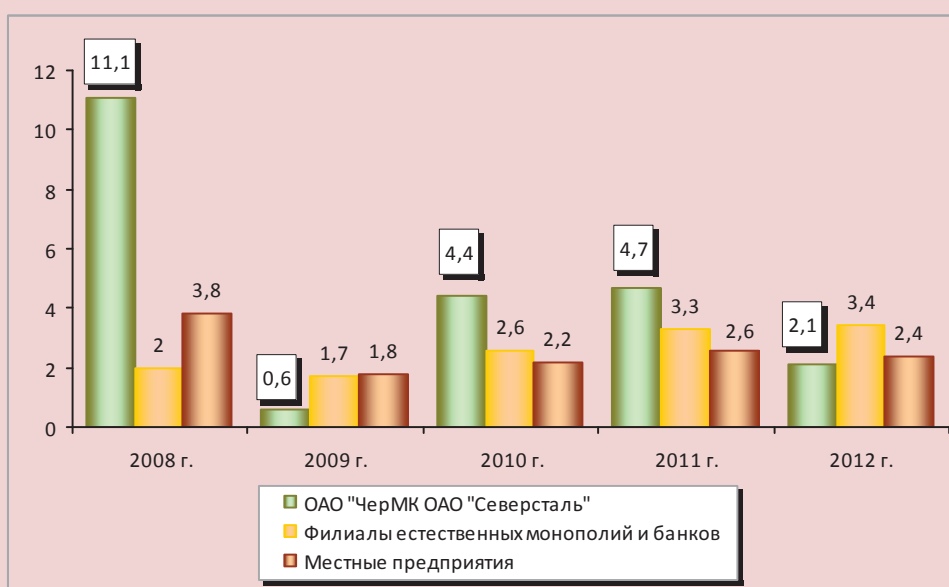
Рост платежей по налогу на прибыль
ожидается только по филиалам естествен-
ных монополий и крупных банков.

Несмотря на прогнозируемое снижение
налоговых поступлений от металлургиче-
ского производства, в плановом периоде
налоговая база областного бюджета будет
по-прежнему привязана к двум основным
отраслям – металлургической и химиче-
ской (рис. 4).

Хотя их доля в формировании налога на
прибыль сократится до 57,4% в 2012 г. про-
тив 73,4% в 2008 г., это связано отнюдь не с
усилением диверсифицированности нало-
говой базы, а с прогнозируемым замедле-
нием темпов производства².

К сожалению, прогноз социально-эко-
номического развития Вологодской обла-
сти на 2012 – 2014 гг. не содержит показа-
тели, по которым можно оценить роль
металлургии и химии в промышленном
производстве, но, уже судя по структуре
основного доходного источника бюджета,

Рисунок 3. Поступления налога на прибыль организаций, млрд. руб.



² Согласно прогнозу Правительства Вологодской области, индекс производства в металлургии составит: в 2012 г. – 101,5%; в 2013 г. – 102,5%; в 2014 г. – 103,5% (в 2006 г. – 109,8%, в 2007 г. – 104,7%); в химическом произ-
водстве – соответственно 105, 104 и 103%.

Рисунок 4. Отраслевая структура поступлений налога на прибыль в региональный бюджет Вологодской области в 2008 – 2014 гг., %

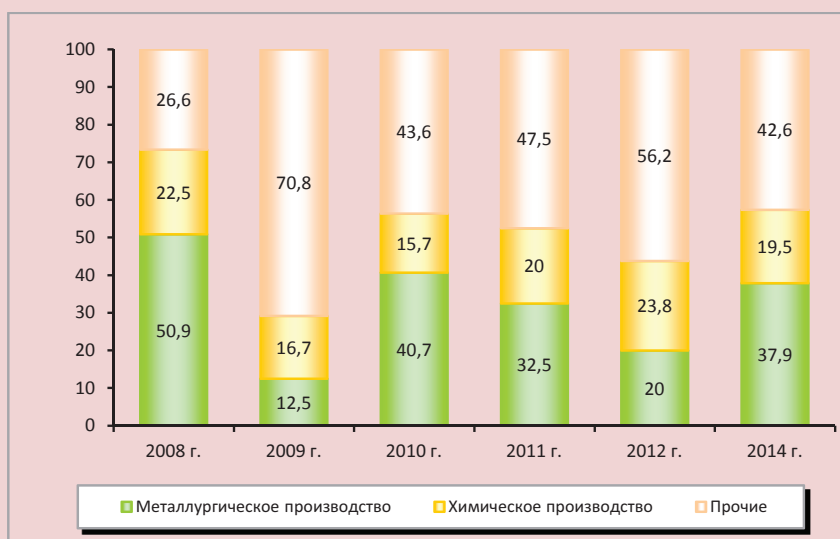


Таблица 7. Налог на прибыль организаций в 2008 – 2012 гг., прогноз прибыли в субъектах РФ на 2012 г., млрд. руб.

Регион	Налог на прибыль, млрд. руб.						Прогноз прибыли (2012 г. к 2011 г., %)
	Фактически				Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 г. к 2011 г., %	
Челябинская область	29,5	4,9	19,1	24,6	31,1	126,4	113,8
Белгородская область	18,3	6,0	13,8	25,6	28,1	109,8	112,3
Липецкая область	15,8	4,7	9,5	10,8	10,8	100,0	105,0
Вологодская область	21,8	4,8	10,8	11,7	10,5	89,7	79,4

можно говорить о том, что в предстоящем периоде основная стратегическая задача региона – преодоление моноструктурности экономики – не будет решена.

Заметим, что другие регионы со специализацией на чёрной металлургии ожидают улучшения финансового показателя деятельности хозяйствующих субъектов и увеличения поступлений налога на прибыль в 2012 г. (табл. 7).

Новый региональный бюджет Вологодской области не предусматривает существенных изменений динамики налога на доходы физических лиц (НДФЛ), который будет формировать почти треть собственных доходов региональной казны (рис. 5).

Невысокие темпы прироста НДФЛ (менее 10% в год) следует увязывать с прогрессирующим отставанием области по показателю средней заработной платы от среднероссийского уровня. Разрыв между средней заработной платой по области и по стране в целом увеличится до 6,1 тыс. руб. в 2014 г. против 1,2 тыс. руб. в 2008 г. (табл. 8).

В законе об областном бюджете на 2012 – 2014 гг. нашли отражение предложения ИСЭРТ РАН по пересмотру региональной стимулирующей налоговой политики. Даже в кризисных условиях правительство области, ориентируясь на ранее применявшиеся подходы и инструменты, продолжало предоставление льгот по

Рисунок 5. Динамика поступлений НДФЛ в региональный бюджет Вологодской области в 2008 – 2014 гг.

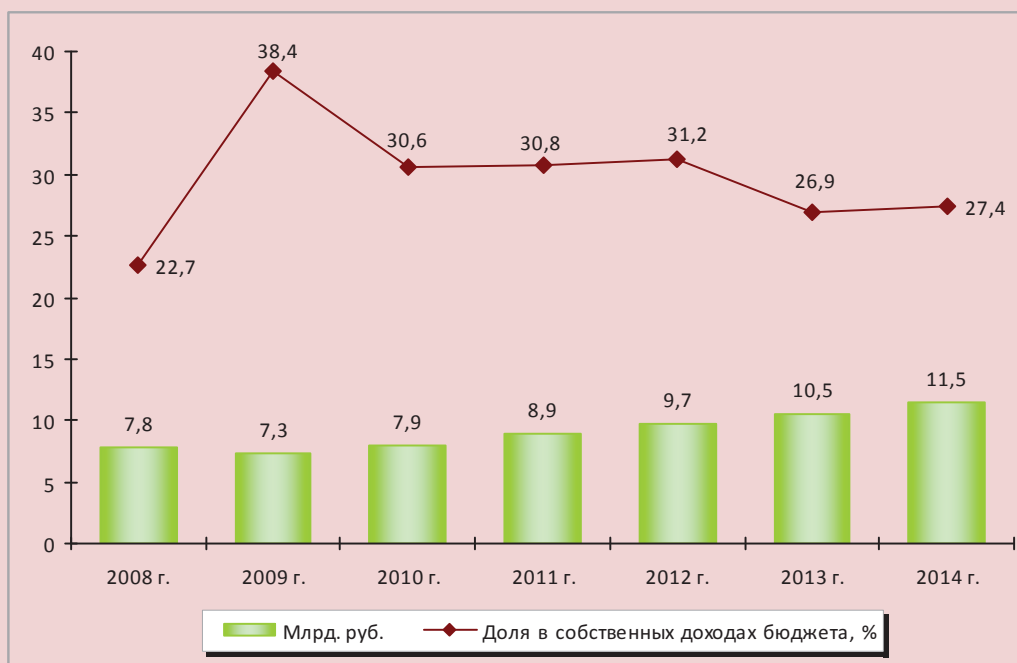


Таблица 8. Динамика номинально начисленной средней заработной платы в 2008 – 2014 гг., тыс. руб. на одного работника

Показатели	Фактически			2011 г., оценка	Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.		2012 г.	2013 г.	2014 г.
Вологодская область	16,1	16,6	18,5	20,6	22,3	24,2	26,2
Российская Федерация	17,3	18,6	21,2	23,9	26,5	29,3	32,3
Разрыв уровня заработной платы между областью и РФ:							
тыс. руб.	1,2	2,0	2,7	3,3	4,2	5,1	6,1
%	6,9	10,8	12,7	13,8	15,8	17,4	18,9

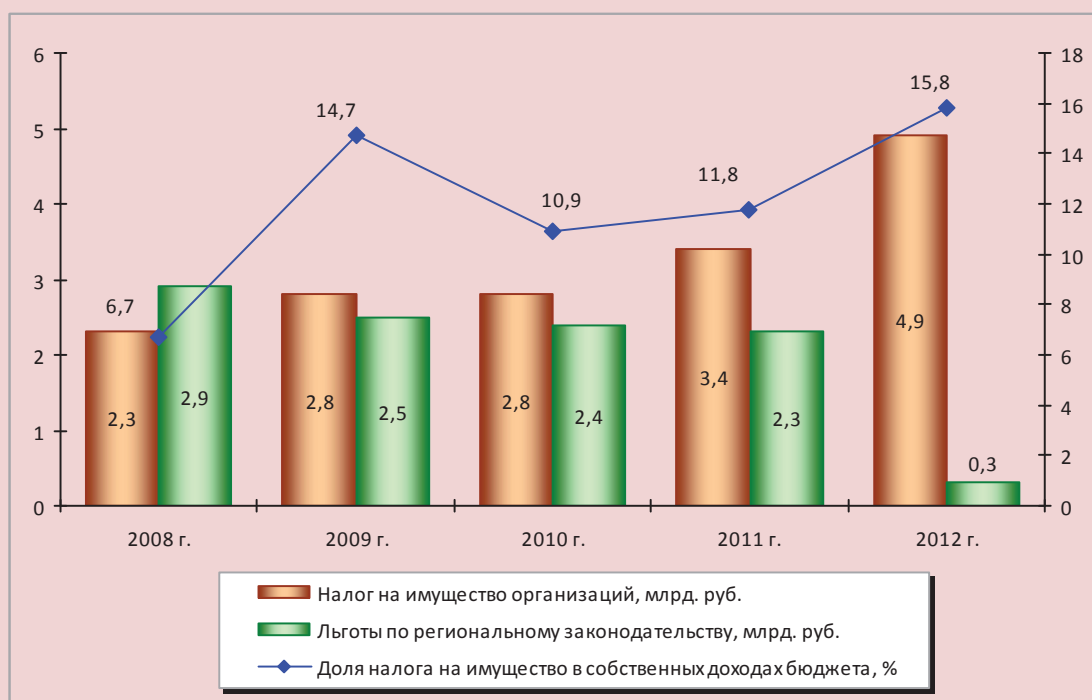
имущественным налогам, объём которых был практически равнозначен объёму поступлений этих платежей. Такая политика была проциклической и создала предпосылки для появления бюджетных проблем в настоящее время, когда доходы областного бюджета сократились. Поэтому в 2011 г. региональные власти предприняли серьёзные меры по отмене большей части льгот и освобождений по налогу на имущество организаций, сохранив их только для сельхозпроизводителей и участников инвестиционных программ.

Эффект упразднения налоговых преференций оценивается в ежегодных дополнительных поступлениях налога на имущество организаций порядка 2,2 млрд. руб. (рис. 6).

Благодаря отмене льгот существенно повысится роль региональных налогов — уже в 2012 г. они будут формировать 16% собственных доходов областного бюджета против 7% в 2008 г.

Судя по динамике неналоговых доходов, в среднесрочной перспективе останется нереализованной одна из задач

Рисунок 6. Динамика налога на имущество организаций в 2008 – 2012 гг.



бюджетной политики – повышение эффективности управления областным имуществом. Неналоговые поступления от использования объектов государственной и муниципальной собственности, выполняющие и без того низкую фискальную функцию, сократятся на 300 млн. руб. или в 1,5 раза к уровню 2011 г. (рис. 7).

В предстоящей трёхлетке обеспеченность населения Вологодской области бюджетными доходами сложится ниже среднего уровня по стране на 12,3 тыс. руб. или на 20% (табл. 9), поэтому регион будет получать выравнивающие дотации.

В Бюджетном послании Президента РФ поставлена задача эффективной децентрализации полномочий публично-правовых образований. Однако осуществляется она в обратном направлении. Федеральное законодательство, продолжая реализацию фискального приоритета центральной власти с подчинённым положением субъектов Федерации, в 2012 г. закрепляет централизацию управления бюджетом.

При сокращении безвозмездной финансовой помощи субъектам РФ в размере 154 млрд. руб. предусмотрено изъятие из региональных бюджетов на федеральный уровень 90 млрд. руб. доходов от поступлений акцизов и госпошлины. В результате доля субнациональных бюджетов в общих доходах бюджетной системы страны сократится до 30% в 2012 г. против 40% в 2008 г. Для бюджета Вологодской области выпадающие доходы составят 1,3 млрд. руб. Между тем эти источники смогли бы на треть профинансировать ожидаемый в 2012 г. дефицит областного бюджета.

Одновременно на субфедеральный уровень будут переданы дополнительные полномочия по финансовому обеспечению учреждений среднего профессионального образования, содействию занятости населения и социальной поддержке отдельных граждан. Для дефицитного бюджета Вологодской области это потребует более 420 млн. руб. дополнительных расходов.

Рисунок 7. Динамика неналоговых доходов регионального бюджета Вологодской области в 2008 – 2014 гг.

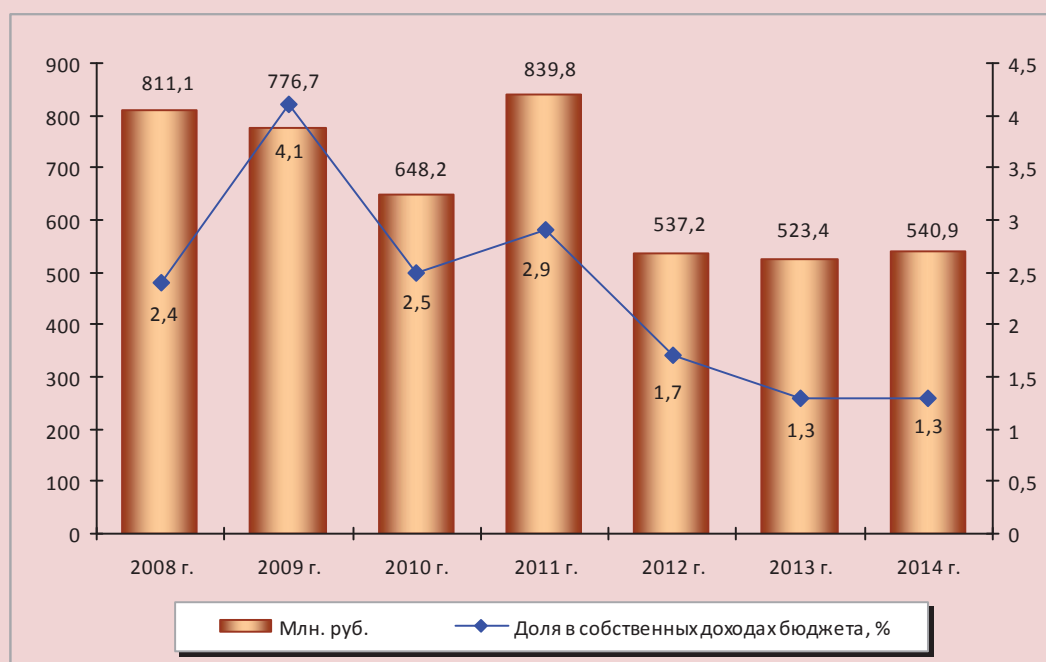


Таблица 9. Обеспеченность населения бюджетными доходами, тыс. руб. на человека

Показатели	Фактически			2011 г., оценка	Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.		2012 г.	2013 г.	2014 г.
Вологодская область	41,7	33,1	38,4	39,0	43,0	46,6	49,3
Российская Федерация	43,7	41,7	45,7	45,5	53,8	56,9	61,6
Разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между областью и РФ							
тыс. руб.	2,0	8,6	7,3	6,5	10,8	10,3	12,3
%	4,6	79,4	84,0	85,7	79,9	81,9	80,0
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, млн. руб.	0	0	0	737,9	1332,5	449,5	229,0

На сегодня остаётся нереализованным указание Президента РФ о проведении инвентаризации федеральных льгот по региональным и местным налогам.

В результате их действия консолидированные бюджеты субъектов теряют более трети доходов от поступлений территориальных налогов, а бюджет Вологодской области – две трети (табл. 10). При этом более 90% льгот по федеральному законодательству получают субъекты естественных монополий, финансовое положение которых наиболее устойчиво.

Совершенно очевидно, что недостаточность федеральной поддержки и стремление достичь сбалансированности федерального бюджета за счёт изъятия налогового потенциала регионов следует отнести к основным внешним угрозам функционирования территориальных бюджетных систем не только Вологодской области, но и всех субъектов Российской Федерации.

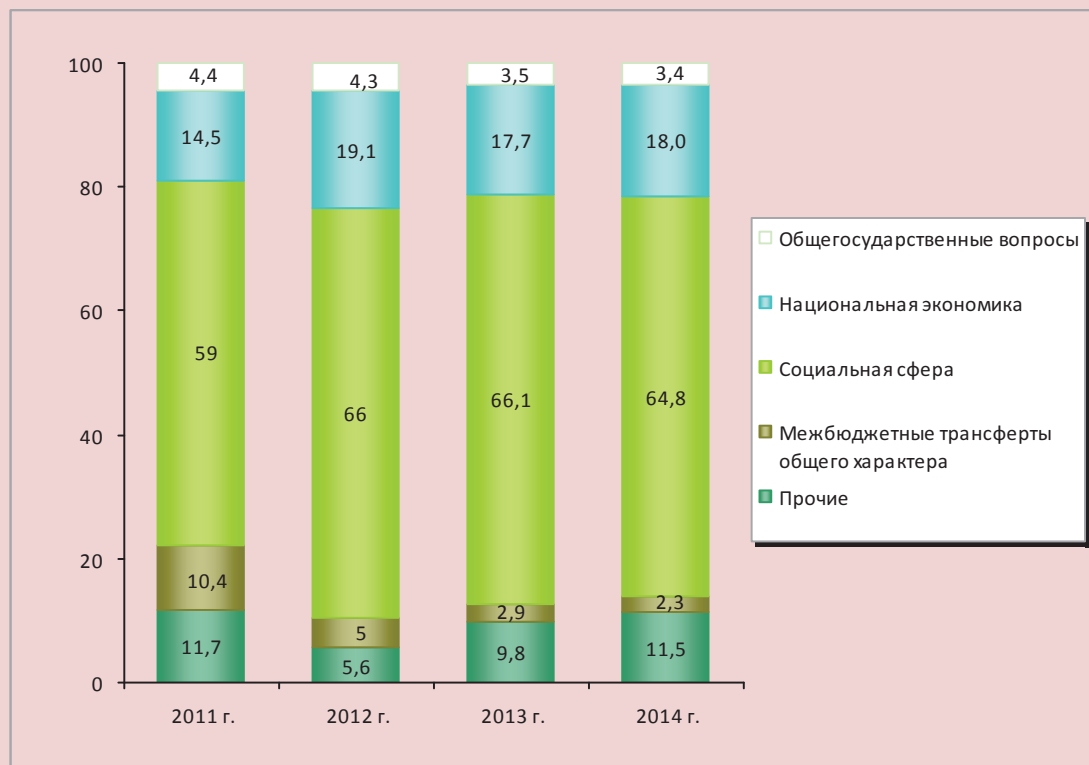
В 2012 – 2014 гг. региональные власти продолжают курс на ограничение мягкой бюджетной политики и сокращение государственных расходов.

Таблица 10. Федеральные льготы по региональным и местным налогам

Показатели	Российская Федерация			Вологодская область		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Объем федеральных льгот, млрд. руб.	153,4	181,9	201,7	1,5	3,0	3,6
В % к объему поступлений региональных и местных налогов	31,1	31,9	32,1	40,6	66,7	73,6

Источники: данные ФНС РФ; Казначейства России; расчёты ИСЭРТ РАН.

Рисунок 8. Структура расходов регионального бюджета Вологодской области в 2011 – 2014 гг., %



Это вызвано не только сворачиванием финансовой помощи из федерального бюджета, но и необходимостью направления части собственных доходов на обеспечение возврата заёмных средств, привлеченных для покрытия дефицита областного бюджета в предыдущие годы. К 2015 г. расходы областного бюджета сократятся на 8 млрд. рублей или в 1,2 раза к их объёму в 2011 г.

Как же собираются власти распорядиться региональной казной? Об основных приоритетах нового цикла бюджетной политики можно судить по рисунку 8, иллюстрирующему агрегированную структуру расходной части областного бюджета.

Подавляющая часть бюджетных ресурсов будет потрачена на традиционные функции. Самой масштабной статьёй останутся социальные обязательства, на обеспечение выполнения которых с учётом межбюджетных трансфертов предполагается использовать две трети финансирования. С этой точки зрения трёхлетний бюджет сохраняет статус социально-ориентированного.

В структуре социальных расходов (рис. 9) сохраняется приоритетность различных видов социальной поддержки нуждающихся категорий граждан – на эти цели планируется направлять более 9 млрд. рублей ежегодно.

Рисунок 9. Структура расходов регионального бюджета Вологодской области на финансирование социальной сферы в 2011 – 2014 гг., %

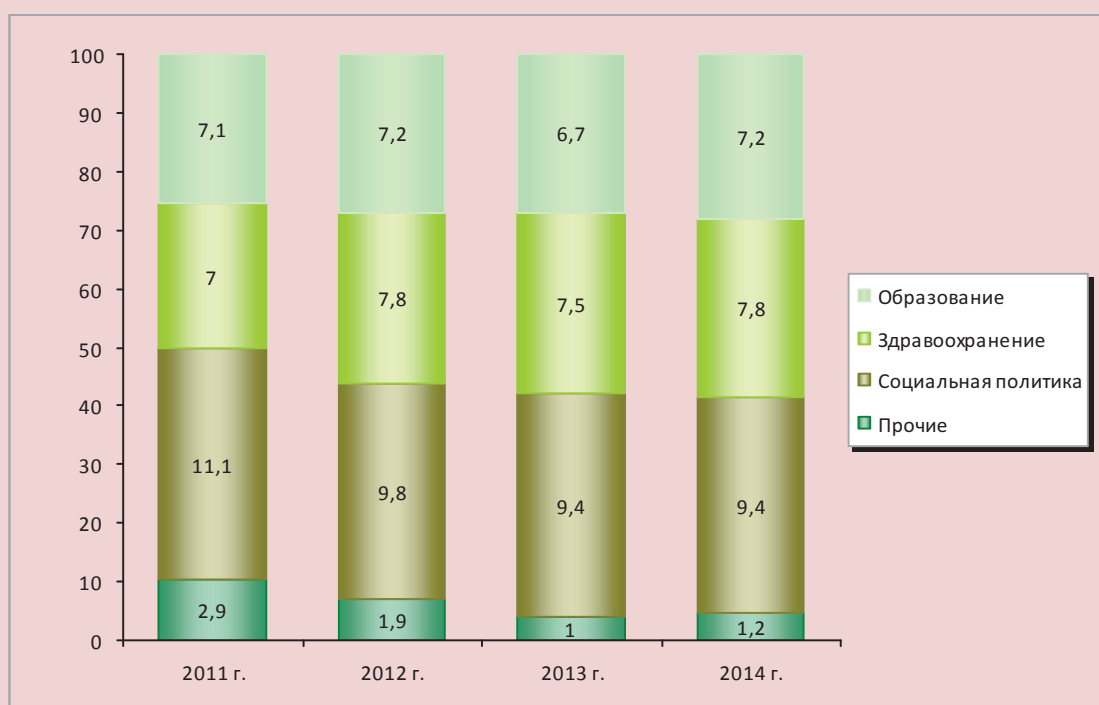


Таблица 11. Ассигнования регионального бюджета Вологодской области по отдельным функциональным разделам и подразделам в 2011 – 2014 гг., %

Раздел, подраздел	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г. к 2011 г., %
ЖКХ	2107,0	594,3	488,3	267,3	12,7
Начальное профессиональное образование	351,2	283,7	220,0	255,3	72,7
Молодёжная политика	155,4	149,2	132,3	131,7	84,7
Культура	882,7	853,8	575,6	753,3	85,3
Стационарная медпомощь	889,4	762,6	584,2	641,5	72,1
Амбулаторная помощь	197,2	146,7	127,5	135,4	68,7
Скорая помощь	152,9	87,0	75,9	81,7	53,4
Физическая культура и спорт	782,8	744,8	292,5	360,8	46,1
Средства массовой информации	219,8	120,1	117,1	117,2	53,3

Следующими по объёму функциональными статьями расходов будут образование и здравоохранение, ежегодное финансирование которых потребует порядка 15 млрд. руб. бюджетных средств. Оставшиеся ассигнования в размере 1 – 2 млрд. руб. пойдут на финансовое обеспечение средств массовой информации, мероприятий в области культуры и спорта.

В то же время адресное решение социальных проблем, поставленное как задача бюджетной политики в среднесрочном периоде, проявляется в снижении ассигнований по ряду важных социально значимых направлений (табл. 11).

Как видно, расходы на финансовое обеспечение мероприятий в области физкультуры и спорта утверждены со сни-

жением в два раза. Наполовину уменьшится поддержка из областного бюджета средств массовой информации.

При острой нехватке квалифицированных рабочих кадров и низкой производительности труда в экономике расходы на начальное профессиональное образование урезаются на треть.

Абсолютное сокращение ассигнований запланировано на все виды медицинской помощи.

Однако из перечня подлежащих сокращению направлений расходов больше всего пострадает жилищно-коммунальное хозяйство. Финансирование этой жизненно важной отрасли снизится почти в восемь раз. Между тем Вологодская область, характеризующаяся высоким уровнем износа жилого фонда и коммунальной инфраструктуры, нуждается в колоссальных инвестициях в сферу ЖКХ.

Дело в том, что в связи с созданием дорожного фонда Правительство области вынуждено было перераспределить бюджетные ассигнования, в том числе за счёт отдельных видов социальных затрат и расходов на ЖКХ.

Формируемая система региональных дорожных фондов серьёзно изменит структуру финансирования сектора национальной экономики (табл. 12).

В среднем две трети ассигнований в пределах раздела «Национальная экономика» будут предназначены для финансирования дорожной инфраструктуры в рамках дорожного фонда.

Организационные механизмы фонда имеют ряд преимуществ перед бюджетным финансированием, поскольку порядок их образования основан на увязке расходов с доходами. Безусловно, запуск дорожных фондов позволит получить дополнительные ресурсы, однако их функционирование потребует жёсткого контроля за целевым использованием средств этих фондов³.

Бюджетная поддержка сельского и лесного хозяйства заложена без учёта федеральных трансфертов, поэтому следует ожидать её увеличения, как это обычно и происходит в практике бюджетного процесса.

К сожалению, региональный бюджет сокращает участие в решении жилищной проблемы. И без того скудные вложения на эти цели уже в 2012 г. уменьшатся в два раза, а к концу 2014 г. в связи с окончанием срока действия большинства жилищных программ на обеспечение населения региона жильём предусмотрено потратить всего 101 млн. руб. (табл. 13).

Таблица 12. Структура расходов регионального бюджета Вологодской области по разделу «Национальная экономика» в 2011 – 2014 гг.

Наименование подраздела	2011 г., оценка		Прогноз						2014 г. к 2011 г., %
			2012 г.		2013 г.		2014 г.		
	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%	
Расходы, всего	6896,6	100,0	7745,7	100,0	6595,7	100,0	7128,6	100,0	103,4
Сельское хозяйство	1553,8	22,5	762,9	9,8	503,9	7,6	507,2	7,1	32,6
Лесное хозяйство	778,9	11,3	497,1	6,4	497,4	7,5	502,3	7,0	64,5
Дорожное хозяйство	1284,6	18,6	4747,2	61,3	4707,8	71,4	4999,4	70,1	389,2
Прочие расходы	3279,3	47,5	1738,5	22,5	886,6	13,5	1119,7	15,8	34,1

³ По данным экспертов Национального антикоррупционного комитета, в дорожном строительстве расхищается порядка 50% бюджетных средств. Это значительно превышает показатели других отраслей.

Таблица 13. Расходы регионального бюджета Вологодской области на обеспечение населения жильем, млн. руб.

Наименование	2011 г., оценка	Прогноз		
		2012 г.	2013 г.	2014 г.
ДЦП «Обеспечение жильем молодых семей на 2012 – 2015 гг.»	30,0	30,0	30,0	30,0
ДЦП «Доступное жилье на 2009 – 2013 гг.»	419,4	112,4	86,4	0
ДЦП «Социальное развитие села на 2009 – 2012 гг.»	78,4	40,0	0	0
ДЦП «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот на 2011 – 2013 гг.»	200,0	100,2	160,2	0
Строительство жилого дома для ветеранов в п. Молочное	60,0	50,0	0	0
Обеспечение жильем граждан, уволенных с военной службы	30,0	30,0	30,0	30,2
Обеспечение жильем граждан в соответствии с федеральными законами о ветеранах и инвалидах	43,2	40,3	40,7	40,7
Расходы на обеспечение жильём, всего	861,0	402,9	347,3	100,9
В % к общему объёму расходов бюджета	1,8	1,0	0,9	0,3

Особенностью нового закона о бюджете являются существенные изменения в системе межбюджетного взаимодействия, направленные на укрепление фискальной автономии органов местного самоуправления.

Начиная с 2012 г. по дополнительным нормативам отчислений в бюджеты муниципальных районов будут передаваться 25% поступлений налога на имущество организаций, а в бюджеты поселений – 25% поступлений налогов от упрощённой системы налогообложения. Кроме того, вводятся дифференцированные нормативы отчислений от НДФЛ на замену дотаций, что позволит наполовину снизить объём выравнивающих дотаций, выделяемых муниципальным образованиям из областного бюджета. В результате подобных новаций уже в 2012 г. муниципалитеты районного и поселенческого звена дополнительно получат 1,5 млрд. руб., а общий эффект увеличения собственной доходной базы консолидированных бюджетов муниципальных районов оценивается в два раза (рис. 10).

Социальная направленность бюджетных расходов и ограниченный потенциал доходов, особенно в условиях роста стоимости услуг естественных монополий, а также экономического спада, блокируют возможности по формированию бюджета развития и переходу к активному инвестированию в ключевые проекты.

Впервые региональный бюджет так резко минимизирует выделение ассигнований на капиталовложения. Кризисный обвал налоговых поступлений в 2009 – 2010 гг. заставил Правительство области провести балансировку регионального бюджета за счёт капитальных затрат, что оказало негативное влияние на их динамику в среднесрочной перспективе: при ограниченных финансовых ресурсах уровень социальных расходов придётся поддерживать, а, значит, капиталовложения снова стали балансирующей статьёй. Уже в 2012 г. объём бюджетных инвестиций сократится на 3,1 млрд. руб., то есть более чем в три раза, а их доля в расходной части бюджета вплоть до 2015 г. не достигнет и 5% (рис. 11).

Беспрецедентное снижение капитальных вложений свидетельствует о том, что период бурного роста бюджетных доходов в 2000 – 2008 гг. не был использован региональными властями для формирования соответствующих резервов и проведения контрциклической бюджетной политики в условиях кризиса. Поэтому для обеспечения необходимого объёма социальных обязательств потребовалось реформировать бюджет, прежде всего за счёт сокращения инвестиций в развитие региональной экономики.

Рисунок 10. Собственные доходы консолидированных бюджетов муниципальных районов Вологодской области, млрд. руб.

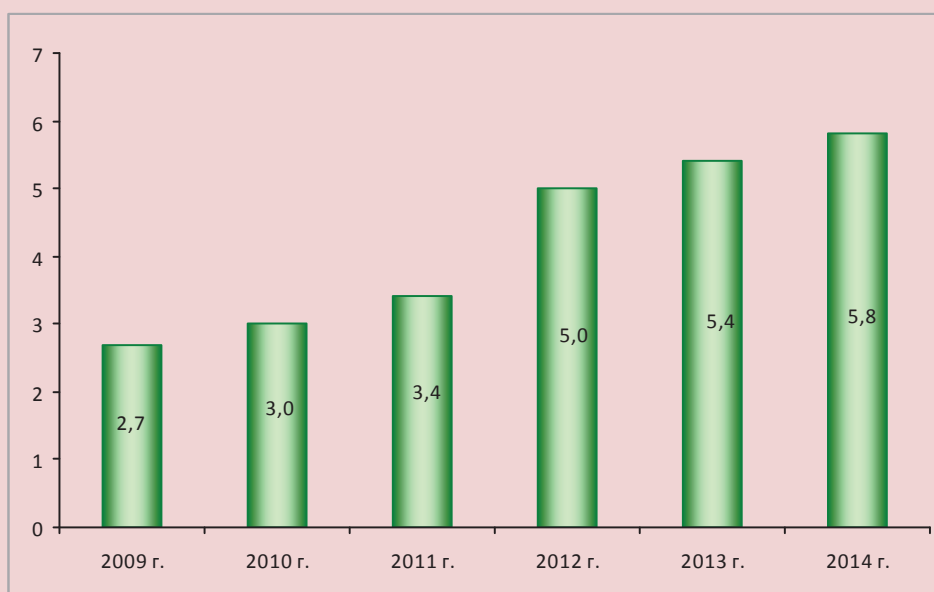
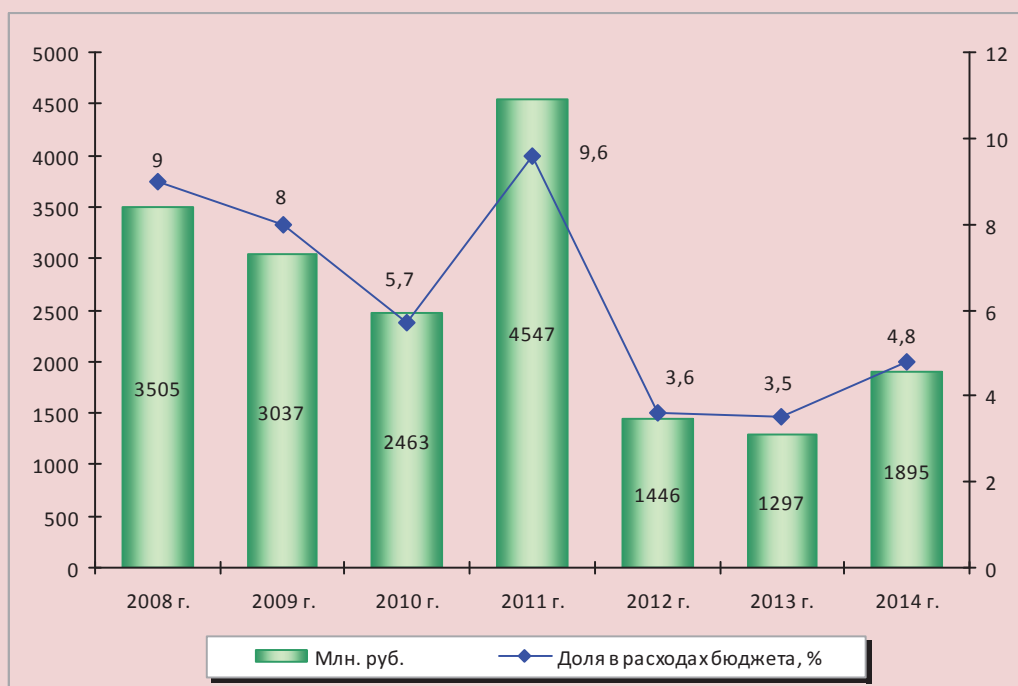


Рисунок 11. Капиталовложения регионального бюджета Вологодской области в 2008 – 2014 гг.



Однако глубина падения налоговых доходов областного бюджета была столь велика, что даже при оптимизации затрат и увеличении финансовой помощи из федерального бюджета области не хватило ресурсов для финансирования выбранного уровня расходов. Прогрессирующий

дефицит бюджета вызвал необходимость привлечения как банковских ресурсов, так и из кредитов федерального бюджета, общий объём которых за 2009 – 2011 гг. составил огромную сумму – 23 млрд. руб., соответствующую трети собственных доходов областного бюджета.

В плановом периоде ожидается уменьшение заимствований, но их обслуживание потребует ежегодного отвлечения бюджетных средств порядка 1 млрд. руб., которые могли бы быть использованы для финансирования значимых направлений социально-экономического развития региона (рис. 12).

Результатом эскалации заимствований явился критический уровень государственного долга Вологодской области. В 2011 – 2012 гг. он составит 93% в объёме собственных доходов бюджета при законодательно установленном ограничении в размере 100%. И в 2013 – 2014 гг. абсолютная сумма долговых обязательств региона будет значительной (табл. 14).

Долговое давление в сфере государственных финансов будет являться самым серьёзным риском экономической безопасности региона.

Безусловно, в ближайшей перспективе многие бюджетные проблемы не только Вологодской области, но и других субъектов Северо-Запада Российской Федерации будут определяться дефицитностью и сильным трендом к росту долговой нагрузкой (табл. 15). Это потребует проведения последовательной бюджетной политики, адекватной рискам продолжающегося мирового кризиса.

Завершая анализ основного финансового документа региона на 2012 – 2014 гг., можно заключить, что новый закон о бюджете не содержит абсолютно новых идей. По сути, бюджетная политика, которая и годом ранее переводилась на стандарты выживания, получила лишь уточнение на ближайший период.

Осознавая сложность ситуации, нельзя, однако, не видеть, что Вологодская область

Рисунок 12. Привлечённые кредитные ресурсы и процентные расходы регионального бюджета Вологодской области в 2009 – 2014 гг., млн. руб.

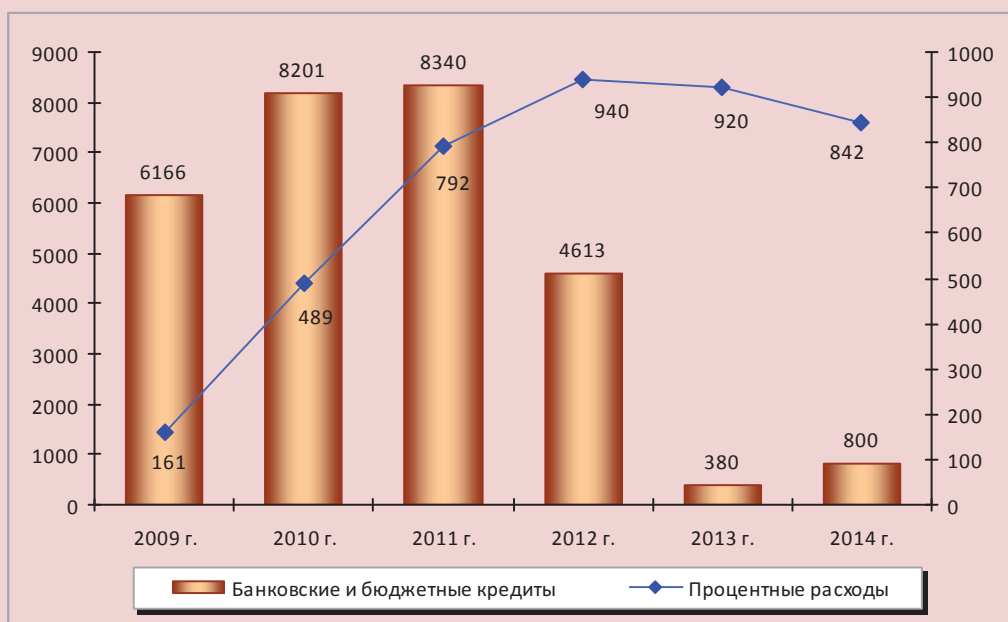


Таблица 14. Динамика государственного долга Вологодской области в 2008 – 2014 гг.

Показатели	Фактически			2011 г., оценка	Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.		2012 г.	2013 г.	2014 г.
Объём долга, млн. руб.	1752,5	10374,7	18498,1	26921,2	28746,1	22476,2	16697,4
В % к собственным доходам	5,1	54,5	71,6	93,0	92,5	57,4	40,0

Таблица 15. Дефицит региональных бюджетов и государственный долг субъектов СЗФО

Субъект	Дефицит бюджета				Государственный долг			
	2011 г., оценка		2012 г., прогноз		2011 г., оценка		2012 г., прогноз	
	млрд. руб.	% *	млрд. руб.	% *	млрд. руб.	% *	млрд. руб.	% *
Ленинградская область	4,4	10,1	3,2	6,1	8,0	18,3	7,3	13,8
г. Санкт-Петербург	51,3	16,5	29,6	8,8	37,1	11,9	65,4	19,3
Республика Коми	7,1	21,3	4,3	10,3	10,0	30,0	11,5	27,6
Мурманская область	4,7	14,6	5,4	16,2	6,6	20,5	10,7	32,0
Псковская область	2,8	27,5	3,3	27,7	3,1	30,7	4,6	38,7
Республика Карелия	3,0	19,2	2,6	15,0	9,5	60,9	10,7	61,8
Новгородская область	2,9	19,2	1,3	7,5	11,1	73,5	11,1	64,2
Калининградская область	5,7	29,3	5,4	25,3	17,5	89,8	15,7	73,5
Архангельская область	7,6	27,2	9,2	26,6	19,1	68,5	27,5	79,5
Вологодская область	8,1	29,7	4,4	14,3	26,9	93,0	28,7	92,5

* В % к собственным доходам бюджета.

располагает резервами увеличения доходов и дальнейшей оптимизации расходов. Важнейшими из них следует считать:

1. Повышение уровня собираемости налогов и сборов. На наш взгляд, этот реальный резерв пополнения региональной казны используется не в полной мере. Если и предпринимаются некоторые шаги по работе с недоимщиками, то заметных последствий в виде существенного снижения задолженности не наблюдается. Так, по данным налоговой отчетности, по состоянию на 01.01.2012 г. возможная к взысканию задолженность по налогам и сборам в областной бюджет увеличилась на 51,1 млн. руб. по сравнению с её объемом на начало 2011 г. и составила 1,6 млрд. руб., что соответствует 20% дефицита бюджета.

2. Продолжение системной работы по легализации доходов. Увеличение ставок страховых взносов создаёт потенциальную основу для ухода бизнеса в тень. По данным УФНС по Вологодской области, недоборы подоходного налога с теневой зарплаты, не фиксируемой официально и уходящей тем самым от налогообложения, увеличатся до 1,0 млрд. руб. в 2014 г. против 0,2 млрд. руб. в 2010 г., то есть порядка 10% НДФЛ «пройдёт» мимо бюджета.

В этой связи на первый план выдвигается задача легализации доходов, в частности, путём установления административного контроля за перечислением НДФЛ в бюджет на уровне поселений и районов.

3. Повышение мобилизующей функции неналоговых доходов посредством реализации мер административного характера по их регулированию. На наш взгляд, представляется целесообразной инвентаризация всех нормативных актов в сфере управления государственной собственностью и выработка объективных методик расчёта арендных ставок, поскольку не секрет, что зачастую решения по установлению арендной платы принимаются региональными властями произвольно. Необходимо также исключить факты передачи областного имущества в безвозмездное пользование федеральным структурам. Об имеющихся резервах увеличения неналоговых доходов свидетельствуют мизерные доходы в виде прибыли организаций, в уставных капиталах которых присутствует доля области (для примера: поступление данной категории платежей в бюджет в 2012 г. заложено в сумме 500 тыс. руб., что конечно же несопоставимо с участием бюджета в развитии бизнеса).

4. Восстановление инвестиционного спроса. Реализацию ряда инвестиционных проектов, озвученных в прогнозе социально-экономического развития Вологодской области, следует рассматривать в качестве одного из ключевых генераторов роста бюджетных доходов. В этой связи не лишним будет вспомнить и о сбережениях населения, не используемых для производственного накопления (согласно статистике Банка России, объём вкладов физических лиц Вологодской области на 01.01.2012 г. составил 67,4 млрд. руб., что в два раза превышает объём доходов областного бюджета).

5. Повышение качества управления государственными расходами. Сложившаяся структура расходов областного бюджета, приоритет в которой отдан финансированию социальных направлений, сочетается с их низкой эффективностью. Сокращение неэффективных расходов позволит покрыть бюджетный дефицит в 2012 г. на 1,8 млрд. руб.⁴

Дальнейшее ограничение затрат в сфере государственного управления также следует рассматривать в качестве резерва экономии бюджетных ресурсов. Несмотря на значительное сокращение численности аппарата законодательных и исполнительных органов власти, проведённое в 2009 – 2010 гг., сумма расходов областного

бюджета на его содержание не снижается, превышая финансирование отдельно взятых лесного хозяйства, транспорта, культуры, экологии (табл. 16).

Задача повышения качества управления расходами и бюджетом в целом не может быть решена без осуществления мероприятий по оптимизации государственного долга, предусматривающих его реструктуризацию с помощью выпуска облигационного займа, сокращение предоставления госгарантий, непрерывность управления долгом в целях быстрой корректировки его объёмов.

Многие потенциальные резервы сбалансированности региональных бюджетов не могут быть освоены без соответствующих изменений федерального законодательства.

Это касается незамедлительной отмены федеральных льгот по территориальным налогам (объём этих льгот в Вологодской области соответствует 70% дефицита консолидированного бюджета); пересмотра системы возврата НДС⁵ крупным экспортным компаниям; установления обязанности отраслевых министерств Правительства РФ распределять межбюджетные трансферты до начала формирования территориальных бюджетов; пересмотра порядка возврата остатков целевых субсидий в федеральный бюджет.

Таблица 16. Расходы регионального бюджета Вологодской области на содержание аппарата управления*

Показатели	Фактически			2011 г., оценка	2012 г., прогноз
	2008 г.	2009 г.	2010 г.		
Объём расходов, млн. руб.	887,1	815,7	851,4	1123,6	840,0
В % к общим расходам бюджета	2,6	3,2	2,6	3,0	2,4

* Расходы на содержание Законодательного Собрания, Правительства Вологодской области, судебной системы, департамента финансов, контрольно-счётной палаты, избирательной комиссии.

⁴ По данным мониторинга, проводимого Минрегионразвития РФ, общая сумма неэффективных расходов только в сферах образования и здравоохранения Вологодской области за 2009 – 2011 гг. составила 6 млрд. руб.

⁵ По данным налоговой отчётности, объём предъявленного к возврату НДС налогоплательщикам Вологодской области в 2011 г. составил 8 млрд. руб. или 70% к исчисленной сумме налога.

Таким образом, качество бюджетного планирования необходимо совершенствовать. Эта проблема становится первичной в системе управления бюджетом, поскольку его реальное исполнение далеко от прогнозных параметров.

Без существенного улучшения качества бюджетного планирования будет трудно перейти к программному бюджету и его увязке с решением стратегических задач территориального развития.

Литература

1. Кудрин, А. Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России / А. Кудрин, О. Сергиенко // Вопросы экономики. – 2011. – № 3. – С. 4-19.
2. О бюджетной политике в 2012 – 2014 гг. [Электронный ресурс]: Бюджетное послание Президента РФ // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
3. Об исполнении бюджетов субъектов РФ за 2008 – 2010 гг. и ноябрь 2011 г. [Электронный ресурс]: отчетность Казначейства России // Официальный сайт Федерального казначейства. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>
4. Об областном бюджете на 2011 г. – 2013 гг. и 2012 – 2014 гг. [Электронный ресурс]: законы Вологодской области // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
5. О прогнозе социально-экономического развития Вологодской области на 2011 г. – 2013 гг. и 2012 – 2014 гг. [Электронный ресурс]: постановление Правительства Вологодской области // Официальный сайт Правительства Вологодской области. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/ru/documents/database/>
6. Поварова, А.И. Трёхлетний бюджет: ждаты ли стабильности? / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 2 (14). – С. 20.
7. Поварова, А.И. Формирование регионального бюджета в условиях кризиса / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2010. – № 2 (10). – С. 101.
8. Сенчагов, В. Модернизация финансовой сферы / В. Сенчагов // Вопросы экономики. – 2011. – № 3. – С. 4-19.
9. Сорокин, Д. О стратегии развития России / Д. Сорокин // Вопросы экономики. – 2010. – № 8. – С. 28.
10. Швецов, Ю. Бюджет государства как общественное достояние / Ю. Швецов // Общество и экономика. – 2011. – № 8-9. – С. 119-131.