

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

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
НА ПРОЕКТ ЗАКОНА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ
«ОБ ОБЛАСТНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2019 ГОД
И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2020 И 2021 ГОДОВ»**

Вологда

2018

Проект областного бюджета на 2019–2021 годы сформирован с учётом Указов Президента от 07.05.2012 и 07.05.2018 годов, основных направлений налоговой и бюджетной политики Российской Федерации и Вологодской области на краткосрочную перспективу, условий соглашений с Министерством финансов РФ о предоставлении бюджетных кредитов на замещение долговых обязательств, а также является ключевым источником финансирования мероприятий Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года.

Законопроект характеризуется следующими основными чертами:

- исполнение бюджета в 2019 году с дефицитом в сумме 1,3 млрд. руб., в 2020–2021 годах с профицитом соответственно 0,6 и 3,6 млрд. руб.;
- формирование расходов на основе утверждённых Правительством области государственных программ;
- снижение объёма государственного долга к концу 2021 года на 10 млрд. руб., или до 16,5% собственных доходов бюджета против ожидаемого уровня 39,6% по итогам 2018 года.

В законопроекте года отражены следующие позитивные тенденции предстоящего бюджетного цикла:

1. Повышающая динамика собственных¹ доходов.

В прогнозном периоде собственные доходы бюджета в номинальном измерении увеличатся на 12,5 млрд. руб., или на 24% к уровню 2018 года, а в реальном – на 6,5 млрд. руб., или на 11%. Две трети прибавки доходов обеспечат акцизы и налог на доходы физических лиц (НДФЛ), что обусловлено повышением ставок и изменением нормативов отчислений акцизов и ростом фонда заработной платы.

2. Сохранение социальной направленности бюджета.

Более 60% бюджетных ассигнований будет направлено на финансирование социальной сферы региона, из них 30% – на социальную поддержку граждан, 22% – на развитие образования.

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.

3. Увеличение доли расходов на поддержку отраслей национальной экономики.

Развитие экономики региона впервые станет вторым приоритетным направлением финансирования после социальной политики. На эти цели планируется направить 23% бюджета против 17% в предыдущие годы.

4. Снижение объёма государственного долга и уровня долговой нагрузки.

На 1 октября 2018 года объём государственного долга составил 23,5 млрд. руб., или 45% собственных доходов областного бюджета. В течение 2019–2021 годов планируется сократить долговые обязательства до 10,7 млрд. руб. и снизить долговую нагрузку до 16,5%. Важно, что в предстоящие три года будут полностью погашены долги перед кредитными организациями, а в структуре госдолга останутся только бюджетные кредиты.

5. Значительное увеличение капитальных расходов.

Несомненным достоинством законопроекта служит рост бюджетных инвестиций. Уже в 2019 году они составят 10,5 млрд. руб. против 4,6 млрд. руб. в 2018 году, всего за три года на капиталовложения планируется направить более 30 млрд. руб.

Законопроект об областном бюджете имеет ряд негативных тенденций.

1. Стагнация темпов роста налога на прибыль.

Среднегодовой прирост поступлений налога на прибыль составит 2% при среднем показателе за 2015–2017 годы 24%. Понижающая динамика платежей станет закономерным следствием централизации в федеральном бюджете 1% сборов налога на прибыль. Размер прибыли, сделанный Правительством области² в прогнозе социально-экономического развития, не включает показатели двух ключевых налогоплательщиков – ПАО «Северсталь» и АО «Апатит». В то же время объёмы поступлений налога на прибыль в проекте бюджета сформированы с учётом минимальных значений этих компаний. Представленные расчёты выглядят неубедительными и требуют обоснования.

² Постановление Правительства Вологодской области от 29.10.2018 г. № 975 «О прогнозе социально-экономического развития Вологодской области на среднесрочный период 2019–2021 годов».

2. Решение задачи обеспечения сбалансированности областного бюджета за счёт оптимизации расходов.

Среднегодовой прирост расходов в 2019–2021 годах составит 1,1%, что не компенсирует инфляцию, а значит, не позволит в достаточной степени задействовать бюджет как инструмент развития региона. На наш взгляд, расходная часть бюджета должна прирастать с учётом инфляции не ниже чем на 5% в год, даже за счёт увеличения дефицита. Следовательно, проектируемые расходы должны были бы составить: в 2019 году – 69 млрд. руб.; в 2020 году – 72,5 млрд. руб., в 2021 году – 76,2 млрд. руб. Это дало бы возможность дополнительно направить на социально-экономические нужды 16,7 млрд. руб. При этом размер дефицита бюджета находился бы на экономически безопасном уровне 4–8% относительно доходов. Важно понимать, что в основе заявленного на 2020–2021 годы профицита бюджета лежит сокращение важнейших направлений финансирования жизнеобеспечения населения. В 2020 году расходная часть бюджета сократится на 1,8%. За три плановых года произойдёт уменьшение целого ряда значимых направлений финансирования, в частности: спортивных мероприятий – на 83%; ЖКХ – на 55,5%; культуры – на 32,6%; сельского хозяйства – на 16% по сравнению с оценкой по итогам 2018 года. Представляется, что по таким статьям, как сельское хозяйство, культура, спорт, ЖКХ ввиду значимости этих видов деятельности необходимо предусмотреть не прогрессирующее снижение, а хотя бы стабилизацию ресурсного обеспечения.

3. Слабая государственная поддержка развития приоритетных направлений науки и техники в целях перевода промышленности региона в стадию шестого технологического уклада.

На поддержку прикладных научных исследований в 2020–2021 годах предусмотрено 2 млн. руб., или 0,00015% валового регионального продукта. Данное обстоятельство противоречит Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года, согласно которой к 2030 году доля внутренних затрат на исследования и разработки в валовом региональном продукте должна составить 1,77%. С таким слабым финансированием сложно ожидать принципиальных технологических сдвигов в экономике и включение Вологодской области в число 35 лидирующих регионов по уровню инновационной активности.

4. Структура финансирования государственных программ (ГП) не в полной мере отвечает задаче создания условий для привлечения инвестиций в экономику области.

На реализацию трех программ, предназначенных исключительно для развития экономики («Экономическое развитие», «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства», «Энергоэффективность и развитие газификации»), в 2019-2020 гг. планируется выделить 559 млн. руб., или 0,4% расходов. Для сравнения, на одну ГП «Управление региональными финансами» закладывается на 2020-2021 гг. 6,7 млрд. руб., или 5,3% общего объема финансирования государственных программ³. На наш взгляд, подобное распределение финансирования государственных программ не в полной мере отвечает главной цели устойчивого социально-экономического развития Вологодской области, обозначенной в Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года и Основных направлениях бюджетной и налоговой политики⁴.

Фиксируя определённые изъяны законопроекта, мы исходим из понимания того, что в настоящее время управленческие решения региональных властей ограничены достаточно централизованной моделью бюджетного устройства, которая уже привела к деградации налоговой базы большинства территорий.

Федеральная бюджетная политика на предстоящий трёхлетний цикл не предполагает каких-либо серьёзных изменений. Её основной концепцией останется финансовая консолидация и консервирующая низкие темпы экономического роста. Проект федерального бюджета не содержит целостной системы мер по созданию действенных стимулов для повышения доходного потенциала регионов. Объем безвозмездной финансовой помощи будет иметь понижающий тренд. Так, трансферты бюджету Вологодской области за три года сократятся до 6,9 млрд. руб. против 11,8 млрд. руб. в 2018 году. Такое заметное сокращение только на примере одного региона означает, что центральное правительство в очередной раз перекладывает сокращение расходов и дефицита федерального бюджета на бюджеты нижестоящих уровней.

³ Данные из приложения о расходах по госпрограммам и пояснительной записки к проекту бюджета.

⁴ Постановления Правительства Вологодской области от 17.10.2016 №920, от 25.09.2017 г. № 858.

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.

Вместе с тем, и региональным властям необходимо более активно заниматься поиском новых проектов по развитию конкурентоспособного сектора высокотехнологичных производств, без которого трудно ожидать достижения бюджетной устойчивости.

Следует отметить, 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 долговой кризис и создать предпосылки для стабилизации бюджетной системы региона. Представленный проект закона Вологодской области «Об областном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» характеризуется значительным ростом собственных доходов, снижением долгового бремени до экономически безопасного уровня.

Таким образом, на основании изложенного считаем возможным поддержать проект закона области «Об областном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

Директор ВолНЦ РАН д.э.н.



А.А. Шабунова