

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
НА ПРОЕКТ ЗАКОНА ОБЛАСТИ
«ОБ ОБЛАСТНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2013 ГОД
И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2014 И 2015 ГОДОВ»¹

Анализ проекта областного бюджета на 2013 – 2015 годы позволяет сделать следующие выводы.

1. Прогнозные параметры бюджета свидетельствуют о том, что в 2013 – 2015 гг. **выйти на докризисный уровень по показателю собственных доходных источников в реальном выражении не удастся.** Отставание Вологодской области от российских показателей по уровню обеспеченности населения области бюджетными доходами будет увеличиваться (с 12 тыс. руб. в 2012 г. до 16,5 тыс. руб. в 2013 г., до 19 тыс. руб. – в 2014 г. и до 24 тыс. руб. – в 2015 г.).

2. Обращает на себя внимание **отрицательная динамика бюджетных расходов по всем направлениям финансирования социальной сферы:** расходы на образование за три года сократятся на 12%, культуру – на 30%, социальную политику – на 23%, физкультуру и спорт – на 52%. Дефицит бюджетных ресурсов не позволит в полной мере обеспечить социальные гарантии и решать проблемы, имеющиеся в социальной сфере.

3. **Предельно высокий уровень долговой нагрузки** останется одним из ключевых факторов, сдерживающих социально-экономическое развитие области. В 2013 г. государственный долг составит 28 млрд. руб., что соответствует 87% объёма собственных доходов бюджета. Расходы на обслуживание долговых обязательств вырастут в два раза и по абсолютному объёму в 2013 – 2014 гг. (2,5 млрд. руб.) превысят большинство расходных направлений областного бюджета.

4. В прогнозном периоде кризисное падение прибыли организаций не восстановится (в 2015 г. прибыль прибыльных организаций составит 92% к 2012 г. и 29% к 2008 г.). В результате с 2013 г. **налог на прибыль перестанет исполнять роль основного доходного источника областного бюджета.** Его поступления планируются со снижением к уровню 2012 г. на 1,6 млрд. руб. или на 15%. Более того, даже в 2015 г. поступления налога на прибыль окажутся ниже уровня не только 2008 г., но и 2010 – 2012 гг.

5. Поступления подоходного налога будут расти умеренными темпами (15% ежегодно против 20 – 26% в докризисный период) и увеличатся за три года на 5 млрд. руб. **Средняя заработная плата будет ниже среднего**

¹ Заключение подготовлено по аналитическим материалам Института социально-экономического развития территорий РАН.

уровня по РФ (в 2012 г. на 4,4 тыс. руб., в 2013 г. – на 4,5 тыс. руб., в 2014 г. – на 5 тыс. руб., в 2015 г. – на 5,9 тыс. руб.).

6. Резервы достижения сбалансированности областного бюджета за счёт инвестиционных расходов будут исчерпаны. Объём капиталовложений сократится в 4,3 раза и составит: в 2012 г. – 2,8 млрд. руб., в 2013 г. – 1,7 млрд. руб., в 2014 г. – 1,1 млрд. руб. и в 2015 г. – всего 0,6 млрд. руб.

7. Ограниченность собственных бюджетных ресурсов ставит под угрозу исполнение Указов Президента РФ, касающихся повышения заработной платы работникам бюджетной сферы.

На данном этапе формирования областного бюджета в нём не учтены расходы, необходимые для реализации президентских указов. Учитывая, что в 2013 – 2015 гг. Вологодской области необходимо возратить 16,2 млрд. руб. ранее полученных кредитов, а на повышение зарплат работникам бюджетной сферы потребуется почти 18 млрд. руб., можно заключить, что без помощи из федерального бюджета средств на реализацию поставленной Президентом РФ задачи у региона нет. Между тем, трансферты, предусмотренные на эти цели в федеральном бюджете для Вологодской области в 2013 г., не компенсируют и 25% потребности в финансировании.

8. Централизованная система межбюджетных отношений будет являться одним из основных рисков функционирования бюджетов субъектов РФ.

Передача государственных полномочий всё в большей степени перекладывается на региональный и местный уровень без адекватного финансового подкрепления. В федеральном бюджете предусмотрено последовательное сокращение объёма межбюджетных трансфертов субъектам РФ: с 1,4 трлн. руб. в 2012 г. до 1,3 трлн. руб. в 2013 г. и 1,2 трлн. руб. в 2015 г.

За 2013 – 2015 гг. одни только дотации и субвенции бюджету Вологодской области сократятся на 1,1 млрд. руб., что равнозначно потерям областного бюджета в результате изменений федерального законодательства в сфере акцизного налогообложения.

Вместе с тем действующая налоговая политика, прежде всего в отношении крупного бизнеса, не способствует росту бюджетных доходов, а целенаправленно создает условия для вывоза за рубеж прибылей компаний и доходов физических лиц. В результате ведущие бюджетообразующие предприятия снижают свое участие в формировании бюджетных доходов. Так, за 2000 – 2011 гг. налоговые поступления в бюджетную систему РФ от Череповецкого металлургического комбината снизились с 14 до 3,4%,

Новолипецкого металлургического комбината – с 20 до 6%, Магнитогорского металлургического комбината – с 12 до 6,5% (табл. 1).

Таблица 1. Налоговые платежи металлургических комбинатов в бюджетную систему РФ в 2000 – 2011 гг., млн. руб.

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ЧерМК												
Налоги, всего	8219	5582	4860	9081	17498	16747	14450	23633	26999	3990	9186	8733
В % к выручке	13,9	10,7	8,0	11,1	13,4	11,7	9,0	12,2	11,1	2,8	4,4	3,4
НЛМК												
Налоги, всего	7694	4237	5827	9117	16451	13987	19295	15557	20703	6809	11529	12820
В % к выручке	19,9	11,4	10,9	12,2	13,0	11,7	13,8	10,0	10,2	5,3	6,4	5,8
ММК												
Налоги, всего	7272	3897	4487	9565	12071	14367	16043	15315	17400	5082	10243	15988
В % к выручке	12,1	7,4	7,4	10,8	9,0	9,8	9,9	8,0	7,7	3,7	5,1	6,5

Источник: годовые отчёты ОАО «Северсталь», «НЛМК», «ММК».

В результате снижения налоговой нагрузки удельный вес налоговых доходов от металлургического производства в общем объеме собственных доходов бюджетов регионов сократился в Вологодской области с 76 до 20%, в Липецкой области – с 81 до 32%, в Челябинской области – с 40 до 15% (табл. 2).

Таблица 2. Удельный вес налоговых доходов на душу населения от металлургического производства в общем объеме собственных доходов бюджетов субъектов РФ за 2000 – 2011 г., %

Субъект	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Вологодская область	75,7	37,3	38,6	36,0	48,0	43,3	38,2	37,8	34,3	14,8	22,1	19,9
Липецкая область	80,7	43,1	47,3	51,4	61,5	54,3	54,8	50,2	48,5	19,5	30,7	31,5
Челябинская область	40,0	23,7	21,7	31,4	29,2	28,4	22,5	16,8	14,1	6,9	11,2	15,4

Между тем, многочисленные эксперты указывают на имеющиеся резервы наполнения федерального и территориальных бюджетов. Это введение прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц; отмена возмещения НДС крупным экспортёрам; установление дифференцированного налога на недвижимость; повышение ставки налога на дивиденды с 9 до 13 – 15%; налогообложение вывозимого из России капитала, дивидендов и других сверхдоходов. По экспертным оценкам,

задействование этих резервов может потенциально увеличить доходы бюджета РФ на 4,6 трлн. руб., что позволило бы решить многие проблемы региональных бюджетов.

9. В проекте областного бюджета **не учтены имеющиеся резервы увеличения доходов.**

Общественная палата считает целесообразным:

– при формировании доходной части областного бюджета в качестве потенциального источника доходов учесть имеющуюся задолженность по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям, которая по данным налоговой отчетности, по состоянию на 01.11.2012 г. составила 2,4 млрд. руб., что соответствует объёму средств, необходимых для повышения заработной платы работникам бюджетной сферы в 2013 г.;

– в целях усиления мобилизующей функции неналоговых доходов реализовать ряд мер административного характера по их регулированию, в частности: провести инвентаризацию всех нормативных актов в сфере управления государственной собственностью; выработать объективные методики расчёта арендных ставок исключить факты передачи областного имущества в безвозмездное пользование федеральным структурам;

– в условиях сохраняющегося дефицита областного бюджета рассмотреть возможность приостановления действия закона Вологодской области от 05.07. 1996 г. № 87-ОЗ «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Вологодской области и должности государственной гражданской службы Вологодской области»;

– принимая во внимание, что исполнение бюджета Вологодской области становится всё более зависимым от финансовой помощи из федерального бюджета, продолжить работу с Правительством Российской Федерации по вопросам:

- отмены федеральных льгот по налогу на имущество организаций, что позволит увеличить налоговые доходы областного бюджета на 3,5 млрд. руб. и в значительной степени решить проблемы дефицита и ослабления долговой нагрузки;

- рассмотрения возможности продления до 01.01.2014 г. срока возврата ранее выданных бюджетных кредитов и замены коммерческих кредитов, планируемых к получению в 2013 г., на кредиты из федерального бюджета;

- увеличения безвозмездной финансовой помощи на реализацию Указов Президента РФ от 07.05.2012 г.

На основании изложенного, **Общественная палата Вологодской области считает невозможным поддержать проект закона области «Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов»**, поскольку он не соответствует целям социально-экономического развития страны и регионов, заявленным в предвыборных программных статьях Президента РФ В.В. Путина и его указах от 7 мая 2012 г., направленных на повышение качества жизни населения регионов за счёт развития экономики, рост эффективности государственного управления, сокращение чрезмерного социального неравенства и обеспечение социальной справедливости.

[1] В соответствии с полномочиями **Общественная палата Вологодской области** подготовила анализ проекта закона области «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (прилагается), который позволяет сделать следующие заключение.