

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов
Вологодской области за 2013 год

1. Ознакомление с докладом позволило выделить следующие **положительные изменения прошедшего финансового года:**

Во-первых, удалось сократить запланированный объём дефицита областного бюджета на 1,4 млрд. руб. (с 5,3 до 3,9 млрд. руб.).

Во-вторых, в результате принятия оперативных мер в сфере долговой политики бюджетный эффект в виде экономии по обслуживанию государственного долга составил более 400 млн. руб.

В-третьих, благодаря активному взаимодействию с Министерством финансов РФ в областную казну привлечено свыше 10 млрд. руб. межбюджетных трансфертов, что более чем в два раза превысило первоначально утверждённый объём.

В-четвёртых, существенно увеличена государственная поддержка сельского и дорожного хозяйства – на 1,1 и 0,9 млрд. руб. соответственно по сравнению с 2012 г.

В-пятых, активизация усилий по легализации заработной платы и сокращению недоимки позволила привлечь в бюджет существенные дополнительные доходы в сумме 2 млрд. руб.

В-шестых, выполнены отдельные целевые показатели по реализации указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. в части повышения оплаты труда работников бюджетной сферы: заработная плата педагогических работников школ доведена до средней по региону (24903 руб.); заработная плата врачей превысила средний уровень (32205 руб.).

В-седьмых, сделаны новые шаги по повышению открытости и доступности работы Департамента: разработан и внедрён информационный ресурс «Открытый бюджет»; создан Общественный Совет Департамента финансов; впервые в Законодательном собрании области состоялись «нулевые» чтения по проекту бюджета на 2014–2016 гг.

2. В то же время **не удалось реализовать следующие задачи**, обозначенные в основных направлениях бюджетной политики на 2013 год¹.

2.1. Сокращение государственного долга.

На конец 2013 г. госдолг Вологодской области составил 32,2 млрд. руб., увеличившись по сравнению с долгом на начало года на 3,2 млрд. руб. Долговая же нагрузка выросла с 92,2% до критического уровня – 106,5%. Это значит, что долг превысил объём собственных доходов областного бюджета на 2 млрд. руб.²

При этом в докладе департамента абсолютные показатели госдолга не сравниваются с реальным объёмом налоговых и неналоговых доходов, что искажает ситуацию с долговыми обязательствами.

Положение региона с долговой нагрузкой усугубляет значительный рост банковских кредитов, как в номинальном значении, так и по их доле в структуре задолженности: по сравнению с предыдущим годом заимствования увеличились на 4,9 млрд. руб., а их доля выросла с 31 до 43%.

2.2. Обеспечение сбалансированности бюджета.

В докладе бюджет 2013 года неоднократно позиционируется как сбалансированный. Однако это не соответствует действительности.

С научной точки зрения баланс означает равновесие системы и в этом смысле вести речь о сбалансированности при дефиците консолидированного бюджета в 5 млрд. руб., а областного бюджета – в 4 млрд. руб. не приходится. Кроме того, сокращение размера дефицита было достигнуто только по отношению к утверждённым параметрам. По сравнению же с 2012 г. произошёл рост дефицита как консолидированного (на 1,7 млрд. руб., или на 51,1%), так и областного бюджета – (на 1,1 млрд. руб., или на 40,4%).

¹ Постановление Правительства Вологодской области от 15.10.2012 г. № 1190 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Вологодской области на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов».

² В соответствии со ст. 107 Бюджетного кодекса РФ до 1 января 2017 года предельный объём государственного долга субъекта РФ может превысить объём собственных доходов бюджета в пределах объёма государственного долга по бюджетным кредитам по состоянию на 1 января текущего года и (или) в случае утверждения законом субъекта РФ о бюджете в составе источников финансирования дефицита бюджета бюджетных кредитов, привлекаемых в текущем финансовом году в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ, в пределах указанных кредитов.

2.3. Увеличение доходов областного бюджета.

По сравнению с 2012 г. совокупные доходы консолидированного бюджета уменьшились на 1,5 млрд. руб., или на 2,8%, областного бюджета – на 2,1 млрд. руб., или на 5%.

В докладе нет информации о поступлении собственных доходов консолидированного бюджета.

В областной бюджет за 2013 г. поступило 30,3 млрд. руб. налоговых и неналоговых доходов, что на 1,2 млрд. руб. меньше, чем годом ранее.

Ключевым фактором снижения собственных доходов стал почти двукратный обвал платежей по налогу на прибыль – до 5,96 млрд. руб. против 10,9 млрд. руб. в 2012 г., в результате чего доля налога на прибыль в формировании доходной части областного бюджета уменьшилась с 25,8 до 14,8%. Даже в кризисном 2009 г. она была выше и составляла 15,4%.

В разделе доклада, посвящённом базовому налогоплательщику – ОАО «Северсталь», – причины падения доходности Общества объясняются исключительно внешними факторами. При этом не указывается объём внесённого налога на прибыль. Согласно отчётности УФНС по Вологодской области, в целом от предприятий чёрной металлургии за 2013 г. в консолидированный бюджет области поступило 0,8 млрд. руб.³ налога на прибыль, в то время как по данным ОАО «Северсталь», дивидендные выплаты акционерам составили 5,3 млрд. руб.⁴ (для сравнения: на ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» и «Новолипецкий металлургический комбинат» – соответственно 3,1 и 3,7 млрд. руб.).

2.4. Реалистичность и надёжность бюджетных прогнозов, положенных в основу бюджетного планирования.

В течение 2012–2013 гг. Правительство области понизило прогноз по поступлению доходов областного бюджета в 2013 г. с 42 до 40,67 млрд. руб., в том числе собственных доходов – с 39,1 до 30,1 млрд. руб.

³ Отчёт о поступлении налоговых платежей в бюджетную систему РФ по основным видам экономической деятельности на 01.01.2014 г. // Официальный сайт ФНС. – Режим доступа: http://www.nalog.ru/rn35/related_activities/statistics_and_analytics/forms/#t2

⁴ Официальный сайт ОАО «Северсталь». – Режим доступа: http://www.severstal.com/rus/about/corporate_governance/dividends/

Соответственно, был скорректирован и прогноз по результатам исполнения бюджета. Первоначально (закон об областном бюджете на 2012–2014 гг.) бюджет 2013 года планировался с профицитом в 5,97 млрд. руб., но уже в первой редакции закона об областном бюджете на 2013–2015 гг. был заложен дефицит в 1,17 млрд. руб., который впоследствии Департамент финансов повысил до 5,32 млрд. руб.

Таким образом, реальное исполнение основных параметров регионального бюджета оказалось далёким от сценарных условий.

2.5. Поддержание сбалансированности местных бюджетов.

За 11 месяцев 2013 г.⁵ дефицит местных бюджетов составил 225 млн. руб. против профицита в сопоставимом значении за тот же период 2012 г. Объём муниципального долга вырос почти в два раза – с 1363 до 2655 млн. руб.

Повышение самодостаточности муниципальных районов и поселений в 2012–2013 гг. (в 2012 г. бездотационными являлись 63 муниципалитета, в 2013 г. – 62) было достигнуто главным образом за счёт изъятия из бюджетов городских округов половины поступлений налога на доходы физических лиц и передачи их в бюджеты районов и поселений на замену дотаций. По оценкам Департамента финансов⁶, в 2013 г. бюджеты городских округов будут исполнены с дефицитом в 1 млрд. руб., что значительно выше, чем в 2011–2012 гг., когда дефицит составлял соответственно 0,2 и 0,66 млрд. руб.

Таким образом, об относительном экономическом эффекте в результате трансформации межбюджетных потоков можно говорить только в отношении муниципалитетов районного и поселенческого уровня.

3. Авторами доклада в ряде случаев не обеспечен системный подход к представлению информации. Целесообразнее было структурировать материал в увязке с основными направлениями бюджетной политики, чётко сформулировав цели, задачи и показатели результативности. Это повысило бы последовательность, логичность и доступность текста.

⁵ В докладе не приведены количественные параметры исполнения местных бюджетов за 2013 г.

⁶ О завершении 2013 года и задачах на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов / Презентация начальника Департамента финансов Вологодской области В.Н. Артамоновой на совещании с руководителями финансовых органов 18 декабря 2013 г. // Официальный сайт Департамента финансов. – Режим доступа: http://df35.ru/images/file/news/2013.12.18/Prezentazia_Artamonova.pdf

4. В докладе заданы ориентиры на среднесрочную перспективу, которые, по сути, представляют собой общие принципы бюджетной системы, поименованные в Бюджетном кодексе. Какие-то содержательные экономические и социальные задачи с обозначением критериев их достижения не поставлены. При этом повышение прозрачности и открытости бюджетного процесса не может являться целью, а лишь одним из инструментов бюджетной политики. На наш взгляд, открытость должна достигаться, кроме всего прочего, и развёрнутой систематической подачей информации об исполнении всех уровней бюджетной системы региона, не преимущественно агрегированными данными по областному бюджету, как это до сих пор происходит, а с полным отражением всех видов налоговых и неналоговых доходов, всех подразделов функциональной классификации расходов.

Резюме: несмотря на усилия областных властей по привлечению дополнительных финансовых ресурсов, кризисная ситуация в бюджетной системе региона обострилась. Если ещё в 2012 году доходы бюджета динамично росли, то по итогам 2013 года они демонстрировали отрицательный тренд. Объём государственного долга превысил собственные доходы областного бюджета и граничит с состоянием дефолта. Инерционные макроэкономические прогнозы на среднесрочную перспективу неизбежно повлекут сокращение будущих доходов и, соответственно, расходов на социально-экономическое развитие области. Вместе с тем необходимо признать, что без модификации неолиберальной экономической политики, проводимой Правительством России, региональные власти уже не способны преломить негативные тенденции.

Оценка деятельности Департамента финансов (по 5-балльной шкале) – 3.

Старший научный сотрудник ИСЭРТ РАН



А.И. Поварова

