

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕР-
РИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**НА ПРОЕКТ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ОБЛАСТИ
«ОБ УТВЕРЖДЕНИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА
ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА»**

Вологда

2017

Сценарные условия бюджетного прогноза

Проект бюджетного прогноза концептуально соответствует нормам Бюджетного кодекса РФ и законов Вологодской области, регулирующих бюджетные правоотношения и вопросы стратегического планирования.

Сам по себе переход к долгосрочному бюджетному планированию является знаковым, поскольку создаёт условия для повышения прозрачности и предсказуемости бюджетного процесса. Значение проекта бюджетного прогноза определяется ещё и тем, что в предстоящий период в регионе требуется особая бюджетная политика, позволяющая не только преодолеть существующую экономическую ситуацию, но и обеспечить выполнение приоритетных задач экономического и социального развития.

В основу бюджетного прогноза заложен базовый сценарий социально-экономического развития области до 2030 года¹. При этом позиционируется, что данный сценарий построен на поступательных темпах экономического роста и сохранении благоприятного инвестиционного климата, что явно переоценено.

Во-первых, среднегодовые темпы прироста ВРП, составляющие в 2017–2020 годах – 1,6%, в 2021–2025 годах – 1,9% и в 2026–2030 годах – 1,9% дают основание констатировать стагнацию экономического роста.

Во-вторых, продолжающееся с 2013 года падение капиталовложений отражает неудовлетворительное состояние инвестиционного климата и финансовых возможностей органов власти и корпоративного сектора по финансированию инвестиций. Базовый вариант не содержит импульсов инвестиционного развития, по крайней мере, вплоть до 2026 года, в котором ожидается завершение инвестиционной паузы, однако даже тогда темпы потенциального экономического роста не выйдут из состояния стагнации.

В-третьих, среднегодовой уровень инфляции 4,5% будет опережать темпы прироста реальной заработной платы и розничной торговли, которые в среднем составят соответственно 1,5% и 2,2%, что не позволяет рассчитывать на быстрое

¹ Постановление Правительства Вологодской области от 30.11.2015 года № 1022 «О прогнозе социально-экономического развития Вологодской области на долгосрочный период 2016–2030 годов».

восстановление внутреннего потребительского спроса и увеличение его вклада в подъём региональной экономики.

Вялый экономический рост в условиях инвестиционного дефицита не предполагает устойчивых оснований для повышения доходного потенциала региона.

Доходы консолидированного бюджета

Фактические доходы консолидированного бюджета по отношению к ВРП снизились с 18% в 2009 году до 14% в 2016 году. В прогнозном периоде ожидается их дальнейшее снижение до 10% ВРП. Такая динамика свидетельствует о низкой результативности экономической и бюджетной политики, отсутствии точек роста, как в настоящее время, так и на долгосрочную перспективу.

Прогноз безвозмездной финансовой помощи в виде трансфертов из федерального бюджета отражает общероссийские тенденции: её доля в доходах бюджета Вологодской области уменьшается с 14,8% в 2016 году до 4,6% к концу прогнозного периода. Начиная с 2020 года, объём межбюджетных трансфертов запланирован в неизменяемой сумме 4,7 млрд. руб. Эти цифры говорят о сокращении ресурсных возможностей территориальных бюджетов и о неопределённости межбюджетной политики, проводимой федеральным центром.

В условиях сокращения поддержки из федерального бюджета региону потребуется существенное наращивание собственной доходной базы. Судя по прогнозу, абсолютный объём налоговых и неналоговых доходов бюджета вырастет на 75%, однако темпы прироста собственных доходов будут ниже уровня инфляции и составят в среднем 4,1% в год, что не позволяет говорить о существенном увеличении собственной доходной базы, тем более в реальном выражении.

Следует согласиться с осторожной оценкой динамики налога на прибыль, особенно после 2024 года, в соответствии с которой рост сборов замораживается на уровне менее 3%. Это связано с соответствующей стагнацией темпов роста промышленного производства и прибыли организаций.

Представляются достаточно реалистичными ожидания по мобилизации профилирующего доходного источника – НДФЛ, поскольку среднегодовые темпы

роста поступлений платежей, которые составят 6%, коррелируют с темпами роста налоговой базы (средней заработной платы и фонда заработной платы). Вместе с тем присутствуют риски недопоступлений НДФЛ, связанные с падением реальной заработной платы в 2017–2019 годах и медленными темпами её восстановления в последующие годы (2,4%).

В долгосрочной перспективе НДФЛ и имущественные налоги будут формировать более 60% собственных доходов консолидированного бюджета, что, с одной стороны, положительно с точки зрения устойчивого поступления платежей, а с другой стороны, структурные диспропорции доходной части бюджета указывают на необходимость диверсификации налоговой базы, что во многом зависит от пересмотра политики централизации доходов, проводимой Федерацией.

Расходы консолидированного бюджета

Ограничение роста расходов определено одной из основных задач бюджетной политики. Вместе с тем содержательная часть проекта свидетельствует о том, что фактически ставится задача не ограничения, а ускоренной бюджетной консолидации. За 2017–2030 годы величина расходов как доля от ВРП должна снизиться до 10,2% против 16,3% в среднем за 2003–2016 годы. В предстоящем периоде при среднем уровне инфляции 4,5% среднегодовые темпы прироста номинальных расходов составят 3,6%, реальных – 0,06% (в период 2003–2016 годов соответственно 12,6% и 5,8%). Одновременно планируется среднегодовой размер бюджетного профицита 633 млн. руб., что отражает ориентацию бюджета на цифровые показатели, а не на активное воздействие на экономическую ситуацию. Кроме всего прочего, бюджетная консолидация не может не сказаться негативным образом на потребительских расходах населения, уменьшая их вклад в совокупный спрос, а значит, и в экономический рост.

Безусловно, речь идёт не об отказе от оптимизации, а о более тщательном выборе траектории бюджетной политики. Простое сокращение затрат решает проблему дефицита бюджета, но не обеспечивает создания условий для роста региональной экономики. Такой вывод, в частности, напрашивается из анализа расходов областного бюджета в рамках государственных программ (ГП).

Структура ГП в долгосрочной перспективе сохранит социальную направленность бюджета: на выполнение социальных обязательств будет использовано более 70% программного финансирования, что в принципе соответствует цели накопления человеческого капитала, поставленной в Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года².

Вместе с тем реализация политики народосбережения невозможна без формирования условий для развития человеческого капитала, что предопределяет стабильный экономический рост. Однако доля государственных расходов на поддержку отраслей экономики уменьшится с 23% в 2016 году до 20% в 2030 году. Так, например, и без того незначительное финансовое обеспечение ГП «Экономическое развитие» сокращается с 1038 млн. руб. до 284 млн. руб., то есть в 3,7 раза. Урезаются расходы на ГП «Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка», ГП «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства», что противоречит заявленным в Стратегии приоритетам экономической политики. В то же время в качестве безусловно положительной меры следует отметить двукратное увеличение расходов на развитие транспортной системы, что будет способствовать повышению предпринимательской активности и расширению сферы социальных услуг населению.

Вызывает вопросы резкий рост финансирования ГП «Совершенствование государственного управления». Если в 2017–2020 годах оно планируется на уровне немногим более 200 млн. руб., то в 2025 году – 1,9 млрд. руб., а в 2030 году – 2,4 млрд. руб. На реализацию ГП «Управление региональными финансами» в прогнозном периоде закладывается 3–4,4 млрд. руб. Объем средств на эту программу окажется самым значительным после программ развития образования, здравоохранения, транспортной системы и социальной поддержки граждан.

Добавим, что повышение доли инвестиционных затрат в структуре консолидированного бюджета – одна из основных задач бюджетной политики (п. 5.2 бюджетного прогноза). Однако прогноз не содержит консолидированных данных

² Постановление Правительства Вологодской области от 17.10.2016 года № 920 «О Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период 2030 года».

о капиталовложениях, что делает невозможным оценить их релевантность. Доля бюджетных инвестиций в расходах областного бюджета после 2018 года будет уменьшаться, составляя чуть более 2%, и только в 2030 году планируется её повышение до 4,8%. Таким образом, бюджетный прогноз не в полной мере отвечает вышеуказанной задаче.

Возможно, в перспективе бюджетные расходы и претерпят структурные изменения в пользу более значимых направлений, однако на данном этапе планируемая структура ассигнований не закрепляет приоритетность за экономическим развитием региона.

Констатируя это, нельзя не учитывать то давление, которое оказывают и будут оказывать положения Указа Президента РФ от 07.05.2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». По оценкам экспертов НИУ ВШЭ, в 2017–2019 годах две трети затрат на повышение оплаты труда целевых категорий бюджетников придётся на региональные бюджеты³, что может повлечь дальнейшее увеличение доли расходов на заработную плату и сокращение производительных расходов. В Вологодской области на эти цели используется и планируется использовать порядка 20% средств бюджета.

Долговая политика

Проект бюджетного прогноза не позволяет однозначно оценить долговую политику области в долгосрочной перспективе.

Несомненным успехом следует признать снижение по итогам 2016 года уровня долговой нагрузки областного бюджета до 71% против 97% в 2015 году. Этого удалось добиться благодаря настойчивой работе руководства региона с Правительством РФ по трансформации структуры государственного долга: впервые дешёвые с точки зрения обслуживания кредиты, полученные из федерального бюджета, стали превалировать в структуре задолженности.

³ Официальный сайт Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». – Режим доступа: <https://www.hse.ru/expertise/>

В прогнозном периоде объём государственного долга области уменьшится на четверть – с 31,2 млрд. руб. в 2016 году до 23,2 млрд. руб. в 2030 году, а долговая нагрузка регионального бюджета – с 71 до 30%.

Вместе с тем настораживает изменение политики замещения рыночных кредитов бюджетными. Уже в 2018 году доля коммерческих займов составит 60%, в 2020–2025 годах она повысится до 97%, а к концу 2030 года – до 99%.

Таким образом, возможность поддержки текущей сбалансированности бюджета области в виде федеральных кредитов будет практически сведена на нет, и появятся предпосылки к накоплению рисков самовоспроизводства дорогого в обслуживании коммерческого долга, как это происходило в 2009–2015 годах.

Прогноз не содержит информации о процентных расходах, поэтому неясно, планируется ли уровень коммерческой задолженности ограничить объёмом этих расходов, так как критичен не столько размер долга, сколько объём затрат на его обслуживание⁴. В любом случае, очевидно, что в перспективе кредиты банков будут выступать ключевым инструментом долговой политики. Это отложит решение вопроса бюджетной устойчивости за рамки 2030 года и послужит фактором снижения инвестиционной направленности экономического развития региона.

Выводы

Проект бюджетного прогноза Вологодской области на период до 2030 года носит признаки консервативного. Несмотря на декларацию стимулирования достижения стратегических целей социально-экономического развития, концепция проекта в целом отражает решение задач бюджетной консолидации.

Параметры бюджетного прогноза адаптированы под профицит и снижение уровня государственного долга, не в полной мере учитывая возможность воздействия бюджета на экономический рост. На наш взгляд, сами по себе профицит и умеренная долговая нагрузка не могут свидетельствовать о достижении реальной

⁴ Результаты анализа динамики расходов областного бюджета на обслуживание госдолга показали: в 2009–2016 гг. фактический среднегодовой размер коммерческих кредитов составил 10,1 млрд. руб., а процентных платежей – 1,2 млрд. руб. Законом об областном бюджете на 2017–2019 гг. среднегодовая сумма процентных расходов утверждена в 1,4 млрд. руб. при среднем размере кредитов 15,8 млрд. руб. По бюджетному прогнозу, в 2020–2030 гг. среднегодовой объём банковских кредитов увеличится до 24 млрд. руб. Если применить средневзвешенную процентную ставку на уровне 2016 г., составившую по оценкам Минфина 12%, то по самым приблизительным расчётам, процентные расходы составят 2,9 млрд. руб. в год, что более чем в два раза выше уровня 2009–2019 годов.

сбалансированности бюджета, поскольку в долгосрочном бюджетном цикле они обусловлены опережающими темпами сокращения расходов по сравнению с темпами роста доходов.

Фиксируя недостатки бюджетного прогноза, мы исходим из понимания того, что в настоящее время бюджетные полномочия региональных властей жёстко регламентированы Федерацией. Сверхцентрализованная модель бюджетного устройства, постоянные точечные вместо системных законодательные изменения не позволяют региональным властям вырабатывать бюджетную политику в рамках чёткой стратегии воздействия на экономическую ситуацию. Резерв внутренней оптимизации в отраслях и учреждениях бюджетной сферы практически исчерпан. Альтернативным вариантом является дальнейшее сокращение инвестиционных расходов, либо их полная ликвидация в бюджетах регионов.

Проводимая в РФ межбюджетная политика давно стала предметом конструктивной критики большинства представителей экспертно-научного сообщества. Для преломления рецессионных трендов в территориальных бюджетных системах неоднократно высказывались предложения по введению умеренной прогрессивной шкалы НДФЛ и переводу этого налога в разряд субфедеральных, налогообложению сомнительных трансграничных операций, пересмотру налогового администрирования прибыли крупного бизнеса⁵, трансфертного регулирования и т.д.

Между тем долгосрочные прогнозы Правительства РФ указывают на продолжение действия факторов неопределённости в бюджетной системе страны, что связано с сохраняющейся зависимостью бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры, отсутствием чётких перспектив развития российской экономики и воли властей к осуществлению реальных шагов по проведению структурных преобразований. Доходы бюджетной системы России сократятся с 33,3% ВВП в 2016 году до 29,9% ВВП в 2034 году. По нашему мнению, это значит, что при неизменной налогово-бюджетной политике вопрос о повышении налоговой нагрузки для населения и бизнеса станет неизбежным.

⁵ К примеру, по оценкам ИСЭРТ РАН, в 2015 г. потери региональных бюджетов от действия режима консолидированного налогообложения (КГН) в отношении крупнейших налогоплательщиков составили порядка 100 млрд. руб.

Нельзя не признать, что Президентом РФ предприняты меры по стабилизации территориальных бюджетов. Глава государства поручил⁶ Правительству РФ в 2017 году провести оценку налоговых и неналоговых доходов бюджетов регионов, а также разработать новый механизм предоставления им финансовой помощи на безвозмездной возвратной основе для финансирования расходных и долговых обязательств без увеличения госдолга. С целью смягчения долгового бремени регионов Банку России рекомендовано провести анализ формирования процентных ставок по коммерческим кредитам, предоставляемым субъектам РФ, и принять меры по их снижению. Остаётся надеяться, что кабинет министров и руководство Центробанка мобилизуют усилия по выполнению этих поручений.

Одновременно и региональным властям необходимо осознание того, что без поиска новых проектов по развитию конкурентоспособного сектора высокотехнологичных производств трудно ожидать достижения бюджетной устойчивости. Отсюда пока остаётся неясным, насколько удастся следовать заложенным параметрам бюджетного прогноза Вологодской области в течение 14-летнего периода, сможет ли он стать не декларативным, а реальным сигналом для общества с точки зрения стабильности бюджетной политики, насколько полезным будет для принятия управленческих решений в сфере фискального регулирования.

Тем не менее, следует приветствовать стремление продолжать активно проводимую в последние годы Правительством области целенаправленную работу по расширению налоговой базы за счёт снижения доли теневого сектора, улучшения администрирования, отмены неэффективных льгот и укреплению сотрудничества с федеральными министерствами.

На основании изложенного считаем возможным поддержать проект постановления Правительства области «Об утверждении Бюджетного прогноза Вологодской области на период до 2030 года».

Врио директора ИСЭРТ РАН д.э.н.

 А.А. Шабунова

⁶ Перечень поручений по результатам проверки исполнения решений Президента по вопросам эффективности принятия мер по сокращению дефицитов региональных бюджетов, утверждённый В. Путиным 04.01.2017 г.