

**Краткий комментарий
к аналитическим материалам о проекте областного бюджета
на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов**

1. Об основных характеристиках бюджета

Общий объем доходов областного бюджета на 2013 год прогнозируется в сумме 45,16 млрд. руб., в том числе налоговые и неналоговые (собственные) доходы – 41,63 млрд. руб., безвозмездные поступления – 3,53 млрд. руб. Собственные доходы по сравнению с показателем в действующем законе об областном бюджете на 2012 год (в редакции от 01.10.2012) предлагается увеличить на 3,96 млрд. руб. или на 10,5%; по отношению к ожидаемому в 2012 году значению прирост должен составить 13,8%. Безвозмездные поступления по сравнению с планом на 2012 год уменьшаются на 4,04 млрд. руб., хотя нужно учесть, что сам план текущего года вырос по отношению к проекту годичной давности на 3,09 млрд. руб. за счет дополнительных федеральных источников. Допустимо полагать, что и в 2013 году областной бюджет удастся пополнить прежде всего за счет целевых федеральных субсидий, а также иных межбюджетных трансфертов.

Общий объем расходов областного бюджета на 2013 год проектируется в сумме 49,29 млрд. руб. Это меньше плана на текущий год на 3,23 млрд. руб. или на 6,5%. Общее понижение расходов связано, в первую очередь, с сокращением размера бюджетного дефицита на 3,14 млрд. руб. и, как следствие, с отсутствием соответствующей потребности в привлечении дополнительных заемных средств, а также с меньшим объемом безвозмездных поступлений. Последнее (надеемся, до получения новых субсидий из федерального бюджета) является причиной относительного понижения доли социальных расходов (на образование, здравоохранение, культуру, социальную политику, спорт) в проекте областного бюджета до 62,4% с нынешних 65,8%. Сравнивая план 2012 года и проект 2013 года в части безвозмездных поступлений, можно обнаружить следующие крупные отличия: в проекте заложены только две федеральные субсидии – на оздоровление детей 39,5 млн. руб. и на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот 28,5 млн. руб. – в то время как общая сумма субсидий на этот год составляет 1,9 млрд. руб. (здесь и модернизация системы общего образования 408,6 млн. руб., и дополнительная медицинская помощь 189,1 млн. руб., и строительство корпуса стационарных отделений Некрасовской ЦРБ 205,4 млн. руб., и другие субсидии социальной направленности более 300 млн. руб., а также поддержка сельского хозяйства более 500 млн. руб. и других отраслей экономики в значительной сумме).

При указанных доходах и расходах дефицит областного бюджета в 2013 году составит 4,12 млрд. руб. На среднесрочную перспективу ситуация не улучшится: на 2014 год прогнозируется дефицит в сумме 5,91 млрд. руб., на 2015 год – в сумме 5,34 млрд. руб. Отсюда рост государственного долга Ярославской области с 11,71 млрд. руб. на начало 2012 года до 20,71 млрд. руб. на начало 2014 года и далее до 32,07 млрд. руб. к 2016 году.

2. О доходах бюджета

Увеличение собственных доходов областного бюджета на 2013 год по отношению к уровню, ожидаемому в текущем году, на 13,8% результирует приросты поступлений основных (по удельному весу) налогов: налога на прибыль организаций – на 9,2%, налога на доходы физических лиц – на 8,0%, акцизов – на 28,8%, налога на имущество организаций – на 8,4%. Сумма остальных, кроме вышеуказанных, налоговых и неналоговых доходов, прогнозируемая к получению в 2013 году, больше соответствующего ожидаемого результата за 2012 год на 7,4%.

Для оценки напряженности проекта доходов областного бюджета на очередной финансовый год аналитическое управление аппарата Ярославской областной рекоммендует депутатам, во-первых, внимательно изучить обоснование, представленное в пояснительной записке к проекту закона Ярославской области «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». Аналитическое управление предлагает, во-вторых, воспользоваться методикой анализа, имеющей форму графических построений и позволяющей рассматривать тенденции изменений основных налоговых показателей.

А) О налоге на прибыль организаций.

Объем прибыли организаций чувствительно отражает состояние реального сектора экономики. Поэтому, например, на графиках относительного и абсолютного поступления налога наблюдается заминка в 2008 году и падение в 2009 году фактических показателей; низкий плановый прирост в 2009 году оказался результатом корректировки в конце года. В 2010 и 2011 годах факт устойчиво опережал проектные и первоначальные плановые показатели примерно на 12 процентных пунктов на графике относительных поступлений и на 10 – 11% на графике абсолютных поступлений. Конечный план в 2011 году уже меньше отставал от факта, но все же сохранился разрыв в 5,4 процентных пунктов. Таким образом, за два указанных года имело место занижение проекта по налогу на прибыль организаций. В 2012 году проект стоит ниже ожидаемого факта почти на 300 млн. руб. или 3 процентных пункта. По итогам исполнения бюджета за первое полугодие план был существенно увеличен, но в III квартале произошло резкое падение, что видно на графике поквартального поступления. В связи с этим, а также в связи со сравнительно не высоким поступлением в IV квартале ожидается невыполнение годового плана.

Для оценки проекта на 2013 год нужно рассмотреть две компоненты: дать оценку ожидаемого поступления налога в IV квартале текущего года и оценить темп прироста в 2013 году по отношению к ожидаемому уровню за 2012 год. На основании данных поквартального поступления за 2003 – 2011 годы нельзя сформулировать некую закономерность поквартальной динамики (в отличие от динамики налога на доходы физических лиц), но все же можно заметить в частности, что крутое падение II-го квартала 2006 года сменилось заметным подъемом, а IV квартал 2005 года продолжил незначительное падение III-го квартала. Что касается IV-го квартала 2012 года, то оценку поступлений на уровне 2444,6 млн. руб. можно признать как сдержанно оптимистическую на фоне слишком высоких показателей I-го и II-го кварталов и слишком глубокого падения III-го

квартала. Поэтому ожидание годового поступления с добавлением к IV-му кварталу суммы 50 млн. руб. можно охарактеризовать, пожалуй, как предельно допустимый оптимизм. Для уверенности в высказанном предположении хотелось бы знать факт 10-го месяца, но на момент завершения составления настоящей записки аналитическое управление не располагает такой информацией.

О приросте 2013 года к 2012 году, опираясь на график относительного поступления налога, можно сказать, что к 9,2%, предлагаемым в законопроекте, с умеренной осторожностью можно добавить 3 процентных пункта. Тогда с учетом дополнительно ожидаемых 50 млн. руб. в 2012 году прогноз на 2013 год составит:

$$(10358,5 + 50) * (1,092 + 0,03) = 11678,3.$$

То есть прирост к законопроекту составит 366,8 млн. руб.

Б) О налоге на доходы физических лиц.

Рассуждаем аналогичным образом, т.е. даем оценку IV-му кварталу 2012 года и приросту 2013 года. На основании графика поквартального поступления следует согласиться с ожидаемым уровнем налога в текущем году. Глядя на график относительного поступления, возникает уверенное ощущение возможности увеличения темпа прироста, заданного в законопроекте, на 2 процентных пункта. Таким образом, скорректированный прогноз на 2013 год составит:

$$9027,5 * (1,08 + 0,02) = 9930,2.$$

Это дает прирост к законопроекту 184,8 млн. руб.

В) Об акцизах.

Рассмотрение поступления акцизов на основе графиков показывает, что предлагаемый в проекте уровень, за малым исключением, совпадает с фактом, а вот план, учитывающий поправки при утверждении бюджета и текущие корректировки, имеет склонность к чрезмерной напряженности. В проекте на 2013 год прирост к ожидаемому факту 2012 года закладывается в размере 28,8%. Аналитическое управление воздерживается от рекомендации изменения данного показателя.

Г) О налоге на имущество организаций.

В пояснительной записке к законопроекту приводится подробный расчет налога, с которым трудно спорить. Такая же ситуация, впрочем, имела место и с проектом на 2012 год. Однако ожидаемый теперь факт оказывается заметно выше показателя, проектировавшегося в конце 2011 года. Но все же на фоне предшествующих лет это обстоятельство не следует переоценивать. При необходимости прогноз можно будет пересмотреть в сторону повышения по итогам исполнения бюджета в течение 2013 года, как это с успехом сделано в 2012 году.

3. О расходах бюджета

При характеристике структуры расходов областного бюджета на 2013 год следует обратить внимание на ряд моментов, указанных в пояснительной записке к законопроекту:

1) увеличение расходов с учетом повышения заработной платы бюджетников;

- 2) индексация Социального кодекса Ярославской области;
- 3) индексация расходов на коммунальные услуги;
- 4) уменьшение текущих расходов в течение 2013 – 2015 годов по сравнению с 2012 годом на 5%;
- 5) усиление роли программно-целевого метода бюджетного планирования.

Аналитическое управление обращает внимание на наиболее существенные изменения расходов по разделам и подразделам бюджетной классификации при сравнении проекта на 2013 год с планом на 2012 год (в редакции от 01.10.2012).

1. Уменьшаются расходы по подразделу 0111 «Резервные фонды» на сумму 100 млн. руб. Это волевое политическое решение, в котором, по-видимому, не заинтересованы муниципальные образования Ярославской области, получающие финансовую помощь на непредвиденные расходы, но на которое вынуждены пойти органы государственной власти Ярославской области в целях экономии бюджетных средств.

2. Увеличиваются расходы по подразделу 0113 «Другие общегосударственные вопросы» на сумму 178,3 млн. руб. В рамках данного подраздела имеют место незначительные изменения отдельных статей расходов. К существенным приростам относится увеличение расходов на областную целевую программу «Развитие информатизации Ярославской области» (+99,3 млн. руб.) и на функционирование органов власти (+100,6 млн. руб.).

3. Уменьшаются расходы по подразделу 0405 «Сельское хозяйство и рыболовство» на сумму 644,9 млн. руб. Основное объяснение различия – временное отсутствие субсидий из федерального бюджета, которые обычно поступают после начала и ближе к середине финансового года.

4. Увеличиваются расходы по подразделу 0408 «Транспорт» на сумму 748,6 млн. руб. В основном, это связано с изменением классификации расходов на предоставление социальной услуги по льготному проезду отдельных категорий граждан. В 2012 году эти расходы проходили по подразделу «Социальное обеспечение». На указанные цели в проекте областного бюджета на 2013 год выделяется около 650 млн. руб. Кроме того, увеличиваются расходы на поддержку транспорта в связи с регулированием тарифов.

5. Увеличиваются расходы по подразделу 0409 «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» на сумму 462,0 млн. руб. Указанное увеличение связано с ростом доходной части дорожного фонда Ярославской области, имеющей целевое назначение.

6. Уменьшаются расходы по подразделу 0501 «Жилищное хозяйство» на сумму 455,6 млн. руб. Это уменьшение складывается, в основном, из следующих параметров:

- отсутствуют средства Фонда реформирования ЖКХ на капитальный ремонт МКД (в 2012 году планируется 216,9 млн. руб.);
- отсутствуют средства Фонда реформирования ЖКХ на переселение граждан (в 2012 году планируется 328,6 млн. руб.);

- добавляются средства областного бюджета на переселение (+34,2 млн. руб.), на формирование рынка арендного жилья (+50 млн. руб.) и некоторые другие цели.

7. Уменьшаются расходы по подразделу 0502 «Коммунальное хозяйство» на сумму 1034,0 млн. руб. Это уменьшение складывается, в основном, из следующих параметров:

- на 2013 год пока не заложены расходы на субсидию муниципальным образованияам для частичной компенсации затрат по теплоснабжению (в 2012 году указанные расходы составляют 710 млн. руб.);

- сокращена региональная программа по водоснабжению, водоотведению и очистке сточных вод на 151,4 млн. руб.;

- сокращена ОЦП по модернизации и реформированию ЖКХ (в части коммунальных услуг) на 110,3 млн. руб.;

- исключены расходы на ОЦП по модернизации г. Ростова в сумме 196,8 млн. руб.;

- увеличены расходы на обеспечение равной доступности жилищно-коммунальных услуг для населения на 149,2 млн. руб.

8. Уменьшаются расходы по подразделу 0503 «Благоустройство» на сумму 102,1 млн. руб. При незначительном увеличении отдельных расходов это объясняется исключением затрат на программу модернизации г. Ростова в части ремонта дорог (-103,8 млн. руб.).

9. Уменьшаются расходы по подразделу 0701 «Дошкольное образование» на сумму 803,8 млн. руб. Это объясняется исключением субсидии муниципальным образованияам на услуги по дошкольному образованию в сумме 853,7 млн. руб. (в 2013 году эти средства учитываются при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности) при увеличении расходов по некоторым другим статьям.

10. Увеличение расходов в целом по разделу 0700 «Образование» на сумму 359,5 млн. руб. при вышеуказанном сокращении затрат по подразделу «Дошкольное образование» связано с повышением заработной платы работников образования и индексацией стипендий и выплат обучающимся.

11. Уменьшаются расходы по подразделу 0801 «Культура» на сумму 302,6 млн. руб. В проекте на 2013 год отсутствуют расходы, имевшиеся в 2012 году, для завершения строительства концертно-зрелищного центра в г. Ярославле в сумме 314 млн. руб.

12. Уменьшаются расходы по разделу 0900 «Здравоохранение» на сумму 3160,2 млн. руб. Это уменьшение обусловлено отсутствием федеральных межбюджетных трансфертов и складывается, в основном, из следующих параметров:

- не предусмотрены расходы на реализацию региональной программы модернизации здравоохранения в сфере стационарной медицинской помощи (в 2012 году планируется 2277,9 млн. руб.);

- уменьшены расходы на реализацию Федерального закона об обязательном медицинском страховании на 654,9 млн. руб.;

- уменьшены расходы на обеспечение деятельности станций скорой и неотложной помощи на 345,3 млн. руб.;

- не предусмотрены расходы на обеспечение лекарствами отдельных категорий граждан (в 2012 году планируется 193,1 млн. руб.);

- не предусмотрены расходы на обеспечение дополнительной медицинской помощи, оказываемой участковыми врачами и некоторыми другими категориями медперсонала (в 2012 году планируется 189,1 млн. руб.);

- уменьшена субвенция бюджету ТФ ОМС на социальную поддержку работников учреждений здравоохранения на 109,0 млн. руб.;

- добавляются средства по статье «Больницы, клиники, госпитали, медико-санитарные части» (+560,1 млн. руб.) и отдельные мероприятия (+219,1 млн. руб.) в сфере стационарной медицинской помощи, на обеспечение деятельности учреждений по услугам в здравоохранении (+135,5 млн. руб.).

13. Уменьшаются расходы по подразделу 1003 «Социальное обеспечение» на сумму 711,5 млн. руб. Основное сокращение связано с изменением бюджетной классификации расходов на предоставление социальной услуги по льготному проезду отдельных категорий граждан (в 2012 году планируется 551,6 млн. руб.), которые теперь отражаются по подразделу «Транспорт» (см. пункт 4). Кроме того, уменьшена субвенция из федерального бюджета на строительство жилья для ветеранов Великой Отечественной войны на 319,9 млн. руб. Есть ряд небольших изменений в большую сторону.

14. Увеличиваются расходы по подразделу 1002 «Социальное обслуживание» на сумму 283,6 млн. руб. (текущие расходы +198,2 млн. руб. и капитальные расходы +85,4 млн. руб.) и по подразделу 1004 «Охрана семьи и детства» на сумму 256,0 млн. руб. (в основном по департаменту образования Ярославской области +202,0 млн. руб.).

15. Уменьшаются расходы по разделу 1100 «Физическая культура и спорт» на сумму 374,5 млн. руб. Это уменьшение складывается, в основном, из следующих параметров:

- уменьшена субсидия некоммерческим организациям в сфере спорта высших достижений на 183,1 млн. руб.;

- уменьшены расходы на строительство и реконструкцию объектов в сфере массового спорта на 104,1 млн. руб.;

- исключены расходы на подготовку к чемпионату мира по футболу 2018 года (в 2012 году заложено 100 млн. руб.).

16. Увеличиваются расходы по подразделу 1301 «Обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга» на сумму 316,8 млн. руб. Очевидно, что это является следствием роста государственного долга Ярославской области при наличии перманентного бюджетного дефицита.

17. Увеличиваются расходы по подразделу 1401 «Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» на сумму 1444,3 млн. руб., из которой 853,7 млн. руб. — это перемещенная субсидия в сфере дошкольного образования (см. пункт 9).