

ЯРОСЛАВСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА

АППАРАТ

АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

150000, г. Ярославль, Советская пл., д.1/19, тел. 30-29-34

«5» ноября 2024 г.№ 14-04/13

*В комитет
Ярославской областной Думы
по бюджету, финансам
и налоговой политике*

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**О проекте ярославского областного бюджета на 2025 год**

1 ноября 2024 года в Ярославскую областную Думу губернатором области был внесен проект закона Ярославской области «Об областном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов».

При подготовке аналитической записки были использованы как собственно законопроект, пояснительная записка к нему и иные представленные вместе с ним материалы, так и данные текущей отчетности Министерства финансов Ярославской области, Единого портала бюджетной системы Российской Федерации (далее по тексту ЕПБС) и портала ИАС Мониторинг «Открытый бюджет Ярославской области» (далее по тексту ИАС). В ряде случаев проводилось сравнение с аналогичным периодом предшествующего года (далее по тексту – АППГ).

В записке будут рассмотрены бюджетные показатели на 2025 год и прогнозные значения по исполнению бюджета 2024 года. В части основных параметров (характеристик) бюджета проведено сравнение с периодом 2020-2024 годов. В отношении доходной части ярославского областного бюджета сделано сопоставление с внесенным 01.11.2023 исходным законопроектом о бюджете на 2024 год, первоначально принятой (закон Ярославской области от 20.12.2023 №78-з) и действующей редакциями областного бюджета (закон Ярославской области от 27.09.2024 № 53-з) текущего года.

По аналогичной схеме выполнен анализ расходной части в соответствии с разделами и подразделами классификации расходов бюджетов. В отношении государственных программ показана сравнительная динамика между значениями, представленными в законопроекте, изначально

утвержденной редакцией и фактическим исполнением за период 2021-2024 годов, а также прогноз их исполнения в 2024 году.

1.1 Основные параметры (характеристики) бюджета: сопоставление

Доходы областного бюджета в 2025 году составят 125,065 миллиардов рублей, расходы - 125,989 миллиардов, дефицит бюджета планируется в размере 923,752 миллионов рублей.

Общий объем доходов по сравнению с законопроектом о бюджете на 2024 год увеличивается на 4,703 миллиардов рублей или на 3,91%. За последние пять лет в 2022-2024 годах позитивная динамика к предшествующему году была более явно выражена (от +13,24 до +23,46%). В 2021 году плановые значения были ниже на 4,703 миллиардов рублей или на 6,26%. Справедливости ради стоит отметить, что за весь период с 2020 года именно в 2021 году удалось завершить финансовый год с максимальным ростом доходной части (+35,24%) к исходному законопроекту и единственный раз с профицитом (4,301 миллиардов рублей).

Планируемый объем собственных (налоговых и неналоговых) доходов в 2025 году составляет 122,493 миллиардов рублей, что на 11,939 миллиардов или на 10,80% превышает значения АППГ. Для сравнения, собственные доходы в проекте закона о бюджете на 2024 год по сравнению с 2023 годом составили +30,53%. При этом фактическое исполнение по итогам 2024 года согласно прогнозу Министерства финансов Ярославской области ожидается достаточно скромным: -7,046 миллиардов рублей или -6,37% к изначально внесенным значениям (аналогичная ситуация была в 2020 году).

Объем безвозмездных поступлений в ярославский областной бюджет 2025 года сократился до 2,572 миллиардов рублей, что является самым низким показателем с 2017 года. Вполне вероятно, что в процессе рассмотрения законопроекта во втором чтении, а также при последующих корректировках областного бюджета объем безвозмездных федеральных поступлений будет увеличиваться при одновременном умеренном сокращении собственных доходов (так называемый процесс «замещения»).

Расходная часть бюджета по сравнению с АППГ в законопроекте увеличивается на 8,401 миллиардов рублей или на 7,14%, что ниже аналогичных показателей 2024, 2023 и 2022 годов (+16,97%, +15,69% и +13,94% соответственно), но выше 2021 года (+1,175 миллиардов или +1,56%).

Проект областного бюджета на следующий год внесен с дефицитом 923,752 миллионов рублей; изначально дефицитными были бюджеты 2021 и 2023 годов, в 2020 и 2022 годах расходы равнялись доходам, проект бюджета 2024 года был внесен с профицитом 2,774 миллиардов рублей.

С более подробной информацией об основных параметрах (характеристиках) бюджета можно ознакомиться в *Приложении 1* к настоящей аналитической записке.

1.2. Основные параметры (характеристики) бюджета: прогнозные значения

Общий размер доходной части ярославского областного бюджета на 2025 год находится в пределах расчетных прогнозных значений по исполнению бюджета 2024 года.

Нами был проведен анализ вероятного итогового исполнения доходной части областного бюджета на 2024 год по следующим позициям:

- на основании данных ИАС об исполнении бюджета за 9 месяцев текущего года с использованием расчетного индекса пополнения в 4-м квартале;

- на основании оперативных данных ЕПБС об исполнении бюджета на 28.10.2024 с использованием расчетного индекса пополнения в период 28.10-31.12 ;

- на основании ежедневных оперативных данных ЕПБС (без учета периодов с 29 числа каждого месяца до пятого рабочего дня месяца, следующего за ним, включительно¹) о динамике поступления доходов в целом в сравнении с АППГ за период с 01.07.2024 до 28.10.2024;

- на основании ежедневных оперативных данных ЕПБС о динамике поступления собственных (налоговых и неналоговых) доходов в сравнении с АППГ за период с 01.07.2024 до 28.10.2024; в данном случае размер итоговых безвозмездных поступлений условно был принят равным плановым годовым назначениям (21,419 миллиардов рублей).

Во всех случаях использованы соответствующие данные 2021, 2022 и 2023 годов.

В результате получены три медианных прогнозных значения исполнения доходной части за 2024 год:

- 123,496 миллиардов рублей (+0,10% к АППГ; -7,99% к плановым значениям действующей редакции бюджета) – в соответствии с динамикой собственных доходов;

- 125,394 миллиардов (+1,64% к АППГ; -6,57% к плану) – в соответствии с индексами пополнения;

¹ Ежедневные сводные данные об исполнении федерального бюджета. С 1 января 2023 года изменены порядки и сроки уплаты налоговых платежей в связи с переходом на механизм единого налогового платежа (ЕНП). Перечисления с использованием ЕНП налогоплательщиками осуществляются 28 числа каждого месяца. Зачисление и распределение по бюджетам происходит в первые четыре рабочих дня следующего за отчетным месяца. В связи с вышеизложенным данные по кассовому исполнению налоговых доходов с 28 календарного дня по 5 рабочий день следующего за отчетным месяца включают не все налоговые платежи. Таким образом, оперативные данные об исполнении доходов федерального бюджета не размещается на едином портале с 28 календарного дня до 5-го рабочего дня следующего месяца.

- 127,447 миллиардов (+3,30% к АППГ; -5,04% к плану) – в соответствии с динамикой доходов в целом.

Отметим, что на реальные итоговые цифры исполнения ярославского областного бюджета за 2024 год может повлиять тот фактор, что плановый объем безвозмездных поступлений на 5,972 миллиардов рублей меньше, чем фактическое исполнение в 2023 году. Соответственно, расчетные значения по этим доходным источникам во втором варианте прогноза исчислительно-арифметически завьшались в среднем на 3,183 миллиардов рублей от максимально возможного результата.

В свою очередь, Министерство финансов Ярославской области оценивает ожидаемое исполнение бюджета 2024 года по доходам в размере 125,172 миллиардов рублей (+1,46% к 2023 году, -6,74% к плану в редакции закона от 27.09.2024 №53-з), что лишь на 0,22% отличается от спекулятивно-медианного совокупного расчетного значения нашего прогноза (125,446 миллиардов рублей).

Ожидаемое исполнение расходной части областного бюджета в 2024 году согласно данным Министерства финансов составит 131,257 миллиардов рублей (93,13% к плану), что на 1,924 миллиардов или 1,36% ниже нашего медианного расчета в 133,181 миллиардов рублей (94,49% к плану). Дефицит бюджета в данном случае составит 6,085 миллиардов рублей.

Более подробно информация о расчетах прогнозных показателей представлена в *Приложении 2* к настоящей аналитической записке.

2. Доходы

Как уже было отмечено, общий объем доходов на 2025 год в законопроекте на 4,703 миллиардов рублей или 3,91% превышает показатели внесенной исходной версии ярославского областного бюджета на 2024 год. С другой стороны, он уступает 9,150 миллиардов или 6,82% действующей редакцией (закон от 27.09.2024 № 53-з).

На чуть большую сумму (+9,725 миллиардов; +8,62%) законопроект превосходит действующую редакцию в части собственных (налоговых и неналоговых) доходов, что объясняется вынужденной необходимостью частичного замещения потенциальными собственными доходами недостаточной на момент внесения законопроекта федеральной составляющей (безвозмездные поступления).

Сравнив же доходную часть внесенной редакции областного бюджета на 2025 год с прогнозом (ожидаемым исполнением) Министерства финансов за 2024 год, можно сказать следующее.

На 2025 год запланирован серьезный рост собственных (налоговых и неналоговых) доходов – на 18,985 миллиардов рублей или 18,34%. Для сравнения, по итогам 2024 года ожидается +7,552 миллиардов или +7,87%.

Налоги на прибыль организаций увеличиваются на 6,32%, на доходы физических лиц – на 13,91%, акцизы – всего на 1,84%. В принципе, в случае

реализации оптимистического сценария социально-экономического развития региона некоторые из этих значений могут оказаться реально достижимыми.

С другой стороны, доходы от использования государственного имущества увеличиваются в 6,14 раз – до 644,270 миллионов рублей (при том, что исполнение к плану текущего года оценивается всего в 21,61%), доходы от продажи материальных и нематериальных активов – в 7,93 раза, до 8,5 миллиардов (оцениваемое исполнение плана 2024 года – 44,65%). Рискнем предположить, что здесь имеет место умышленное завышение плановых значений в расчете на дальнейшее замещение данных видов доходов поступлениями из федеральных источников.

Вероятность поступлений в 2025 году в областной бюджет от штрафов, санкций и возмещения ущерба в размере 4,574 миллиардов рублей также вызывает некоторые сомнения: ожидаемое поступление по итогам 2024 года всего 1,946 миллиардов при плане 4,659 миллиардов рублей (41,76%).

Более подробно (в сопоставлении с различными редакциями) информация о доходах ярославского областного бюджета на 2025 год представлена в *Приложении 3* к настоящей аналитической записке.

3. Расходы

Расходная часть ярославского областного бюджета на 2025 год, представленная в законопроекте, на 8,401 миллиардов рублей или 7,14% превышает значения исходного проекта бюджета на 2024 год; в свою очередь, она более серьезно (-14,958 миллиардов или -10,61%) уступает действующей редакции бюджета 2024 года.

При сравнении исходных законопроектов на 2025 и 2024 годы, заметно, что по большей части разделов и подразделов бюджетной классификации идет рост расходов. Исключением являются разделы «Жилищно-коммунальное хозяйство» (-1,428 миллиардов рублей или -20,45%), «Охрана окружающей среды» (-41,189 миллионов; -17,43%) и «Культура, кинематография» (-323,393 миллионов рублей; -10,99%). Финансирование раздела «Средства массовой информации» в исходной редакции ярославского областного бюджета не предусмотрено.

Более подробно (в сопоставлении с различными редакциями) информация о расходах ярославского областного бюджета на 2025 год по разделам и подразделам бюджетной классификации представлена в *Приложении 4* к настоящей аналитической записке.

Стоит отметить, что ярославский областной бюджет продолжает оставаться социально ориентированным. Несмотря на то, что доля социальных расходов в последнее время постепенно снижается (с 66,40% в законопроекте об областном бюджете 2020 года до 53,59% в 2025 году), совокупный объем средств, направляемых на финансирование социальной сферы увеличился за тот же период с 49,861 миллиардов рублей до 67,523 миллиардов, рост в абсолютных величинах составил 35,42%.

Больше всего выросли расходы на физическую культуру и спорт (в 4,24 раза), на культуру и кинематографию (+57,22%), в несколько меньшей степени на социальную политику (+26,54%).

Более подробно информация об уровне социальной ориентированности ярославского областного бюджета в 2020-2025 годах представлена в *Приложении 5* к настоящей аналитической записке.

4. Государственные программы Ярославской области

При утверждении ярославского областного бюджета на 2024 год в его состав входило 30 государственных программ Ярославской области. В 2025 году данная структура бюджета сохраняется.

Анализ исходных законопроектов 2020-2025 годов о бюджете на следующий год, первоначальных редакций областных бюджетов и их фактического исполнения (на 2024 год - прогноз) показывает, что в большинстве случаев финансирование госпрограмм на всех стадиях принятия и исполнения постепенно увеличивается.

Если сравнить исходные проекты бюджетов на 2025 и 2024 годы в разрезе государственных программ, то можно сделать следующие выводы:

- значительно (в разы) в 2025 году предполагается увеличить финансирование госпрограмм «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности на территории Ярославской области» (+214,936 миллионов рублей, +101,85%), «Развитие институтов гражданского общества в Ярославской области» (+212,168 миллионов, +182,61%), «Развитие системы государственного управления на территории Ярославской области» (+72,635 миллионов, +217,87%);

- увеличиваются расходы на государственные программы «Развитие туризма и отдыха в Ярославской области» (+330,62 миллионов рублей, +56,35%), «Развитие системы государственных и муниципальных закупок, имущественных торгов Ярославской области» (+24,38 миллионов, +66,15%), «Научно-техническое развитие Ярославской области» (+87,50 миллионов рублей, +67,37%).

С другой стороны, существенно (более чем на 25%) сокращаются расходы на госпрограммы «Доступная среда в Ярославской области» (-39,05 миллионов рублей, -68,71%), «Содействие занятости населения Ярославской области» (-235,19 миллионов, -27,44%), «Обеспечение качественными коммунальными услугами населения Ярославской области» (-984,52 миллионов, -26,02%), «Развитие промышленности в Ярославской области и повышение ее конкурентоспособности» (-42,69 миллионов, -38,89%), «Местное самоуправление в Ярославской области» (-52,00 миллионов рублей, -67,53%).

В очередной раз напомним, что исходно вносятся только начальные суммы финансирования, которые могут значительно измениться в течение финансового года. Так, в проекте закона о бюджете на 2022 год

государственную программу «Охрана окружающей среды в Ярославской области» предлагалось профинансировать в размере 92,628 миллионов рублей, при принятии во втором чтении сумма выросла до 332,358 миллионов, фактическое исполнение по итогам года составило 902,410 миллионов рублей.

Более подробно информация о государственных программах на 2025 год представлена в *Приложении 6* к данной записке.

5. Исполнения государственных программ в 2024 году (прогноз)

В состав документов, представленных вместе с законопроектом «Об областном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов», включена оценка ожидаемого исполнения областного бюджета за 2024 год по расходам в части государственным программам Ярославской области.

Итоги анализа этой информации в сопоставлении с плановыми значениями (закон Ярославской области от 27.09.2024 № 53-з), фактическим исполнением на дату внесения законопроекта (01.11.2024) и итоговыми значениями за 2023 год сведены в таблицу, представленную в *Приложении 7* к данной записке.

Судя по всему, финансирование большинства государственных программ является приоритетным и запланировано на уровне, превышающем средний ожидаемый (93,13% к плану).

В свою очередь, к числу не самых приоритетных (плановое исполнение ниже 75%) можно отнести госпрограммы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности на территории Ярославской области» (74,83%) и «Охрана окружающей среды в Ярославской области» (62,40%), а также непрограммные расходы (59,38%). В последнем случае ожидаемый объем не исполненных расходов равен 4,316 миллиардов рублей. Ровно на 2,2 миллиардов рублей будет недофинансирована госпрограмма «Развитие дорожного хозяйства в Ярославской области», на 1,245 миллиардов – госпрограмма «Развитие транспортного комплекса в Ярославской области».

Целый ряд государственных программ с ожидаемым высоким уровнем исполнения по состоянию на 1 ноября 2024 года, тем не менее, имел казначейское исполнение ниже 50%:

- «Формирование современной городской среды муниципальных образований на территории Ярославской области» (38,93%);
- «Обеспечение качественными коммунальными услугами населения Ярославской области» (43,91%);
- «Развитие туризма и отдыха в Ярославской области» (20,22%);
- «Развитие системы государственного управления на территории Ярославской области» (26,21%);
- «Научно-техническое развитие Ярославской области» (44,02%);

- «Комплексное развитие сельских территорий в Ярославской области» (34,31%).

По трем госпрограммам ожидаемое исполнение превышает 100%: «Защита населения и территории Ярославской области от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» (101,22%), «Развитие культуры в Ярославской области» (108,03%) и «Развитие туризма и отдыха в Ярославской области» (131,60%). В рамках программно-целевого планирования такое в принципе невозможно, однако в Ярославской области уже имело место быть в 2023 году, когда не была проведена финишная корректировка регионального бюджета и завершение финансового года проводилось по бюджетной росписи.

В связи с этим велика вероятность того, что в ноябре-декабре 2024 года в Ярославскую областную Думу поступит очередной законопроект о внесении изменений в ярославский областной бюджет на 2024 год.

В завершение отметим, что по 9 государственным программам Ярославской области фактическое исполнение по итогам 2024 года ожидается ниже уровня 2023 года.

Материалы по детальному сопоставлению государственных программ на 2025 и 2024 годы будут представлены в профильные комитеты Ярославской областной Думы дополнительно.

Приложения на 13 стр.

Начальник управления

А.С. Буров