

ВЛАСТЬ И ПОЛИТИКА

ЭКСПЕРТ

# УЧИТЬСЯ ЖИТЬ ПО СРЕДСТВАМ

*Источником нестабильности доходной базы Пермского края является высокая степень его зависимости от налога на прибыль и от финансового состояния крупных налогоплательщиков*



**Галина Курляндская,** кандидат экономических наук, член Экспертного совета при правительстве РФ, генеральный директор Центра фискальной политики

Пермский край всегда считался относительно благополучным регионом с точки зрения доходов бюджета. По оценкам Министерства финансов РФ, налоговый потенциал и бюджетная обеспеченность Прикамья — выше среднего уровня по стране (край занимает 12-е место среди регионов России по уровню налогового потенциала).

Основными источниками доходов бюджета Пермского края, как и у других субъектов Федерации с сопоставимым уровнем ВРП на душу населения (Самарская, Оренбургская области, Красноярский край, Республика Коми), являются налог на прибыль и налог на доходы физических лиц. По итогам 2012 года налог на прибыль составил 30% доходов консолидированного бюджета Пермского края (средний показатель по Российской Федерации составляет 25%, а по Приволжскому федеральному округу — 23%), а налог на доходы физических лиц — 28% (соответствует средней доле по России).

Высокая степень зависимости краевого бюджета от налога на прибыль и от финансового состояния крупных налогоплательщиков (что характерно для развитых промышленных регионов) является источником нестабильности его доходной базы. Налог на прибыль — волатильный налог, зависящий от экономической конъюнктуры и учётной политики крупных компаний (по этой причине в федеративных государствах налог на прибыль корпораций обычно зачисляется в федеральный, а не региональный бюджет). Именно с такими проблемами и придётся столкнуться Пермскому краю в текущем году.

В основу доходной части бюджета Пермского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов лёг базовый вариант прогноза социально-экономического развития Пермского края. Однако вступившие в силу изменения федерального налогового законодательства, принятые с целью снижения налоговой нагрузки на налогоплательщика, негативно повлияли на возможные объёмы доходов края и привели к их снижению.

Так, уже в первом квартале 2013 года налог на прибыль составил только 62% от соответствующего показателя за 2012 года.

Сокращение доходов бюджета произойдёт и в результате двукратного сокращения целевых трансфертов Пермскому краю из федерального бюджета (в среднем по России сокращение составит 20–30%). В результате, несмотря на рост по всем прочим источникам, доходы консолидированного бюджета края снизятся на 10% по сравнению с 2012 годом.

Снижение поступлений по налогу на прибыль в 2013 году будет связано со значительным объёмом «переплаты» налогоплательщиками в предыдущем финансовом году. Дело в том, что предприятия уплачивают налог на прибыль в течение года авансом, после чего, по итогам финансового года, происходит корректировка объёма платежей, подлежащих перечислению в бюджет. В 2012 году вступили в силу изменения в налоговом законодательстве, позволяющие создавать так называемые консолидированные группы налогоплательщиков. Такие холдинги могут компенсировать убытки одних входящих в их состав предприятий прибылью других, что позволяет значительно снизить налогооблагаемую базу.

Между тем бюджет Пермского края окончательно был свёрстан осенью, когда не были известны данные о корректировке поступлений за 2012 год по консолидированным налогоплательщикам. По нашим расчётам, потери Пермского края от введения «консолидированных групп налогоплательщиков» составят 1,6 млрд руб. Корректировки прогноза доходов связаны также с перерасчётом

налоговых поступлений от ОАО «Уралкалий», сократившихся как по причине консолидации налоговой отчётности, так и в связи с общей реструктуризацией компании.

Другим непредвиденным изменением, которое также не было учтено в бюджете, должно стать увеличение поступлений по налогу на имущество организаций в связи с отменой с 2013 году льгот для железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов и линий электропередач (соответствующий федеральный закон был принят лишь в конце ноября 2012 года). Этот налог был передан с федерального уровня на региональный, чтобы компенсировать потери от сокращения поступлений по налогу на прибыль. Однако в Пермском крае увеличение поступлений по налогу на имущество не сможет полностью компенсировать эти потери.

Проблемы формирования доходной части бюджета Пермского края (резкое падение доходов в результате кризиса 2009 года и достижение докризисного уровня только в 2012 году) привели к тому, что на протяжении последних лет в крае последовательно реализуется политика по сокращению расходов (не социальных). Оптимизация в первую очередь затронула капитальные расходы, расходы на национальную экономику и жилищно-коммунальное хозяйство, где уже явно просматривается недофинансирование инвестиций.

В результате расходы консолидированного бюджета края из расчёта на душу населения в 2012 году оказались на 10% ниже, чем в Свердловской области и Красноярском крае, и на 20% ниже, чем в Самарской и Ленинградской областях. При этом подушевые расходы в социальной сфере практически не отличаются от таковых в перечисленных выше регионах.

Однако статистические показатели, характеризующие состояние дел в социальных отраслях, свидетельствуют о необходимости оказания повышенного объёма социальных услуг. В Пермском крае более высокие, чем в среднем по России, показатели заболеваемости туберкулёзом, смертности населения по всем категориям, инвалидизации населения, доли детей-сирот, безработицы и низкие показатели, обеспеченности детскими садами. Поэтому дальнейшее секвестирование расходов по соответствующим статьям бюджета вряд ли может быть оправданным без проведения глубоких реформ в данных сферах. В то же время реструктуризация и инновация социальных отраслей, направленная на снижение текущих расходов без ущерба качеству услуг, потребуют значительных стартовых инвестиций.

2013 год стал началом реализации целого ряда указов президента РФ, предписывающих существенно повысить заработную плату работни-

кам бюджетной сферы, ликвидировать очереди в детские сады, расширить доступность дополнительного образования, увеличить поддержку семей с приёмными детьми, ликвидировать аварийное жильё. В краевом бюджете 2013 года необходимые на выполнение указов президента РФ средства составляют порядка 15% (соответствуют среднему показателю по России). И хотя федеральный бюджет обещает частично компенсировать региону дополнительные расходы, размер этой компенсации составляет только 10% от необходимого объёма.

В результате снижения доходов бюджета и увеличения расходов в бюджете Пермского края образовался дефицит в размере 14,4%. Такой размер дефицита является хоть и высоким, но допустимым, тем более что уровень краевого долга находится практически на нулевом уровне. Однако настораживает то, что привлечение соответствующих заёмных средств будет направлено не на финансирование инвестиций, а на покрытие текущих расходов, то есть будет «проедаться» и консервировать избыточные расходы.

Напряжённость бюджета 2013 года ставит перед органами власти Пермского края неотложную задачу по приведению его расходов в соответствие с доходами. Задачу непростую, поскольку, к сожалению, региональные органы власти не имеют существенных полномочий по увеличению налоговых доходов бюджета. Поэтому решать её придётся за счёт сокращения расходов. Делать это необходимо не в ущерб качеству базовых социальных услуг и не в ущерб инвестиционной привлекательности региона. А значит, придётся отменять в законодательном порядке те расходные обязательства, которые в наименьшей степени способствуют достижению целей социально-экономического развития края. Для этого потребуются провести доскональный и независимый анализ сравнительной эффективности бюджетных расходов.

Но даже при беглом взгляде на бюджет к малоэффективным расходам Пермского края можно отнести финансирование мероприятий, посвящённых Дню рождения Пермского края, 20-летию избирательной системы, меры социальной поддержки, предоставляемые не по принципу нужды, а по принадлежности к той или иной профессиональной социальной группе (докторов и кандидатов наук, студентов, лиц с большим страховым стажем), расходы, относящиеся к полномочиям федеральных органов власти (финансирование полиции, лесного хозяйства, воспроизводства охотничьих животных, и т.д.).

Предстоит большая работа, результаты которой могут затронуть интересы отдельных групп населения. Поэтому проводиться она должна открыто и понятно. И для этого у Пермского края есть все предпосылки. ■

Центр фискальной политики (ЦФП) на федеральном уровне участвует в разработке реформ бюджетной политики, а на региональном и местном — содействует их реализации. ЦФП является консультантом и советником Государственной думы и Совета Федерации, администрации президента РФ, аппарата правительства РФ, Счётной палаты РФ, Министерства финансов РФ, Министерства регионального развития РФ, Министерства экономического развития РФ. На региональном уровне ЦФП имеет опыт сотрудничества с более чем 50 финансовыми органами субъектов РФ.