



ПРАВИТЕЛЬСТВО ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

27 декабря 2012 г.

№ 1174-П

г. Салехард

Об утверждении долгосрочной бюджетной стратегии Ямало-Ненецкого автономного округа на период до 2030 года

В соответствии с Программой Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа по повышению эффективности бюджетных расходов Ямало-Ненецкого автономного округа на период до 2012 года, утверждённой постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 декабря 2010 года № 548-П, в целях обеспечения связи систем стратегического и бюджетного планирования в долгосрочной перспективе Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа **постановляет:**

1. Утвердить прилагаемую долгосрочную бюджетную стратегию Ямало-Ненецкого автономного округа на период до 2030 года (далее – долгосрочная бюджетная стратегия).
2. Исполнительным органам государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа руководствоваться положениями долгосрочной бюджетной стратегии при разработке и утверждении государственных программ Ямало-Ненецкого автономного округа, а также иных стратегических документов.
3. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на заместителя Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа, директора департамента финансов Ямало-Ненецкого автономного округа Свинцову А.П.

Губернатор
Ямало-Ненецкого автономного округа



Д.Н. Кобылкин

УТВЕРЖДЕНА
постановлением Правительства
Ямало-Ненецкого автономного округа
от 27 декабря 2012 года № 1174-П

ДОЛГОСРОЧНАЯ БЮДЖЕТНАЯ СТРАТЕГИЯ
Ямало-Ненецкого автономного округа
на период до 2030 года

I. Общие положения

Долгосрочная бюджетная стратегия Ямало-Ненецкого автономного округа на период до 2030 года (далее – долгосрочная бюджетная стратегия, автономный округ) основывается на положениях Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013 – 2015 годах, а также программных документах Правительства автономного округа. Разработка долгосрочной бюджетной стратегии проводилась с учетом достигнутого состояния экономики, прогнозов социально-экономического развития автономного округа, а также Стратегии социально-экономического развития автономного округа до 2020 года, утвержденной постановлением Законодательного Собрания автономного округа от 14 декабря 2011 года № 839 «О Стратегии социально-экономического развития автономного округа до 2020 года» (далее – Стратегия социально-экономического развития автономного округа). В соответствии со Стратегией социально-экономического развития автономного округа главной целью государственной социально-экономической политики автономного округа является обеспечение устойчивого повышения уровня и качества жизни населения на основе формирования и развития конкурентной экономики при соблюдении соответствующих экологических требований.

Достижение этой цели может быть обеспечено при наличии эффективной и сбалансированной экономики, а также эффективной деятельности исполнительных органов государственной власти автономного округа, что требует обоснованной оценки ресурсного потенциала автономного округа в достижении поставленной цели.

Одним из инструментов достижения цели государственной социально-экономической политики является бюджетная политика автономного округа, основные черты которой при различных вариантах развития российской и мировой экономики определяются в долгосрочной бюджетной стратегии.

Долгосрочная бюджетная стратегия призвана обеспечить связь системы стратегического (социально-экономического) и бюджетного планирования в долгосрочной перспективе, а также определить приоритеты развития бюджетной системы, включая установление принципов формирования доходов и расходов

окружного бюджета, долговой политики и политики в сфере межбюджетных отношений.

Целью долгосрочной бюджетной стратегии является обеспечение предсказуемости реакции бюджетной системы автономного округа на внешние и внутренние макроэкономические вызовы и возможности, которые могут возникать вследствие реализации различных сценариев развития российской и мировой экономики, в том числе за счет определения превентивного применения необходимых мер при негативном воздействии внешних экономических факторов, а также обеспечения связи между долгосрочными целями государственных программ автономного округа, конкретными индикаторами их выполнения и бюджетными проектировками на среднесрочный период.

II. Социально-экономическое развитие автономного округа

Автономный округ является пятым крупнейшим по площади субъектом Российской Федерации (769,3 тыс. кв. км). Расположение в районе Крайнего Севера обуславливает сложные условия для проживания людей и в значительной степени влияет на систему расселения и инфраструктурное развитие территории.

Высокие темпы экономического развития автономного округа в последние десятилетия, связанные прежде всего с добычей углеводородного сырья, способствовали росту численности и общего уровня благосостояния населения, а бюджетная политика Российской Федерации, несмотря на централизацию многих источников бюджетных доходов, связанных с добычей, переработкой и транспортировкой углеводородного сырья, тем не менее предполагала также и сохранение значительной части налоговых доходов на соответствующих территориях, что давало дополнительные возможности для ускоренного развития «точек роста», хотя и способствовало сохранению высокого уровня дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (не свойственного для большинства государств с федеративным устройством). Это благоприятно сказалось на развитии общественного сектора экономики, предоставив возможности для сохранения и привлечения в него высококвалифицированных кадров, а также для опережающего развития социальной инфраструктуры.

По уровню валового регионального продукта (далее – ВРП) в расчете на одного жителя автономный округ входит в первую тройку субъектов Российской Федерации, что обуславливает и высокий уровень собственных налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета автономного округа. В автономном округе один из самых низких в Российской Федерации уровней безработицы (3,7% в 2011 году) – ниже, чем в среднем по Российской Федерации, а также в среднем по Уральскому федеральному округу (приложение № 1 к настоящей долгосрочной бюджетной стратегии).

Несмотря на высокий достигнутый уровень экономического развития, динамика основных параметров экономики автономного округа в последние годы свидетельствует об относительном замедлении темпов экономического роста. Так, в 2005 – 2012 годах средний индекс физического объема ВРП автономного

округа (102,4%) был ниже среднего индекса физического объема ВВП Российской Федерации (104,1%) и не превышал также среднего по Уральскому федеральному округу, а значение показателя степени износа основных фондов (по состоянию на конец года) автономного округа с 2005 по 2010 год выросло с 50,7% до 57,0%, что как по абсолютной величине, так и по динамике существенно хуже среднего по Российской Федерации (рост с 44,1% до 45,7%) и находится на уровне среднего по Уральскому федеральному округу (рост с 52,4% до 57,1%). Динамику указанных показателей не смог исправить даже высокий уровень и положительная динамика объема инвестиций в основной капитал: удельный вес объема инвестиций в ВРП за 2005 – 2010 годы вырос с 32,0% до 50,2% и в 2012 году ожидается на уровне 60,4% ВРП (в целом по Российской Федерации удельный вес объема инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования в ВВП вырос с 20,0% до 24,5%, а в целом по Уральскому федеральному округу – с 19,2% до 28,1%). При этом в 2010 году объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного жителя в денежном выражении превысил соответствующий средний по Российской Федерации показатель в 11,6 раза, а средний по Уральскому федеральному округу – в 6,2 раза.

Относительное торможение темпов экономического развития не могло не сказаться на динамике показателей доходов консолидированного бюджета, которая в 2005 – 2012 годах была несколько слабее среднего по Российской Федерации, хотя и лучше среднего по Уральскому федеральному округу.

Основной особенностью экономики автономного округа является высокая доля добычи полезных ископаемых в структуре ВРП. Несмотря на снижение доли этого сектора экономики с 61,4% ВРП в 2005 году до 48,2% ВРП – в 2010, она по-прежнему остается крайне высокой – выше среднего по Уральскому федеральному округу (снижение с 43,5% ВРП до 33,0% ВРП) и существенно выше среднего по Российской Федерации (снижение с 12,8% ВВП до 10,5% ВВП). А так как основной объем добычи полезных ископаемых автономного округа приходится на добычу углеводородного сырья, значительная доля которого в дальнейшем экспортируется, то это обстоятельство делает всю экономику автономного округа (включая ее общественный сектор) крайне зависимой от мировых цен на энергоносители, а также общего состояния мировой экономики. Кроме того, значительная часть добываемых в автономном округе полезных ископаемых потребляется в других субъектах Российской Федерации, что распространяет зависимость экономики автономного округа и на внутреннее состояние экономики Российской Федерации.

Такая зависимость нашла свое отражение в динамике показателей социально-экономического развития автономного округа в течение мирового финансового и экономического кризиса 2008 – 2009 годов, а также последующего периода посткризисного восстановления. Так, в 2009 году ВРП автономного округа снизился на 10,2% относительно 2008 года, что выше как среднего снижения ВРП регионов Уральского федерального округа (8%), так и снижения ВВП Российской Федерации (7,8%), а его последующее восстановление в 2010 году (10,1%, что превышало и соответствующий средний показатель по

федеральному округу (6,8%), и рост ВВП России (4,3%) по итогам двух лет позволило обеспечить общую динамику ВРП на уровне, несколько лучшем чем в среднем по Российской Федерации, а также в среднем по Уральскому федеральному округу. Несмотря на относительно большее падение ВРП в 2009 году, динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета автономного округа в этот период была менее волатильной, а поступления налога на прибыль организаций упали не так сильно, как в среднем по Уральскому федеральному округу или в среднем по всем субъектам Российской Федерации.

Общее сопоставление основных показателей социально-экономического развития автономного округа, Уральского федерального округа, а также соответствующих средних по Российской Федерации, приведены в приложении № 1 к настоящей долгосрочной бюджетной стратегии.

Таким образом, несмотря на высокую зависимость экономики, а вместе с ней и доходов окружного и местных бюджетов от состояния нефтегазового сектора экономики, подверженного сильным колебаниям мировых цен на энергоносители, динамика основных показателей социально-экономического развития автономного округа и в том числе доходов консолидированного бюджета автономного округа в кризис 2008 – 2009 годов позволяет утверждать, что их устойчивость в условиях краткосрочного падения цен на энергоносители не хуже устойчивости соответствующих средних показателей как по регионам Уральского федерального округа, так и в целом по всем субъектам Российской Федерации. Данное обстоятельство объясняется прежде всего наличием относительно гибкой системы регулирования налоговой нагрузки на организации нефтегазового сектора экономики, а также относительной стабильностью объемов потребления углеводородного сырья мировой экономикой и экономикой Российской Федерации.

III. Бюджетная политика в 2005 – 2012 годах

3.1. Доходы бюджетной системы

3.1.1. Структура и динамика доходов консолидированного, окружного и местных бюджетов.

Доходы консолидированного бюджета автономного округа за рассматриваемый период (таблица 3.1-1) демонстрируют стабильную положительную динамику: среднегодовой прирост составил 13,8%, что опережает среднегодовой темп прироста ВРП – 11,4%.

Мировой финансовый кризис приостановил поступательный рост доходов в 2008 – 2009 годах, однако радикального сокращения не произошло: при снижении в 2009 году объема ВРП на 11,2% налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета автономного округа снизились на 4,6%, а снижение общего объема доходов составило лишь 0,2%.

Таблица 3.1-1. Доходы консолидированного, окружного и местных бюджетов¹

(млн. руб.)

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Консолидированный бюджет автономного округа								
Налоговые доходы	51 520	53 552	58 321	74 565	71 867	91 617	110 202	115 429
Неналоговые доходы	5 796	5 671	9 775	8 875	7 709	7 812	8 055	7 917
Безвозмездные поступления	1 571	5 399	2 874	5 528	9 258	7 384	18 603	17 629
Итого	58 887	64 621	70 971	88 968	88 833	106 813	136 859	140 975
Окружной бюджет								
Налоговые доходы	39 895	38 941	40 304	60 055	57 377	75 950	92 645	99 657
Неналоговые доходы	3 218	2 137	3 862	3 430	3 076	2 005	2 335	2 176
Безвозмездные поступления	1 270	924	1 620	3 157	5 343	4 364	18 055	18 032
Итого	44 382	42 002	45 785	66 642	65 796	82 319	113 035	119 866
Местные бюджеты								
Налоговые доходы	11 625	14 611	18 018	14 509	14 490	15 667	17 557	15 772
Неналоговые доходы	2 578	3 534	5 914	5 445	4 633	5 807	5 719	5 741
Безвозмездные поступления ²	22 639	33 569	39 857	48 851	43 002	51 639	71 940	63 039
Итого	14 504	22 619	25 185	22 325	23 038	24 494	23 824	21 110

В структуре доходов консолидированного бюджета автономного округа доминирует окружной бюджет, на который приходится 77% от общего объема доходов бюджетов. При этом удельный вес налоговых доходов окружного бюджета в сумме налоговых доходов консолидированного бюджета автономного округа составляет 80%.

В среднем за рассматриваемый период основным источником доходов консолидированного бюджета автономного округа являлись налоговые доходы (83%) при доле неналоговых доходов 9% и безвозмездных поступлений 8%, из которых на межбюджетные трансферты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации пришлось лишь 2%. Учитывая, что в предстоящий период безвозмездных поступлений, не являющихся межбюджетными трансфертами, не ожидается, структура доходов в среднем за период имеет следующий вид: 88,3% налоговые доходы, 9,3% неналоговые доходы, 2,4% безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы (приложение № 2 к настоящей долгосрочной бюджетной стратегии).

Основными налоговыми источниками доходов окружного бюджета являются налог на прибыль организаций (49,9%), имущественные налоги (транспортный и налог на имущество организаций) (31,7%), а также налог на

¹ На основании данных Казначейства России.² Справочная информация. Межбюджетные трансферты местным бюджетам рассмотрены в подразделе 3.3.

доходы физических лиц (16,2%). На прочие налоги и сборы приходится менее 2,5% налоговых доходов.

В налоговых доходах местных бюджетов доминирует налог на доходы физических лиц (90%), налоги на совокупный доход составляют 6,9%, а налог на имущество физических лиц и земельный налог – 2%.

Наиболее существенный вклад в динамику налоговых доходов консолидированного бюджета автономного округа за рассматриваемый период внесли налог на прибыль организаций (39%), имущественные налоги (31%), а также налог на доходы физических лиц (30%). Вклад акцизов и налогов на совокупный доход был компенсирован соразмерным сокращением поступлений по прочим федеральным налогам.

Налог на прибыль организаций при этом демонстрировал заметную волатильность, хотя его поступления в кризис упали не так сильно, как в среднем по Уральскому федеральному округу или в среднем по всем субъектам Российской Федерации.

Имущественные налоги, поступающие в окружной бюджет, оказались стабильными даже в кризисный период и росли не менее чем на 9% ежегодно, опережая динамику всех основных макроэкономических показателей.

С другой стороны, поступающие в местные бюджеты земельный налог и налог на имущество физических лиц стабилизировались на уровне 200 млн. рублей в год.

Налоги на совокупный доход (т.е. на малый бизнес) в номинальном выражении демонстрируют наивысшую из всех групп налогов степень корреляции с динамикой экономического роста в целом по автономному округу, включая спад 2009 года.

Динамика неналоговых доходов, формирующихся в основном за счет доходов от использования имущества и платных услуг, являлась нестабильной. Совокупный среднегодовой прирост не превысил 6%.

Безвозмездные поступления в окружной бюджет в основном представляли собой целевые межбюджетные трансферты до последних лет, когда ведущую роль в составе этого источника дохода стали играть прочие безвозмездные поступления. Так как в перспективе поступлений такого рода не ожидается, в структуре доходов консолидированного бюджета будут доминировать налоговые доходы.

Бюджетная система автономного округа в кризисных условиях, сопряженных с существенным краткосрочным падением цен на нефть и газ, продемонстрировала устойчивость на уровне не ниже среднего по субъектам Российской Федерации. Снижение налога на прибыль организаций, наиболее уязвимого к колебаниям экономической конъюнктуры, было компенсировано относительной стабильностью прочих доходных источников. В случае более продолжительных кризисных явлений, очевидно, пострадали бы и они, однако опыт 2008 – 2009 годов показывает, что снижение доходов в подобных ситуациях носит эшелонированный характер и дает региону определенный резерв, хотя и не слишком продолжительный по времени, на адаптацию к новым условиям.

3.1.2. Отраслевая структура доходов консолидированного, окружного и местных бюджетов.

С точки зрения отраслевой структуры доходов в налоговых поступлениях в бюджетную систему Российской Федерации доминирует нефтегазовый сектор: на него пришлось 79% всех поступлений за рассматриваемый период (при том, что в структуре ВРП доля добычи полезных ископаемых не превысила 50%), а в составе поступлений налога на прибыль организаций доля сектора составила 50%. Из прочих видов деятельности в налоговых поступлениях в бюджетную систему Российской Федерации выделяются операции с недвижимым имуществом (6%), строительство (4%), оптовая и розничная торговля (3%). Вместе с добычей топливно-энергетических полезных ископаемых эти отрасли охватывают 90% поступлений в бюджетную систему.

В структуре налоговых доходов консолидированного бюджета автономного округа доминирование добычи топливно-энергетических полезных ископаемых довольно ощутимо, но уже не столь велико (49% общего объема налоговых доходов). Доли операций с недвижимым имуществом, строительства и торговли, составляют соответственно 16%, 9% и 4%.

В 2011 году на нефтегазовый сектор пришлось 47% общего объема налоговых доходов консолидированного бюджета автономного округа, 44% поступлений налога на прибыль организаций и 27% налога на доходы физических лиц.

В аналитических целях в составе доходов консолидированного бюджета автономного округа целесообразно выделить категорию нефтегазовых доходов (таблица 3.1-2). Если применительно к федеральному бюджету к ней относятся доходы от налогов и пошлин, связанных с обложением нефти и нефтепродуктов, не поступающие в бюджеты субъектов Российской Федерации, то в части доходов окружного бюджета к этой категории условно можно отнести доходы от налога на прибыль организаций в части, генерируемой по виду деятельности «добыча топливно-энергетических полезных ископаемых», как наиболее чувствительной к изменениям внешнеэкономических условий. Топливно-энергетический сектор является источником и для целого ряда других налоговых доходов (прежде всего НДФЛ), но его доля в них существенно ниже.

Таблица 3.1-2. Структура доходов консолидированного, окружного и местных бюджетов³

(млн. руб.)

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Консолидированный бюджет автономного округа								
Нефтегазовые доходы	14 296	8 635	13 215	17 832	8 191	13 760	20 749	22 313
Ненефтегазовые доходы	36 869	44 112	44 241	55 200	62 341	76 513	87 595	93 116
Итого	51 165	52 747	57 456	73 031	70 532	90 273	108 344	115 429

³ На основании данных Управления федеральной налоговой службы по автономному округу.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Окружной бюджет								
Нефтегазовые доходы	14 296	8 635	13 215	17 832	8 191	13 760	20 749	22 313
Ненефтегазовые доходы	25 599	30 305	27 088	42 225	49 186	62 190	71 897	77 344
Итого	39 895	38 941	40 304	60 056	57 377	75 950	92 645	99 657
Местные бюджеты								
Нефтегазовые доходы								
Ненефтегазовые доходы	11 625	14 611	18 018	14 509	14 490	15 667	17 557	15 772
Итого	11 625	14 611	18 018	14 509	14 490	15 667	17 557	15 772

Подробная разбивка налоговых доходов консолидированного бюджета автономного округа по видам экономической деятельности приводится в приложении № 3 к настоящей долгосрочной бюджетной стратегии. Доля оцененных таким образом нефтегазовых доходов в доходах консолидированного бюджета автономного округа в рассматриваемый период была нестабильной и заметно возрастала в период бурного роста цен на нефть (в 2007 и частично в 2008 годах), более чем вдвое сократилась в 2009 году и в настоящее время составляет 19%. Остальные виды доходов имеют более низкую степень чувствительности к колебаниям на мировых рынках энергоносителей.

3.1.3. Доходная база, налоговая нагрузка на экономику и уровень собираемости налогов.

Динамика изменения налоговой базы, представленная в таблице 3.1-3, отличалась большей стабильностью по сравнению с характером фактических налоговых поступлений в рассматриваемом периоде. Так, если база по налогу на прибыль с 2007 года возрастила в среднем на 24% в год, то фактические поступления при том же среднегодовом приросте за этот период в 2009 году испытали вызванный внешними факторами более чем 20%-ный спад, сменившийся опережающим ростом в последующие годы.

База по налогу на имущество организаций стабильно возрастила даже в период кризиса в среднем на 15% в год.

Таблица 3.1-3. Динамика изменения налоговой базы по основным налоговым источникам бюджета автономного округа⁴

(% к предыдущему году)

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8
Налоговая база для расчета налога на прибыль	72	147	121	122	123	132	102
Налоговая база по налогу на имущество организаций	126	109	133	112	118	107	108
<i>Справочно:</i> <i>рост физического объема ВРП</i>	104,6	103,5	105,5	89,8	110,1	110,1	101,5
<i>Справочно: рост номинального ВРП</i>	123,7	108,8	121,0	90,3	118,8	109,5	108,1

Уровень собираемости налогов по важнейшим налоговым источникам консолидированного бюджета автономного округа остается высоким, и в отдельные годы фактические поступления заметно опережают объемы начислений (таблица 3.1-4).

Средняя эффективная ставка по налогу на прибыль организаций составила в 2006 – 2011 годах 17,7%. Минимальный уровень составил 16,9% в период кризиса 2008 – 2009 годах.

По налогу на имущество организаций средняя эффективная ставка равнялась 2,2%. За рамками данного показателя, однако, остаются объемы налогов, недополученные вследствие применения льгот. Так, за период с 2006 по 2009 годы объем недополученного вследствие льгот налога на имущество организаций в 1,9 – 2,4 раза превышал объем фактически поступившего налога (составив за 4 года свыше 150 млрд. рублей).

Начиная с 2010 года ситуация стала обратной: объем поступившего налога впервые превысил объем предоставленных льгот. С учетом их планируемой поэтапной отмены представляется, что этот налог обладает значительными резервами с точки зрения мобилизации доходов в консолидированный бюджет автономного округа: даже плавное повышение ставки налога с 0,4% до 2,2% в течение 7 лет уже в первый год применения может принести не менее 3 млрд. рублей дополнительных доходов.

Таблица 3.1-4. Уровень собираемости основных налогов, зачисляемых в окружной бюджет⁵

(%)

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Налог на прибыль	135	104	114	102	93	99	108	108
Налог на имущество организаций	100	99	103	100	96	99	100	98

⁴ На основании данных Управления федеральной налоговой службы по автономному округу.

⁵ На основании данных Управления федеральной налоговой службы по автономному округу.

Уровень налоговой нагрузки в автономном округе, рассчитанный по поступлениям в консолидированный бюджет Российской Федерации, следовал общефедеральному тренду, заметно снизившись к 2010 году и вернувшись к практически прежним значениям в 2011 году (таблица 3.1-5).

Таблица 3.1-5. Уровень налоговой нагрузки на экономику⁶

Показатель	(% ВРП)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8
Автономный округ							
Налоговая нагрузка по доходам, зачисляемым в консолидированный бюджет автономного округа	11,7	9,8	9,8	10,4	11,1	11,9	13,0
Налоговая нагрузка по доходам, зачисляемым в консолидированный бюджет Российской Федерации	49,7	55,0	48,5	46,9	40,7	42,4	53,6
Российская Федерация							
Налоговая нагрузка по доходам, зачисляемым в консолидированный бюджет Российской Федерации ⁷	39,7	39,5	40,2	39,2	35	35,5	38,4

3.1.4. Налоговая политика автономного округа.

Общим направлением налоговой политики автономного округа, сохранявшимся в течение последних лет, являлось совершенствование налоговой системы, способствующей обеспечению сбалансированности бюджета и дальнейшему развитию доходной базы автономного округа. Увеличение налогооблагаемой базы автономного округа оставалось основным приоритетом налоговой политики.

За рассматриваемый период в основном завершилась налоговая реформа, а структура налоговой системы Российской Федерации приобрела окончательный вид. С 2005 года общее количество налогов и сборов, предусмотренных на федеральном уровне, снизилось с 54 до 17: 8 федеральных, 3 региональных и 2 местных налогов, а также 4 специальных налоговых режима.

Важнейшим результатом проводимой налоговой реформы стало снижение налоговой нагрузки на экономику автономного округа (до 42,4% ВРП в 2010 году), что явилось одним из факторов экономического роста в 2005 – 2010 годах (с поправкой на период преодоления последствий кризиса).

Автономный округ в рамках своих полномочий строил налоговую политику исходя из изменений федерального законодательства, успешно выполняя его требования и реализуя возникающие возможности, касающиеся налогов, поступающих в консолидированный бюджет автономного округа.

⁶ На основании данных Управления федеральной налоговой службы по автономному округу.

⁷ Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов.

Прежде всего, это касалось управления ставкой налога на прибыль организаций, а также льготами по налогу на имущество организаций в целях стимулирования инвестиционной активности в регионе, поддержки налогоплательщиков, реализующих стратегические проекты, стимулирования научно-технической и инновационной деятельности. Ставки транспортного налога пересматривались в зависимости от экономической конъюнктуры.

Несмотря на то что налоги на малый бизнес составляют небольшую долю доходов консолидированного бюджета автономного округа и местных бюджетов, его социальную роль с точки зрения обеспечения занятости и повышения уровня жизни населения невозможно переоценить. В связи с этим предусматривались меры по стимулированию развития малого бизнеса: право применения патентной системы налогообложения, снижение ставки по упрощенной системе налогообложения до 5% для налогоплательщиков, выбравших в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов. Кроме того, в соответствии с изменениями Налогового кодекса Российской Федерации принят новый закон о патентной системе налогообложения.

С 2006 года Налоговым кодексом Российской Федерации был введен земельный налог, в связи с чем органами местного самоуправления была создана необходимая нормативно-правовая база по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц. В среднесрочной перспективе вероятно неоднократно откладывавшееся введение налога на недвижимость, что может положительно повлиять на доходную базу муниципальных образований в автономном округе. При этом сроки введения налога на недвижимость напрямую зависят от фактических сроков завершения оценки капитального строительства, которая по плану должна быть завершена Минэкономразвития России в 2012 году.

В рамках совершенствования администрирования налогов с физических лиц установлен единый срок уплаты имущественных налогов. Это явилось результатом взаимодействия органов исполнительной власти автономного округа с налоговыми органами и органами местного самоуправления.

Представляется более чем оправданной сложившаяся в рассматриваемом периоде практика взаимодействия с организациями топливно-энергетического комплекса, осуществляющими деятельность на территории автономного округа, и другими налогоплательщиками.

Важным достижением в рамках налоговой политики автономного округа является внедрение в 2011 году системы мониторинга применяемых налоговых льгот, позволяющей в постоянном режиме вести работу по оценке эффективности и оптимизации льгот с целью выявления наиболее действенных механизмов стимулирования инвестиционной активности и их оперативной корректировки с учетом складывающейся экономической ситуации. Это позволяет реализовать один из важнейших принципов совершенствования бюджетного процесса в автономном округе.

3.2. Расходы бюджетной системы

3.2.1. Структура и динамика расходов консолидированного, окружного и местных бюджетов.

За период с 2005 по 2011 годы расходы консолидированного бюджета автономного округа в номинальном выражении увеличились в 2,8 раза, в том числе расходы окружного бюджета – в 3,37 раза (таблица 3.2-1). Несмотря на высокие темпы роста, доля расходов в ВРП автономного округа и соответственно степень участия публичного сектора в региональной экономике все эти годы остаются на примерно одном уровне: 11 – 12% для консолидированного бюджета, 8 – 9% для окружного и 9 – 10% для местных бюджетов (таблица 3.2-2). В то же время доля участия муниципального сектора устойчиво снижается с 2007 года. При этом доля расходов консолидированного бюджета в ВРП меньше аналогичного среднего показателя по Уральскому федеральному округу (13 – 14% ВРП) и по регионам Российской Федерации в целом (16 – 20%).

Таблица 3.2-1. Расходы консолидированного, окружного и местных бюджетов автономного округа

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)
	1	2	3	4	5	6	7	8
Расходы, млрд. рублей								
Консолидированный бюджет	52,2	64,3	71,7	81,3	76,7	95,6	145,6	173,4
Окружной бюджет	37,2	42,4	48,9	60,0	54,5	73,8	125,2	147,1
Местные бюджеты	37,4	48,8	54,4	60,5	56,5	64,3	81,2	81,5
Расходы, % ВРП								
Консолидированный бюджет	11,8	11,8	12,1	11,3	11,8	12,4	17,2	19,0
Окружной бюджет	8,4	7,8	8,2	8,3	8,4	9,6	14,8	16,2
Местные бюджеты	8,5	8,9	9,2	8,4	8,7	8,3	9,6	9,2

Таблица 3.2-2. Структура расходов окружного бюджета (с перераспределением расходов в связи с изменением структуры разделов и подразделов)

Раздел бюджетной классификации	% от общей суммы расходов							% ВРП								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Общегосударственные вопросы	3,71	4,17	7,73	8,83	4,97	3,73	1,96	1,81	0,32	0,32	0,64	0,74	0,42	0,36	0,29	0,29
Национальная оборона	0,00	0,02	0,03	0,02	0,03	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3,64	4,32	4,41	4,73	3,49	2,58	1,96	1,66	0,31	0,34	0,36	0,40	0,29	0,25	0,29	0,27
Национальная экономика	14,91	11,48	9,38	11,95	17,36	22,50	19,80	26,70	1,25	0,89	0,77	1,00	1,46	2,15	2,93	4,30
Жилищно-коммунальное хозяйство	19,07	18,01	13,15	8,87	21,11	16,47	25,28	19,81	1,60	1,40	0,12	0,74	1,77	0,57	3,74	3,19
Охрана окружающей среды	0,33	0,24	0,24	0,25	0,29	0,32	0,13	0,34	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,06
Образование	10,73	13,07	12,83	11,27	14,11	13,32	13,44	13,12	0,90	1,01	1,06	0,94	1,18	1,27	1,99	2,11
Культура, кинематография	0,81	1,46	0,92	0,79	1,02	1,42	1,87	1,97	0,07	0,11	0,08	0,07	0,09	0,14	0,28	0,32
Здравоохранение	4,85	6,00	6,27	6,01	5,03	5,04	5,81	12,39	0,41	0,47	0,52	0,50	0,42	0,48	0,86	2,00
Социальная политика	6,57	7,79	8,451	9,17	12,02	12,73	9,46	8,93	0,55	0,60	0,67	0,77	1,01	1,22	1,40	1,44
Физическая культура и спорт	0,17	0,12	0,11	0,16	0,32	0,53	1,91	1,06	0,01	0,01	0,01	0,01	0,03	0,05	0,28	0,17
Средства массовой информации	1,31	1,47	1,32	1,42	1,39	1,23	0,93	0,86	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12	0,14	0,14	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,53	0,47	0,37	0,30	0,00	0,00	0,03	0,04	0,04	0,03	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	
Межбюджетные трансферты общего характера	33,36	31,39	34,80	36,23	18,87	20,13	17,43	11,29	2,81	2,43	2,86	3,02	1,58	1,92	2,58	1,28
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	8,4	7,8	8,3	8,4	8,4	9,6	14,8	16,11

Таблица 3.2-3. Исполнение окружного бюджета по расходам (с перераспределением расходов в связи с изменением структуры разделов и подразделов)

Раздел бюджетной классификации расходов	Отклонение фактически исполненных расходов от первоначально утвержденных законом о бюджете, %							2011	2012 (оценка)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010			
1	2	3	4	5	6	7		8	9
Общегосударственные вопросы	-21	+8	+1	-3	-45	-5	+3	-19	
Национальная оборона	-2	-св.200	+6	+14	0	-2	0	0	0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	+21	-3	+3	+15	+9	-7	-4	+4	
Национальная экономика	+23	+2	+6	+47	+75	+88	+42	+38	
Жилищно-коммунальное хозяйство	+264	+256	+286	+91	+20	+25	+71	+41	
Охрана окружающей среды	+33	-16	-5	+1	-4	+31	-20	-20	
Образование	-3	-2	-7	-15	-12	-16	+18	+11	
Культура, кинематография	-4	+55	-21	+4	-6	+35	+110	+52	
Здравоохранение	+1	+7	+2	+6	-15	-4	+10	+12	
Социальная политика	+18	+24	+3	-4	+17	+66	+32	+5	
Физическая культура и спорт	-11	-13	-18	-14	-25	-8	+89	+10	
Средства массовой информации	+2	-3	+2	-11	-2	-14	+10	+2	

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Обслуживание государственного и муниципального долга		-62	-60	-67	-92	-100	расходы не предусмотрены	расходы не предусмотрены	+100
Межбюджетные трансферты общего характера	+94	+15	+3	+2	+7	+28	+29	+29	+2
Всего	+48	+23	+11	+4	+7	+25	+37	+20	

Внутренняя структура расходов бюджета достаточно стабильна, что подтверждается сохранением доли расходов по конкретным разделам в ВРП, при этом традиционно наибольшую долю расходов составляют расходы на социальную сферу (с учетом межбюджетных трансфертов). Относительно резкий рост и последующее падение характерны для общегосударственных расходов.

Исполнение окружного бюджета по расходам в сравнении с первоначальным планом свидетельствует о необходимости совершенствования системы бюджетного планирования расходов. Отклонение по общему объему расходов в рассматриваемый период, за исключением 2008 года и 2009 года, превышает 10% (таблица 3.2-3). По отдельным расходам изменения могут составлять до 110%. За исключением бюджета 2009 года, проектировки расходов основывались на консервативных прогнозах, что означает фактически ежегодную необходимость дораспределения ассигнований в рамках уже принятого бюджета. Вследствие этого необходимо внедрение механизмов, позволяющих оперативно производить такое распределение.

3.2.2. Приоритетные направления в области бюджетных расходов.

За период 2005 – 2012 годов в автономном округе была сформирована система стратегического управления, представленная целым рядом стратегических документов. Определенные в данных документах цели и задачи социально-экономического развития автономного округа оказывают непосредственное влияние на структуру и динамику расходов автономного округа в будущем.

Основные приоритеты социально-экономической политики автономного округа установлены в Стратегии социально-экономического развития автономного округа и включают следующие задачи:

- модернизация инфраструктуры и отраслей социальной сферы;
- развитие экономического потенциала;
- сохранение и развитие человеческого потенциала и традиций;
- охрана окружающей среды и оздоровление экологии;
- становление автономного округа международным форпостом развития Арктики.

Реализация указанных задач потребует значительного увеличения бюджетных расходов, особенно в части капитальных расходов – как на строительство новых объектов, так и на модернизацию уже существующих (ЖКХ, социальные учреждения автономного округа, объекты дорожного строительства и транспортной инфраструктуры и т.д.). Особое влияние оказывает увеличение потребности в государственных социальных услугах в связи с ожидаемым ростом населения, тенденцией старения населения, увеличением потребности в детских садах и т.д.

Масштабность заявленных в Стратегии социально-экономического развития автономного округа задач даже при планируемом росте ВРП и сохранении прежней доли участия публичного сектора в экономике автономного округа предполагает необходимость сокращения необязательных расходов бюджета, а также оптимизации расходов в иных сферах.

Механизм реализации Стратегии социально-экономического развития автономного округа включает несколько задач для бюджетной системы автономного округа. С одной стороны, непосредственной задачей является совершенствование структуры расходов бюджета с учетом увеличения бюджета развития, повышение эффективности расходования бюджетных средств и ликвидация неэффективных затрат. С другой стороны, косвенной задачей является совершенствование инструментария по реализации Стратегии социально-экономического развития автономного округа: целевые программы, государственно-частное партнерство и т.д.

3.2.3. Отдельные аспекты бюджетной политики автономного округа в отношении расходов.

В автономном округе продолжительное время реализуются меры по повышению эффективности управления общественными финансами. В частности, в 2010 – 2012 годах в автономном округе была реализована Программа Правительства автономного округа по повышению эффективности бюджетных расходов автономного округа на период до 2012 года, утвержденная постановлением Правительства автономного округа от 27 декабря 2010 года № 548-П «О Программе Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа по повышению эффективности бюджетных расходов Ямало-Ненецкого автономного округа на период до 2012 года» (далее – Программа). В ходе реализации Программы были приняты меры по совершенствованию управления имуществом автономного округа, сокращению расходов на аппарат управления, приведению размеров регулируемых тарифов в соответствие с экономически обоснованным уровнем, совершенствованию правового положения государственных учреждений, заложены основы для перехода к программному бюджету, усовершенствованы механизмы финансового контроля, государственных закупок, обеспечена информационная составляющая управления общественными финансами.

Работу по повышению эффективности управления общественными финансами необходимо будет продолжить и в будущем. Основными элементами бюджетной системы, требующими повышенного внимания, являются:

- бюджетная политика в социальной сфере;
- инвестиционная политика автономного округа;
- программная часть расходов бюджета.

Бюджетная политика в социальной сфере в основном включает два направления: предоставление социальных выплат и пособий и оказание государственных социальных услуг. В рамках первого направления в автономном округе проведена определенная работа по систематизации регионального законодательства, регулирующего предоставление социальных выплат и пособий. Законы автономного округа от 03 ноября 2006 года № 62-ЗАО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ямало-Ненецком автономном округе» и от 27 октября 2006 года № 55-ЗАО «О государственной социальной помощи в Ямало-Ненецком автономном округе» устанавливают основные меры социальной поддержки и виды социальной помощи, а также перечень лиц, имеющих право на их получение. Публичные нормативные и иные

обязательства социального характера исполняются в автономном округе в полном объеме с ежегодной плановой индексацией. В то же время система мер социальной поддержки отличается нарушением принципа адресности (критерия нуждаемости) в ряде случаев. Работа по упорядочению системы мер социальной поддержки не может быть проведена в силу ряда объективных причин, в том числе, наличия положений федерального законодательства, прямо или косвенно запрещающих отмену действующих мер, поскольку это может привести к ухудшению положения соответствующих категорий граждан.

В рамках второго направления автономным округом выполнены требования по оптимизации сети государственных учреждений в соответствии с положениями Федерального закона от 08 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Была создана необходимая региональная правовая база, регулирующая положение учреждений, сформированы государственные задания, разработаны нормативы финансовых затрат. Тем не менее, на сегодняшний день в данной области сохраняются следующие проблемы:

- необходимость управления сетью поставщиков услуг (включая негосударственных) с позиции качества и доступности государственных услуг, а не с позиции сохранения существующей сети учреждений;

- необходимость проработки трудовых отношений в социальной сфере публичного сектора, включая оптимизацию трудовых ресурсов и повышение уровня средней заработной платы в бюджетной сфере. Так, по итогам 2011 года среднемесячная номинальная начисленная заработка плата работников, занятых в сфере экономики региона, составила 62,1 тыс. рублей. В бюджетной сфере аналогичный показатель принимает следующие значения: в здравоохранении – 40,8 тыс. рублей, в образовании – 38,3 тыс. рублей, социальной защите населения – 40,0 тыс. рублей, в сфере физической культуры и спорта – 32,9 тыс. рублей, в сфере культуры – 39,8 тыс. рублей;

- необходимость совершенствования методов расчета финансового обеспечения государственного задания, учитывающих характер конкретных государственных услуг и работ, а также территориальные и иные особенности предоставления государственных услуг, выполнения работ;

- необходимость совершенствования системы контроля поставщиков государственных услуг. В настоящее время системы контроля результатов деятельности государственных учреждений и контроля хозяйственной деятельности оторваны друг от друга. В рамках перехода к управлению по результатам крайне важно, чтобы контроль обеспечивал системы планирования и управления государственными услугами необходимой информацией, был связующим звеном между планированием (стратегическим и бюджетным) и текущим управлением.

С проблемой контроля связана и проблема информационной открытости и прозрачности учреждений. В настоящий момент деятельность не всех учреждений автономного округа открыта для гражданского контроля (таблица 3.2-4).

Таблица 3.2-4. Сведения, опубликованные на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях

Показатель	Доля государственных учреждений автономного округа, выполнивших требование, в общем числе учреждений, %	Доля муниципальных учреждений, выполнивших требование, в общем числе учреждений, %
1	2	3
Регистрация учреждения на сайте	89,39	94,59
Размещение общей информации об учреждении	88,64	82,25
Размещение информации о государственных (муниципальных) заданиях	88,89% автономных и 74,65% бюджетных учреждений	90,22% автономных и 67,73% бюджетных учреждений
Размещение информации о плане ФХД / бюджетной смете	план ФХД – 94,44% автономных и 71,83% бюджетных учреждений; бюджетная смета – 58,14%	План ФХД – 89,13% автономных и 57,21% бюджетных учреждений; бюджетная смета – 28,64%
Размещение информации об использовании целевых средств	20,45	19,69

Посткризисное восстановление экономики автономного округа положительно сказалось на динамике инвестиций в основной капитал. При этом растут и инвестиционные расходы окружного бюджета: если в 2010 году доля расходов, направляемых на увеличение основных средств, в расходах бюджета составляла всего лишь 4,34%, то уже в 2011 году она достигла 15,24%. При этом аналогичное среднее значение по Уральскому федеральному округу составило 11,19%, а по Российской Федерации в целом – 12,17%. Инвестиционные расходы местных бюджетов также растут: 11,24% в 2010 году (4-е место среди субъектов Уральского федерального округа) и 11,86% в 2011 году (3-е место).

Как уже отмечалось, реализация Стратегии социально-экономического развития автономного округа потребует привлечения значительных ресурсов. С целью их привлечения был принят Закон автономного округа от 01 марта 2010 года № 29-ЗАО «Об участии Ямalo-Ненецкого автономного округа в проектах государственно-частного партнерства». Механизм государственно-частного партнерства рассматривается в качестве одного из основных механизмов бюджетного инвестирования в будущем, что потребует проведения соответствующей методической, правовой, организационной и обучающей работы.

Системообразующим звеном государственного управления в автономном округе в целом должны стать государственные программы автономного округа и формируемый на их основе программный бюджет. В настоящее время 98%

расходов окружного бюджета формируется программно-целевым методом, на основе оценки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования автономного округа. В окружном бюджете на 2012 год 26% совокупных расходов предусмотрено на реализацию 67 целевых программ.

Однако, как было отмечено на федеральном уровне, общей проблемой для всех уровней власти остается необходимость совершенствования стратегического планирования и усиление связи между системами стратегического и бюджетного планирования. В частности, несовпадение принципов построения целевых программ и докладов о результатах и основных направлениях деятельности приводит к достаточно формальному использованию последних. При применении программного принципа на сегодняшний день зачастую принимаются меры и инструменты государственной политики или частные проблемы, которые не всегда увязаны с целями и задачами социально-экономического развития. В связи с этим переход к формированию государственных программ должен привести к тому, что бюджет (и сложившаяся структура финансирования ведомства) будет определять лишь возможности использования тех или иных инструментов, а не цели и задачи социально-экономического развития автономного округа. Основной проблемой на данном направлении является отсутствие единых методологических подходов к формированию государственных программ и программного бюджета как на федеральном, так и на региональном уровне.

Автономным округом были сделаны первые шаги по переходу к программному бюджету: утвержден Порядок разработки, реализации, оценки эффективности и корректировки государственных программ автономного округа (постановление Правительства автономного округа от 14 сентября 2012 года № 749-П), а также сформирован перечень государственных программ № 511-РП). Кроме того, в составе материалов к проекту окружного бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов подготовлено аналитическое представление расходов окружного бюджета в программном виде (сформирована программная структура расходов бюджета). В дальнейшем данная работа будет продолжена.

3.3. Межбюджетные отношения

Межбюджетные отношения в автономном округе сконцентрированы на уровне регион – муниципалитеты. Автономный округ не является получателем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета, а на субсидии, субвенции и прочие трансферты приходится не более 3% доходов консолидированного бюджета автономного округа.

Важным аспектом межбюджетных отношений являются взаимоотношения автономного округа с Тюменской областью, регулируемые договором от 12 августа 2004 года. В соответствии с ним, в частности, 29,5% налога на прибыль организаций с территории автономного округа поступает в бюджет Тюменской области. Договор имеет срочный характер и в настоящее время его действие продлено на период до 31 декабря 2015 года, что обеспечивает

определенную стабильность доходной базы консолидированного бюджета автономного округа на среднесрочный период.

Автономный округ отличает высокая степень участия органов местного самоуправления в функционировании общественного сектора экономики, что выражается в значительном объеме конечных расходов, осуществляемых на местном уровне. Доля конечных расходов окружного бюджета в общем объеме консолидированного бюджета автономного округа одна из самых низких в Российской Федерации и в 2010 году составляла 32,8%. Этот показатель почти вдвое ниже среднероссийского уровня и соответствует первому месту в Уральском федеральном округе и второму (после Кемеровской области) – среди всех субъектов Российской Федерации (таблица 3.3-1). Лишь у шести субъектов Российской Федерации эта доля составляет менее 40%, что говорит о проводимой органами государственной власти автономного округа политике по децентрализации финансовых ресурсов и об укреплении финансовой основы местного самоуправления.

Таблица 3.3-1. Доля межбюджетных трансфертов местным бюджетам в расходах субъектов Российской Федерации Уральского федерального округа⁸

№ п/п	Наименование	Доля расходов бюджета субъекта РФ в КБР (без МБТ)	Доля МБТ в расходах субъекта РФ	Доля дотаций в общем объеме МБТ	(%)
					1 2 3 4 5 6
1.	Курганская область	60,0	28,7	36,0	58,0
2.	Свердловская область	50,6	32,7	11,5	23,9
3.	Тюменская область	60,3	34,8	4,6	5,6
4.	Челябинская область	35,0	53,9	26,6	52,1
5.	Ханты-Мансийский автономный округа	42,4	40,3	35,9	58,6
6.	Ямало-Ненецкий автономный округ	32,8	57,5	32,5	44,9
7.	Уральский федеральный округ	46,1	41,2	23,0	36,3
8.	Российская Федерация	62,5	25,2	19,6	35,1

Высокая доля расходов местных бюджетов требует передачи существенного объема финансовых средств на местный уровень: в среднем за 2005 – 2012 годы доля межбюджетных трансфертов в расходах окружного бюджета составила 53%. В 2011 году объем межбюджетных трансфертов (60,7 млрд. рублей) в 2,6 раза превысил объем налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов (23,3 млрд. рублей) и составил 72% всех доходов местных бюджетов при среднем уровне 69% за 2005 – 2011 годы.

⁸ На основании данных Казначейства России.

По доле межбюджетных трансфертов в расходах регионального бюджета в 2010 году автономный округ занимал первое место в Российской Федерации, а по доле межбюджетных трансфертов за вычетом субвенций – второе, в 1,4–1,6 раза опережая средние показатели по Уральскому федеральному округу (таблица 3.3-2).

С учетом межбюджетных трансфертов на местные бюджеты стабильно приходится свыше 60% доходов консолидированного бюджета автономного округа, а их совокупные расходы по общему объему сопоставимы с расходами окружного бюджета – 70,4 млрд. рублей против 73,8 млрд. в 2010 году.

Таблица 3.3-2. Объем межбюджетных трансфертов из окружного бюджета местным бюджетам

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	(млн. руб.)
								1
Дотации	11 761	11 604	13 463	17 569	9 384	13 787	20 082	14 921
Субсидии	5 620	6 609	9 828	12 398	14 591	16 343	25 638	19 670
Субвенции	4 957	8 687	8 286	8 760	9 925	11 694	14 418	20 679
Иные межбюджетные трансферты	0	0	93	503	400	589	569	12
Итого	22 338	26 900	31 670	39 229	34 299	42 413	60 708	55 282

Общие принципы межбюджетных отношений в автономном округе в рассматриваемый период регулировались законами автономного округа «О межбюджетных отношениях в Ямало-Ненецком автономном округе» (с 2006 по 2009 годы – от 02 ноября 2005 года № 72-ЗАО, а с 2009 года по настоящее время – от 18 декабря 2009 года № 104-ЗАО).

Межбюджетные отношения в автономном округе ориентированы на обеспечение сбалансированности местных бюджетов при соблюдении принципа вертикальной сбалансированности по уровням бюджетной системы. Нормативная база межбюджетных отношений соответствует установленным требованиям.

Политика автономного округа в области межбюджетных отношений также направлена на укрепление местного самоуправления. Важным признаком этого является высокая доля нецелевой финансовой помощи (дотаций) (в последние годы – 26–33% или 38–42% за вычетом субвенций), что свидетельствует о значительной финансовой самостоятельности органов местного самоуправления даже с учетом их общей высокой зависимости от межбюджетных трансфертов. Этот уровень в 1,2–1,6 раза превышает аналогичные показатели в среднем по Российской Федерации и Уральскому федеральному округу.

Политика предоставления финансовой самостоятельности муниципальным образованиям в автономном округе кардинально отличается от политики более жесткого контроля расходов местных бюджетов, проводимых в Тюменской и Свердловской областях: на долю нецелевых межбюджетных трансфертов там пришлось лишь 4,6% и 11,5% общего объема межбюджетных трансфертов

соответственно при средней по Уральскому федеральному округу доле 23,0% (таблица 3.3-1).

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в автономном округе были внедрены формализованные принципы распределения финансовой помощи (прежде всего это касается дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в автономном округе). В целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов предоставляются дотации в рамках категории иных межбюджетных трансфертов (при этом не только соблюдаются действующие ограничения на объем указанной категории, но и достигается минимально возможный его объем), а также субсидии на формирование районных фондов финансовой поддержки поселений. Полная формализация указанных категорий финансовой помощи была обеспечена с окончанием в 2009 году действия положений переходного периода, предусмотренного федеральным законом о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Отдельные государственные полномочия автономного округа передаются органам местного самоуправления и финансируются посредством предоставления субвенций в рамках соответствующих законов автономного округа, принимаемых в соответствии с требованиями статьи 19 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В последние годы законодательство автономного округа своевременно реагировало на изменения Бюджетного кодекса Российской Федерации: усовершенствованы отдельные компоненты методик распределения межбюджетных трансфертов местным бюджетам, а также утвержден порядок расчета общего объема дотаций местным бюджетам, который позволяет формализовать оценку и корректировку необходимого объема финансовой помощи местным бюджетам, исходя из объективных факторов и условий.

Утвержден порядок определения приоритетных направлений софинансирования расходных обязательств муниципальных образований в автономном округе, единый порядок планирования и предоставления межбюджетных субсидий. Начиная с 2012 года впервые для оценки достижения целей предоставления субсидий (за исключением субсидий на реализацию окружных долгосрочных целевых программ) применён такой инструмент, как целевые показатели результативности предоставления субсидий.

В автономном округе внедрена и действует система мониторинга качества организации бюджетного процесса и стимулирования повышения эффективности бюджетных расходов, которая в части межбюджетных трансфертов направлена на контроль за соблюдением основных условий предоставления межбюджетных трансфертов из окружного бюджета, особенно применительно к высокодотационным муниципальным образованиям в автономном округе.

Учитывая, что задача по формализации предоставления финансовой помощи в значительной степени решена, в ближайшей перспективе на первый план выходят вопросы эффективности и результативности ее использования, что прежде всего относится к целевым межбюджетным трансфертам, направленным

на реализацию приоритетов социально-экономического развития в рамках полномочий органов местного самоуправления. Не менее важным остается и вопрос стимулирования развития собственной доходной базы местных бюджетов не только через налоговые механизмы, но и с помощью соответствующих трансфертов.

3.4. Сбалансированность бюджетной системы и долговая политика

3.4.1. Баланс доходов и расходов консолидированного, окружного и местных бюджетов.

На протяжении всего рассматриваемого периода окружной и местные бюджеты в целом были достаточно сбалансированными. Значение баланса окружного бюджета определялось в основном политикой управления кассовыми остатками (в частности, средствами резервного фонда автономного округа, образованного в соответствии с Законом автономного округа от 03 марта 2008 года № 2-ЗАО «О бюджетном процессе в Ямalo-Ненецком автономном округе» (далее – резервный фонд автономного округа). В 2008 – 2010 годах проводилось накопление кассовых остатков, а в 2011 – 2012 годах – их расходование (таблица 3.4-1). Долговые источники финансирования дефицита бюджета при этом не использовались.

Совокупный бюджет муниципальных образований в автономном округе только в 2005 году был исполнен с небольшим дефицитом в объеме 518 млн. рублей (3,3% доходов), а с 2006 года ежегодно исполнялся с профицитом.

Одним из приоритетов бюджетной политики как автономного округа, так и муниципальных образований в автономном округе на протяжении всего рассматриваемого периода было обеспечение сбалансированности соответствующих бюджетов. Эта общность определяется спецификой экономики региона – в его отраслевой структуре доминируют предприятия топливно-энергетического комплекса. При этом существенно, что данная отрасль представлена несколькими предприятиями-монополистами.

Зависимость данного сектора экономики от неустойчивой мировой конъюнктуры, а также зависимость консолидированного бюджета автономного округа от нескольких налогоплательщиков делает политику обеспечения строгой сбалансированности бюджетов наиболее рациональной. С 2009 года политика бездефицитного балансирования бюджетов была дополнена политикой управления резервным фондом автономного округа. В настоящее время уточняются правила его формирования, управления и использования.

Таблица 3.4-1. Дефицит (профицит) бюджетов автономного округа⁹

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Дефицит (-) / профицит (+) бюджетов, млн. рублей								
Консолидированный бюджет	6 715	347	-735	7 650	12 140	11 202	-8 783	-32 394
Окружной бюджет	7 231	-376	-3 151	6 617	11 265	8 536	-12 145	-27 283
Местные бюджеты	-578	765	2 415	1 034	875	2 666	3 362	-5 111
Дефицит (-) / профицит (+) бюджета, % доходов								
Консолидированный бюджет	11,4	0,5	-1,0	8,6	13,7	10,5	-6,4	-22,9
Окружной бюджет	16,3	-0,9	-6,9	9,9	17,1	10,4	-10,7	-22,8
Местные бюджеты	-3,3	3,1	9,0	4,1	3,1	9,2	8,0	-6,7
Дефицит (-) / профицит (+) бюджета, % доходов за вычетом безвозмездных перечислений								
Консолидированный бюджет	11,7	0,6	-1,1	9,2	15,3	11,3	-7,4	-23,6
Окружной бюджет	16,9	-1,0	-7,3	10,8	19,9	11,4	-12,9	-23,2
Местные бюджеты	-3,6	3,2	9,6	4,6	3,8	10,9	14,1	-24,2

Сравнение сбалансированности бюджета автономного округа с другими субъектами Российской Федерации (таблица 3.4-2) показывает, что автономный округ, обладая значительными остатками на счетах, может позволить себе значительную свободу в формировании баланса бюджета: баланс окружного бюджета менялся за период с 2005 по 2011 года от 10,7% дефицита до 17,1% профицита.

Таблица 3.4-2. Сравнение дефицита бюджета автономного округа и других субъектов Российской Федерации (% общего объема доходов (+профицит /-дефицит))

Наименование	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ямало-Ненецкий автономный округ	16,3	-0,9	-6,9	9,9	17,1	10,4	-10,7	-22,8
Субъекты Российской Федерации Уральского федерального округа	13,1	2,8	-5,0	0,9	1,3	2,5	-0,9	-14,1
Все субъекты Российской Федерации (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга)	1,6	1,6	-0,8	0,0	-3,4	-2,4	-2,1	-13,5

На протяжении рассматриваемого периода дефицит окружного бюджета возникал только в 2006, 2007 и 2011 годах. Его финансирование проводилось путем снижения остатков на счетах бюджета. В остальные годы окружной

⁹ На основании данных Казначейства России.

бюджет исполнялся с профицитом, который направлялся на погашение долга и увеличение остатков бюджета.

Долговые операции проводились автономным округом только в 2008 году, когда были погашены последние прямые обязательства автономного округа – пятилетние облигационные займы (на сумму 1,8 млрд. рублей).

Незначительную роль в структуре источников финансирования дефицита окружного бюджета также играли средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, курсовая разница по валютным остаткам, а также сальдо предоставления и возврата кредитов юридическим лицам на закупку и доставку топлива на территории с ограниченным сроком завоза грузов (таблица 3.4-3).

Таблица 3.4-3. Структура источников финансирования дефицита окружного бюджета¹⁰

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	(млн. руб.) 2012 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Дефицит (-) /профицит (+)	7 231	-376	-3 151	6 617	11 265	8 536	-12 145	-27 283
Внутренние источники финансирования	-7 231	376	3 151	-6 617	-11 265	-8 536	12 145	27 283
Долговые источники				-1 803				8 500
- ценные бумаги				-1 800				
размещение				-				
погашение				-1 800				
- кредиты кредитных организаций								8 500
получение								8 500
погашение								
- бюджетные кредиты и ссуды				-3				
получение				-				
погашение				-3				
Иные источники	42	-4 585	2 461	2	-433	5 005	0,2	1 649
- акции и иные формы участия в капитале	6	15	161	256	12		0,2	2
- курсовая разница	35							
- кредиты юридическим лицам				46	55	5		1 647

¹⁰ Данные 2005 – 2007 годов приведены в структуре бюджетной классификации 2011 года: продажа земли отражается в доходах, приобретение акций – в расходах.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>предоставление</i>								
<i>возврат</i>				46	55	5		1 647
- кредиты др. бюджетам								0
<i>предоставление</i>								-1 522
<i>погашение</i>								1 522
- иные финансовые активы		-4 600	2 300	-300	-500	5 000	0	0
<i>увеличение</i>		-6 700	-5 100	-22 100	-5 000	-5 000		
<i>уменьшение</i>		2 100	7 400	21 800	4 500	10 000		
Изменение остатков средств	-7 252	4 980	1 066	-4 814	-10 832	-13 542	12 145	17 133

Бюджет 2011 года был исполнен со значительным дефицитом – 12,1 млрд. рублей, что составляет 10,7% доходов или 12,9% доходов за вычетом безвозмездной помощи из бюджетов других уровней (что приближается к предельному значению 15%, установленному Бюджетным кодексом Российской Федерации). Дефицит бюджета был вызван расширением программы капитальных расходов автономного округа, прежде всего в сфере ЖКХ и транспорта. Капитальный бюджет в 2011 году увеличился с 5,9 до 25,2 млрд. рублей (с 8 до 20% расходов).

За период с 2005 года на счетах окружного бюджета был накоплен значительный объем денежных остатков. В среднем за последние три года они оставались на уровне 30% доходов (или расходов) бюджета, т.е. за счет этих средств можно осуществлять исполнение окружного бюджета в течение четырех месяцев (таблица 3.4-4). Этот фактор оказывает положительное влияние на оценку финансовой устойчивости автономного округа и сыграл свою роль в повышении кредитного рейтинга региона в 2010 – 2011 годах.

Таблица 3.4-4. Динамика остатков средств окружного бюджета¹¹

(млн. руб.)

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8
Остатки бюджетных средств – на начало года	3 813	11 065	10 684	7 325	12 439	18 771	32 313
- на конец года	11 065	10 684	7 325	12 439	18 771	32 313	20 168
Остатки бюджетных средств – % доходов	25	14	11	15	31	42	20
- % расходов	30	14	10	16	38	46	18
Сальдовое увеличение остатков	7 252	-381	-3 359	5 114	6 332	13 542	-12 145
<i>Справочно:</i>							
Нефтегазовые доходы	14 296	8 635	13 215	17 832	8 191	13 760	20 749

¹¹ На основании данных Казначейства России.

1	2	3	4	5	6	7	8
Капитальные расходы*	5 266	4 078	3 158	2 729	3 025	5 113	25 249
Доля капитальных расходов	14,2	10	6	5	6	7	20

* Капитальные расходы определены как расходы по КОСГУ 310, 320, 330 и 530.

Резервный фонд автономного округа был сформирован в 2009 году в целях поддержания финансовой стабильности и снижения рисков, связанных с высокой волатильностью доходов. Порядок его формирования определен в статьях 16.1 –16.2 Закона автономного округа от 03 марта 2008 года № 2-ЗАО «О бюджетном процессе в Ямало-Ненецком автономном округе». В них обозначается целевой размер резервного фонда автономного округа, а также условия и приоритетные направления расходования его средств:

- объем резервного фонда автономного округа не может составлять менее 10% утвержденного объема доходов без учета безвозмездных поступлений;

- средства резервного фонда автономного округа используются в случае недостаточности доходов окружного бюджета для исполнения закона об окружном бюджете по расходам. В приоритетном порядке средства резервного фонда автономного округа направляются на исполнение следующих расходных обязательств: публичные нормативные обязательства, оплата труда работников государственных учреждений, предоставление местным бюджетам субсидий, связанных с выплатами по оплате труда работников муниципальных учреждений и начислениями на указанные выплаты, а также предоставление субвенций местным бюджетам.

В настоящее время проводится совершенствование порядка формирования и расходования средств резервного фонда автономного округа, а также уточняется методология определения необходимых объемов фонда и бюджетных правил, по которым будут определяться приоритеты региональной политики и ресурсы для их реализации.

Наличие и соблюдение таких правил позволит создать в ближайшем будущем прозрачный порядок формирования объемов бюджетных обязательств и определить механизмы для осуществления бюджетных маневров.

3.4.2. Государственный и муниципальный долг, вертикальная сбалансированность бюджетной системы автономного округа.

Автономный округ проводит консервативную долговую политику. Это объясняется теми же причинами, что и необходимость бездефицитного балансирования бюджета.

С 2009 года автономный округ является единственным субъектом Российской Федерации, не имеющим прямого государственного долга и просроченной кредиторской задолженности. За период с 2003 по 2008 годы автономный округ являлся эмитентом государственных облигаций, которые были полностью и своевременно погашены. Это сформировало позитивную кредитную историю автономного округа, что подкрепляет сильные инвестиционные позиции автономного округа.

По состоянию на начало 2012 года государственный долг автономного округа представлен одной гарантией, выданной автономным округом в 2011 году (таблицы 3.4-5 и 3.4-6). Кроме того, у предприятий и акционерных обществ, принадлежащих автономному округу, имеются долговые обязательства, которые можно считать неявными обязательствами автономного округа. Однако их объем невелик и не превышает 5% доходов бюджета. Объем муниципального долга муниципальных образований в автономном округе также незначителен по объему – 1,4 млрд. рублей (8% доходов без учета безвозмездных перечислений).

Таблица 3.4-5. Объем государственного и муниципального долга автономного округа

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Объем долга консолидированного бюджета автономного округа на конец периода, млн. рублей	4 072	5 156	6 175	5 269	2 473	2 424	3 387	11 424
- государственный долг автономного округа	1 819	1 811	1 800	1 800	0	0	1 500	10 000
- муниципальный долг	2 253	3 345	4 375	3 469	2 473	2 424	1 887	1 424
Структура государственного долга автономного округа, %	100	100	100	100	100	100	100	100
- ценные бумаги	99	99	100	100	-	-	-	-
- кредитные соглашения и договоры	1,0	1,0	-	-	-	-	-	85
- бюджетные кредиты	-	-	-	-	-	-	-	-
- гарантии	-	-	-	-	-	-	100	15

Таблица 3.4-6. Государственный долг автономного округа и других субъектов Российской Федерации (% общего объема доходов без учета безвозмездных поступлений)¹²

Наименование	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ямало-Ненецкий автономный округ	4,2	4,4	4,1	2,8	0,00	0,00	1,6	9,8

¹² На основании данных Министерства финансов Российской Федерации.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Субъекты Российской Федерации Уральского федерального округа	4,6	4,3	4,2	1,4	7,0	7,4	7,1	6,5
Все субъекты Российской Федерации (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга)	17,9	16,2	18,4	19,6	30,6	30,8	30,7	28,1

Проведение консервативной политики в области привлечения заимствований связано со стремлением обеспечить сбалансированность бюджетной системы автономного округа. Тем не менее в автономном округе разработана передовая методология в области управления государственным долгом, основанного на показателях долговой емкости и доступной долговой емкости (постановление Правительства автономного округа от 09 декабря 2010 года № 437-П). Подходы, заложенные в данной методике, позволяют значительно снизить бюджетные риски в случае привлечения заимствований.

Консервативная долговая политика наряду с другими высокими показателями качества управления общественными финансами обуславливают высокие значения кредитного рейтинга региона, что, безусловно, положительно отражается на его инвестиционной привлекательности.

По результатам исследования Международного рейтингового агентства Standard & Poor's, кредитный рейтинг автономного округа находится на уровне BBB, рейтинг по национальной шкале – на ruAAA (таблица 3.4-7). Прогноз по рейтингам – «Стабильный». Это наивысшие рейтинги, используемые агентством для субъектов Российской Федерации. Рейтинг автономного округа совпадает с рейтингами таких субъектов Российской Федерации, как Москва и Санкт-Петербург.

Позитивное влияние на уровень рейтингов автономного округа оказывают наличие резервного фонда автономного округа, высокие показатели ликвидности, низкий уровень государственного долга автономного округа, высокая бюджетная обеспеченность региона. Однако высокая зависимость автономного округа от предприятий топливно-энергетического комплекса, ограниченная предсказуемость доходов, а также неопределенность, связанная с институциональным статусом автономного округа, сдерживают уровень кредитного рейтинга.

Таблица 3.4-7. История кредитного рейтинга автономного округа с 1998 года

Дата	Рейтинг по международной шкале/Прогноз	По нац. шкале	
		2	3
03.05.2012	BBB/Стабильный/		ruAAA
03.05.2011	BBB/Стабильный/		ruAAA
30.04.2010	BBB-/Стабильный/		ruAAA
25.02.2010	BB+/Позитивный/		ruAA+
24.04.2009	BB+/Стабильный/		ruAA+
25.04.2008	BB+/Стабильный/		ruAA+

1	2	3
16.04.2007	BB+/Позитивный/	ruAA+
30.03.2006	BB+/Стабильный/	ruAA+
26.09.2005	BB-/Позитивный/	ruAA-
30.06.2005	BB-/Стабильный/	ruAA-
21.10.2004	B+/Стабильный/	ruA+
06.02.2004	B/Стабильный/	ruA
23.05.2003	B/Позитивный/	ruA
22.10.2002	B-/Позитивный/	--
08.05.2001	CCC+/Позитивный/	--
28.02.2000	CCC-/Стабильный/	--
01.10.1998	CCC-/Негативный/	
26.08.1998	CCC/Негативный/снят credit watch	
17.08.1998	CCC/Негативный/	
13.08.1998	B-/Негативный/	
09.06.1998	B+/Стабильный/	
27.05.1998	BB-/Негативный/credit watch	
22.05.1998	BB-/Негативный/	

Автономный округ проводит сдержанную политику в части предоставления государственных гарантий. Это вызвано в том числе устойчивым финансовым положением организаций автономного округа – им не требуется дополнительной гарантийной поддержки региона. За период с 2005 года автономным округом была предоставлена только одна гарантия. Она была выдана ООО «Энергетическая компания «Урал Промышленный – Урал Полярный» по заимствованиям для реализации инвестиционного проекта «Проектирование ПГЭС «Полярная» и строительство 1-й очереди станции в районе города Салехарда». Гарантия предоставлена в 2011 году сроком на три года.

Бюджетные кредиты юридическим лицам в автономном округе предоставлялись в период с 2005 по 2007 годы, муниципальным образованиям в автономном округе в 2005 и 2006 годах. Бюджетными проектировками ежегодно предусматривались предельные суммы кредитования юридических лиц и муниципальных образований в автономном округе. Целями такого кредитования для юридических лиц могут быть закупки и доставка топлива в муниципальные образования в автономном округе с ограниченным сроком завоза грузов, целями кредитования муниципальных образований в автономном округе – покрытие временных кассовых разрывов и осуществление мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий.

Так, в 2012 году на цели покрытия временных кассовых разрывов и осуществление мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий, предусмотрено 1,5 млрд. рублей (таблица 3.4-8). В 2008 – 2011 годах также предусматривалась возможность таких операций, однако по факту данные кредиты востребованы не были.

Таблица 3.4-8. Государственные гарантии и бюджетные кредиты

(млн. руб.)

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оцен- ка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Объем исполнения гарантий, в том числе	0	0	0	0	0	0	0	0
- с регрессом								
- без регресса								
Бюджетные кредиты юридическим лицам	-723	-214	-290	-46	-55	-5	0	-1 647
- предоставление	3 514	700	525					0
- погашение	4 237	914	815	46	55	5		1 647
Бюджетные кредиты местным бюджетам	17	-41	0	0	0	0	0	0
- предоставление	1 190	375						
- погашение	1 173	416						

IV. Ключевые проблемы бюджетной политики и эффективности бюджетного сектора

Мировой финансовый и экономический кризис 2008 – 2009 годов показал, что бюджетная сфера субъектов Российской Федерации является очень чувствительной к кризисным явлениям в экономике.

Анализ внешних и внутренних рисков для бюджетной системы в условиях международной финансовой и экономической нестабильности является важным шагом для выработки антикризисной бюджетной политики автономного округа.

4.1. Внешние риски

4.1.1. Падение мировых цен на углеводороды.

Падение мировых цен на углеводороды может быть вызвано разными причинами и в том числе указанными ниже. Вместе с тем это может произойти и без реализации других макроэкономических рисков, в результате простого ожидания наступления негативных событий или проведения спекулятивных операций на ведущих товарных биржах. В последнем случае это не приведет к изменению мирового объема потребления углеводородов, но может привести к падению объемов добычи на месторождениях с высокой себестоимостью, что может неоднозначно сказаться на добыче углеводородного сырья в автономном округе. Учитывая гибкую систему налогового регулирования рентабельности нефтегазовых компаний в Российской Федерации, в этом случае, возможно, удастся избежать ощутимого падения объемов добычи углеводородного сырья, а также более значительного, чем в среднем по России, падения доходов консолидированного бюджета автономного округа.

4.1.2. Развитие долгового кризиса в Европе.

Восстановление мировой экономики в 2009 – 2010 годах происходило под влиянием энергичных стимулирующих мер фискального и монетарного характера, принятых правительствами стран по всему миру. Одним из последствий мягкой финансовой политики стал рост государственного долга, который наиболее остро проявился в странах Европы, что поставило под сомнение возможность его дальнейшего обслуживания.

Развитие долгового кризиса приведет к длительной рецессии в Европе, являющейся основным торговым партнером Российской Федерации и потребителем экспортаемых Россией углеводородов. Цены на нефть (и, с некоторым лагом, на газ) могут упасть до уровня 60 – 80 долларов США за баррель и оставаться на нем в течение года. Рецессия может вызвать также некоторое снижение объемов потребления углеводородов, что негативно отразится на объемах добычи и экспорта углеводородов автономного округа. В этом случае падение ВРП и доходов бюджета автономного округа может оказаться более значительным, чем в среднем по Российской Федерации.

4.1.3. Финансовая консолидация в США.

Несмотря на то что Российская Федерация не имеет столь же тесных торговых связей с США, как со странами Европы, общий эффект от снижения цен на углеводороды для автономного округа может оказаться аналогичным эффекту от реализации долгового кризиса в Европе, но сопровождаться не столь значительным сокращением потребления российского газа или нефти.

4.1.4. Замедление темпов роста экономики Китая.

В случае замедления темпов роста экономики Китая, являющегося крупнейшим потребителем углеводородов в мире, также произойдет некоторое снижение цен на нефть, которое, впрочем, будет не столь ощутимым, как в случае развития долгового кризиса в Европе или финансовой консолидации в США.

4.1.5. Снижение конкурентоспособности товаров внутреннего производства вследствие вступления России в ВТО.

Постепенное снижение импортных пошлин на потребительские товары может привести к снижению спроса на товары (не связанные с деятельностью нефтегазового сектора экономики), произведенные на территории автономного округа, что поставит под вопрос перспективы диверсификации экономики автономного округа и повышения ее устойчивости. Это приведет также к некоторому сокращению ненефтегазовых доходов окружного и местных бюджетов.

4.1.6. Повышение конкурентоспособности альтернативных источников энергии, а также развитие альтернативных технологий добычи углеводородного сырья (в том числе, добычи сланцевого газа).

Повышение конкурентоспособности альтернативных источников энергии, а также альтернативных технологий добычи углеводородного сырья (в том числе добычи сланцевого газа) может способствовать как снижению мировых цен на энергоносители, так и их диверсификации. Для Российской Федерации в целом и автономного округа в частности это может означать сокращение объемов

экспорта углеводородов, объемов их добычи, а также сокращение числа рабочих мест в соответствующих секторах экономики, что приведет к существенному сокращению поступлений в консолидированный бюджет автономного округа не только налога на прибыль организаций (динамика которого может быть эффективно сглажена за счет применения гибкого механизма регулирования налоговой нагрузки), но также налога на доходы физических лиц и (в меньшей степени) налога на имущество организаций (динамика которых не будет сглажена). Кроме того, вырастут расходные обязательства автономного округа по поддержке населения с низкими доходами (численность которого увеличится). В отличие от перечисленных выше, данный риск носит долгосрочный (постоянный) характер и потенциально может вызвать более существенные проблемы исполнения консолидированного бюджета автономного округа. Вместе с тем, развитие данного сценария носит предсказуемый характер, а его последствия могут быть просчитаны на долгосрочный период, что даст Правительству автономного округа время для принятия необходимых мер.

В случае реализации данного сценария будут скорректированы как приоритеты государственной политики в области социально-экономического развития автономного округа, так и приоритеты бюджетной политики автономного округа. На фоне сокращения числа рабочих мест (на начальном этапе – в нефтегазовом секторе экономики, а затем и в других секторах), а также последующего за ним сокращения численности населения, бюджетная политика автономного округа будет строиться исходя из необходимости долгосрочного сокращения бюджетных расходов (в том числе, социальных обязательств), сокращения социальной инфраструктуры, повышения ее эффективности (в том числе, энергоэффективности), применения практики использования альтернативных форм оказания государственных и муниципальных услуг, диверсификации и повышения конкурентоспособности экономики автономного округа. Многие из этих направлений актуальны и в настоящее время, но в рамках данного сценария они будут иметь для автономного округа первостепенное значение.

4.1.7. Централизация части доходов бюджета автономного округа на федеральном уровне.

Возможная централизация части доходов наиболее обеспеченных субъектов Российской Федерации может произойти по причине сохраняющегося высокого уровня дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в условиях дефицита финансовых ресурсов для предоставления межбюджетных трансфертов региональным бюджетам. Формами такой централизации могут стать централизация налога на прибыль организаций либо обязательное перечисление субсидий из бюджетов наиболее обеспеченных субъектов Российской Федерации в федеральный бюджет. В этом случае, скорее всего, будет установлен переходный период, позволяющий сделать процесс падения доходов консолидированного бюджета автономного округа более плавным, и автономному округу нужно будет приспосабливаться к более низкому стационарному уровню бюджетных доходов. Падение доходов консолидированного бюджета автономного округа будет частично

компенсировано отменой налоговых льгот по региональным и местным налогам. Сокращение бюджетных расходов негативно повлияет на совокупный спрос в экономике автономного округа, что в свою очередь потянет вниз мелкий и средний бизнес и потребует разработки и реализации дополнительных мер его поддержки.

4.1.8. Реструктуризация основных налогоплательщиков.

Реструктуризация или перерегистрация основных налогоплательщиков может привести к снижению их обязательств по уплате налога на прибыль организаций в окружной бюджет. Изменение бюджетной политики автономного округа в данном случае отразится в снижении объемов государственных инвестиций.

4.1.9. Рост расходных обязательств (без адекватного дополнительного финансового обеспечения) бюджета автономного округа в результате решений, принятых на федеральном уровне.

Данный риск может проявиться непосредственно и косвенно. Непосредственно данный риск проявляется в ходе изменения или корректировки разграничения полномочий, при которой передача органам государственной власти субъектов Российской Федерации новых полномочий в качестве собственных не подкрепляется передачей соответствующего финансового обеспечения. В частности, при расчете финансового обеспечения могут быть упущены издержки субъекта Российской Федерации на содержание соответствующего штата специалистов, а также возникающие в связи с этим накладные расходы.

Косвенно риск проявляется и в тех случаях, когда на федеральном уровне принимаются меры, носящие рекомендательный для субъектов Российской Федерации характер. В частности, система указов Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года определяет конкретные показатели социально-экономического развития регионов, что влечет за собой в том числе увеличение расходных обязательств по заработной плате в бюджетной сфере, переоснащению государственных учреждений и т.д.

Риск может быть снижен в случае согласованного планирования стратегических инициатив, оказывающих влияние на расходы окружного бюджета. Такое планирование будет осуществляться в ходе координации государственных программ федерального и регионального уровня.

Негативные последствия падения доходов консолидированного бюджета автономного округа вследствие реализации перечисленных выше рисков отчасти могут быть компенсированы за счет частичной отмены действующих в настоящее время налоговых льгот отдельным категориям налогоплательщиков.

4.2. Внутренние риски

4.2.1. Изменение стратегических приоритетов развития автономного округа.

Указанный риск влияет на структуру расходов окружного бюджета. В целях управления риском необходимо повысить предсказуемость бюджетной политики в отношении расходов за счет большей согласованности стратегического и

бюджетного планирования. Кроме того, необходимо предусмотреть механизмы, позволяющие быстро определять приоритетные группы расходов с обязательным объемом исполнения и группы расходов, которые можно оперативно сокращать или перераспределять в случае необходимости.

4.2.2. Сохранение моноотраслевой структуры экономики.

Сохранение моноотраслевой структуры экономики автономного округа не будет иметь прямого влияния на объем доходов или расходов консолидированного бюджета, но будет способствовать усилению влияния других негативных факторов на общественный сектор экономики.

4.2.3. Отсутствие мотивации главных администраторов бюджетных средств к эффективному исполнению бюджета по расходам.

Указанный риск непосредственным образом влияет на качество финансового менеджмента в автономном округе, а также эффективность реализации мер, затрагивающих управленческие процедуры. Минимизация данного риска в долгосрочном плане возможна только за счет изменения исполнительской культуры в органах государственной власти автономного округа, коррекции психологических и организационных установок. Кроме того, необходимо предусмотреть эффективные механизмы денежной мотивации государственных служащих, предполагающие увязку части оплаты труда с достижением результатов.

V. Условия развития экономики на период до 2030 года

Параметры базового сценария социально-экономического развития автономного округа базируются на основных показателях долгосрочного прогноза развития экономики автономного округа, подготовленного на основе анализа текущих тенденций социально-экономического развития автономного округа, приоритетов социально-экономического развития автономного округа на долгосрочный период с учетом положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, а также Стратегии социально-экономического развития автономного округа (приложение № 4 к настоящей долгосрочной бюджетной стратегии).

Несмотря на общее старение населения автономного округа, а также постепенное сокращение уровня рождаемости, общие тенденции роста численности населения автономного округа сохранятся, хотя средние темпы будут постепенно замедляться. Этому будет способствовать также сохранение положительного значения сальдо внешней миграции населения, которое весьма чувствительно к темпам экономического развития и созданию новых рабочих мест.

Положительная динамика изменения численности населения, а также среднего возраста жителя автономного округа, потребует дополнительных бюджетных расходов на развитие социальной инфраструктуры, а также увеличения текущих бюджетных расходов в сферах образования, здравоохранения, социальной политики и культуры. Дополнительное влияние на рост расходных обязательств будет оказывать также реализация комплекса мер по

повышению уровня оплаты труда работников образования, здравоохранения, культуры, а также обеспечению заработной платы бюджетников на среднем по экономике уровне.

Определенное отставание темпов роста ВРП автономного округа от темпов роста ВВП Российской Федерации будет основным фактором, сдерживающим рост доходов консолидированного бюджета автономного округа. Существенным фактором сдерживания роста бюджетных доходов является сохраняющаяся высокая зависимость бюджета от объемов добычи и мировых цен на углеводородное сырье (в частности, газа). Ожидаемое увеличение предложения природного газа на мировых рынках, диверсификация его поставок, а также государственная тарифная политика, предполагающая сдерживание роста цен на газ на внутреннем рынке, будут сдерживать рост объемов добычи углеводородов, а также прибыли нефтегазовых компаний, что в свою очередь будет сдерживать рост доходов консолидированного бюджета автономного округа от налога на доходы физических лиц, а также налога на прибыль организаций, являющихся основными его доходными источниками.

Таким образом, сохранение положительного сальдо доходов и расходов консолидированного бюджета на период до 2030 года может стать невыполнимой задачей при сохранении существующего уровня качества организации и осуществления бюджетного процесса, оказания государственных и муниципальных услуг (выполнения работ), а также системы управления общественными финансами автономного округа.

VI. Приоритетные направления бюджетной политики на период до 2030 года

6.1. Совершенствование бюджетного процесса

Залогом успешной реализации Стратегии социально-экономического развития автономного округа является готовность бюджетной системы к эффективному управлению общественными финансами в целях достижения запланированных результатов. Эффективность управления общественными финансами зависит от того, насколько отложен бюджетный процесс. В современных условиях бюджетный процесс должен:

- соответствовать принципам лучшей практики управления общественными финансами;
- быть увязанным с процессами стратегического планирования, текущего управления и контроля – на основе программно-целевого подхода;
- иметь хорошо функционирующие обеспечивающие системы, а также быть открытым и прозрачным.

6.1.1. Применение элементов лучшей практики управления общественными финансами и организаций бюджетного процесса.

Бюджетный процесс должен соответствовать принципам лучшей практики, в соответствии с которыми приоритетами управления общественными финансами являются:

- долгосрочная устойчивость и сбалансированность бюджетной системы, которая включает реалистичность экономических и бюджетных прогнозов с широким горизонтом прогнозирования, оценку рисков и управление ими, включая накопление резервных фондов, предварительную оценку последствий принятия расходных обязательств;
- ориентированность на результаты, проявляющуюся во взаимосвязи систем стратегического и бюджетного планирования, ответственности ведомств за результаты;
- эффективный финансовый контроль, ориентированный на оценку результатов понесенных затрат, их эффективности и целесообразности и обеспечивающий систему стратегического и бюджетного планирования необходимой для принятия решений информацией;
- прозрачность и открытость бюджетного процесса, предполагающие общедоступность информации о бюджетных расходах и системе целей и результатов государственной политики, их понятность для граждан и полезность для осуществления общественного контроля.

В области управления бюджетными доходами указанные приоритеты означают соблюдение следующих принципов:

- реалистичное прогнозирование на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу с учетом особенностей структуры, а также цикличности развития экономики, особенностей разграничения доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы;
- оценка эффективности предоставления налоговых льгот;
- использование финансовых резервов для гибкого управления общественными финансами и обеспечения ликвидности.

В области управления расходами действуют следующие принципы:

- программно-целевой принцип формирования бюджета;
- недопустимость принятия новых расходных обязательств без оценки последствий;
- конкурсное распределение бюджета принимаемых обязательств;
- наличие механизмов, позволяющих оперативно оптимизировать расходные обязательства в случае необходимости.

В области управления государственным долгом:

- поддержание объема долга на экономически безопасном уровне;
- обеспечение исполнения долговых обязательств в полном объеме при исполнении всех других расходных обязательств;
- минимизация стоимости обслуживания долга;
- недопустимость финансирования текущих расходных обязательств бюджета за счет привлеченных средств.

В области финансового контроля:

- развитие механизмов внутриведомственного финансового контроля;

- использование методов аудита эффективности наряду с аудитом законности и финансовым аудитом.

6.1.2. Расширение практики внедрения программно-целевых принципов планирования и исполнения бюджета.

В рамках данного направления Правительством автономного округа планируется к концу 2012 года – началу 2013 года подготовить всю необходимую нормативную базу для внедрения элементов программного бюджета. Государственные программы должны стать основным инструментом стратегического управления и обеспечить концентрацию использования бюджетных средств на наиболее важных направлениях социально-экономического развития региона. Для реализации поставленной задачи исполнительные органы государственной власти автономного округа, являющиеся государственными заказчиками программ, должны до подготовки проекта окружного бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 – 2016 годов внести на утверждение в Правительство автономного округа проекты государственных программ по соответствующим направлениям.

Вместе с тем внедрение программно-целевого принципа планирования и исполнения бюджета потребует решения ряда методологических и практических проблем.

Формирование государственных программ должно упорядочить систему стратегического планирования автономного округа. Недопустимо формирование государственных программ, исходя из сложившейся структуры расходов конкретного ведомства. Основой формирования государственной программы должна стать стратегическая составляющая, а бюджетная составляющая лишь определяет финансовые возможности по достижению тех или иных результатов. Необходимо также провести работу по обучению государственных гражданских служащих и иных работников исполнительных органов государственной власти автономного округа, формированию государственных программ и программного бюджета.

Формирование и исполнение программного бюджета неизбежно столкнется с проблемами планирования расходных обязательств, а также использования бюджетной классификации. Как правило, государственные программы включают мероприятия, реализуемые на постоянной основе. Такие мероприятия могут иметь форму как действующих расходных обязательств, так и расходных обязательств, еще не имеющих документального обоснования (нормативного правового акта или договора), но уже запланированных. Поэтому расчет объема «обязательных» расходов по каждой государственной программе может включать, в том числе, и вторую категорию расходных обязательств. В связи с этим, в перспективе, должны быть предусмотрены процедуры, обеспечивающие конкурсное распределение бюджета принимаемых обязательств между государственными программами на основе подготавливаемых обоснований. В рамках государственных программ должны быть предусмотрены механизмы оперативного сокращения расходных обязательств или принятия новых в случае необходимости.

В планах федерального уровня находится формирование программной классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Возможно, что данная классификация не будет отвечать всем потребностям автономного округа в категоризации расходов. Необходимо с учетом мнения всех заинтересованных сторон (в том числе, не только исполнительных органов государственной власти, подведомственных им учреждений, но и представительного и контрольно-счетного органа) выработать единый подход к формированию системы управленческого учета расходов бюджета. Система должна позволять классифицировать расходы по всем необходимым основаниям, в том числе и в аналитических целях для оперативного управления государственными программами. Данная система будет существовать параллельно с бюджетной классификацией, а ее функционирование должно обеспечиваться соответствующими программными продуктами и техническими решениями.

Важной задачей внедрения программно-целевого принципа представляется дальнейшее совершенствование контроля, мониторинга и оценки эффективности государственных программ. Решение задачи предусматривает выработку критерии оценки результатов реализации и эффективности государственных программ с учетом их отраслевых особенностей, а также реформирование системы финансового контроля. Прежде всего, контроль должен отойти от традиционной схемы «план-факт» анализа и ориентироваться на соотнесение полученных результатов с понесенными затратами. Большое значение приобретает развитие систем внутреннего ведомственного контроля. Кроме того, стратегический контроль как вид контроля должен оценивать результаты деятельности исполнительной власти не по ведомственному признаку, а по направлениям социально-экономического развития, предусмотренным Стратегией социально-экономического развития автономного округа. Общественный контроль и экспертиза являются ключевым фактором успешной реализации государственных программ.

При формировании и исполнении государственных программ и программного бюджета необходимо будет обеспечить взаимосвязанность федеральных и окружных государственных программ, окружных государственных и муниципальных программ. Основные проблемы в данной области связаны с отсутствием единой методологии, необходимостью координации целей, задач, показателей и финансовых ресурсов, а также трудности с отражением межбюджетных трансфертов в программной классификации (по причине наличия «сквозных» целевых статей для разных уровней бюджетной системы). Автономному округу необходимо будет учитывать особенности федерального подхода к формированию государственных программ и программного бюджета, а также своевременно отслеживать соответствующие изменения.

6.1.3. Повышение прозрачности бюджетного процесса, повышение доступности информации о деятельности органов исполнительной власти автономного округа в рамках осуществления бюджетного процесса для населения.

Прозрачность, открытость, доступность информации о бюджетном процессе являются важнейшими предпосылками эффективной бюджетной политики. На федеральном уровне планируется внедрение государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». С одной стороны, это позволит стандартизировать бизнес-процессы в сфере управления общественными финансами и облегчит текущее исполнение бюджета. С другой стороны, в рамках данной системы будет обеспечиваться прозрачность финансово-хозяйственной деятельности каждого отдельного участника бюджетного процесса, предусмотрена возможность участия граждан, общественных институтов, профессиональных сообществ, бизнеса и контролирующих организаций в процессах формирования, утверждения и исполнения бюджета в режиме реального времени.

В то же время следует учитывать, что прозрачность и открытость бюджетного процесса не всегда означают его понятность и доступность для граждан в силу использования специфической терминологии, а также особенностей бюджетной классификации, значительных объемов текста в стратегических документах. Обеспечить понятность бюджетного процесса должен так называемый «популярный бюджет», то есть бюджет автономного округа, представленный в понятном для общественности виде.

Также необходимо продолжить работу по усилению представленности окружных учреждений в интернет-пространстве. Должна быть обеспечена открытость информации о всей деятельности учреждений, что включает не только основные документы, связанные с деятельностью учреждения, но и необходимые пояснения и комментарии, организацию диалога с потребителями государственных услуг учреждения.

6.2. Политика в области мобилизации доходов

Налоговая политика как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе должна сохранять ориентацию на обеспечение устойчивости бюджетной системы и развитие доходной базы автономного округа. При этом должны выполняться задачи по стимулированию инновационной и инвестиционной деятельности, поддержке малого и среднего бизнеса в пределах, установленных федеральным законодательством. Одновременно необходимо сохранение и совершенствование применяемой системы мониторинга применяемых налоговых льгот с тем, чтобы обеспечить их эффективное использование.

Целесообразно продолжение существующей практики взаимодействия с налогоплательщиками, осуществляющими деятельность на территории автономного округа, и в первую очередь с организациями топливно-энергетического комплекса.

На местном уровне должна продолжаться совместная работа с федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти автономного округа по улучшению администрирования местных налогов и подготовке к введению налога на недвижимость, что позволит нарастить доходную базу местных бюджетов.

Доказавшие свою эффективность меры по стимулированию развития малого бизнеса, действовавшие в автономном округе в последние годы, целесообразно сохранить.

Указанные подходы обеспечат совместимость с заявленными приоритетами налоговой политики федерального уровня, которыми в среднесрочной перспективе остаются создание эффективной и стабильной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе, а основными целями – поддержка инвестиций, а также стимулирование инновационной деятельности.

Масштабных мер по перестройке налоговой системы не запланировано: будет продолжаться развитие законодательства, направленное на стимулирование инновационной деятельности и развитие человеческого капитала, совершенствование налогового администрирования. Основными предметами поправок и уточнений в налоговое законодательство будут являться налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций, акцизы и налоги на добычу полезных ископаемых. В то же время нельзя исключать возможность централизации части доходов консолидированного бюджета автономного округа на федеральном уровне, что представляет собой один из рисков для бюджетной системы.

Исходя из приоритетов, определенных Основными направлениями налоговой политики Российской Федерации, дополнительными источниками для мобилизации доходов в консолидированный бюджет автономного округа могут стать следующие:

- совершенствование налога на прибыль организаций (в частности, путем уточнения порядка признания отдельных видов расходов);
- поэтапная отмена налоговых льгот по налогу на имущество организаций в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий энергопередачи, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов, с установлением в течение 7 лет пониженных предельных ставок по указанному налогу (от 0,4% в 2013 году до 2,2% в 2019 году);
- индексация ставок акцизов на алкоголь и табак;
- включение в перечень объектов налогообложения по земельному налогу земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;
- введение налога на недвижимость.

6.3. Расходы

6.3.1. Направления и сферы общественного сектора экономики, нуждающиеся в реформировании или применении более совершенных инструментов управления.

Реализация стратегических задач по социально-экономическому развитию автономного округа возможна только в условиях полной отдачи от производимых бюджетных расходов, что, в свою очередь, требует применения адекватных инструментов управления. Сфера бюджетных расходов нуждается, прежде всего, в оптимизации действующих расходных обязательств. Если ранее оптимизация фактически производилась путем сокращения расходов, то в дальнейшем она должна предусматривать не механическое сокращение объема расходов, а поиск наиболее эффективных методов управления, обеспечивающих достижение наибольшего результата на затраченные ресурсы. При этом принятие дополнительных расходных обязательств (и выделение соответствующих ассигнований) возможно только при качественном обосновании, включающем в том числе описание реализуемых мер по оптимизации действующих обязательств. Оптимизация расходных обязательств связана также и с мерами по повышению экономичности использования ресурсов. В частности, перед окружными учреждениями по-прежнему стоит задача по энергосбережению и повышению энергоэффективности.

Отдельной задачей является обеспечение адекватного уровня заработной платы в бюджетном секторе. Прямое государственное участие в решении указанной задачи невозможно в силу того, что бюджетные и автономные учреждения автономного округа самостоятельно решают вопросы, связанные с оплатой труда. Поэтому в долгосрочной перспективе решение поставленной задачи потребует от автономного округа задействовать стимулирующие косвенные механизмы. Прежде всего, это использование при расчете объема финансового обеспечения государственного задания таких нормативов численности занятых и ставок оплаты труда, которые будут стимулировать учреждения к оптимизации численности занятых и повышению окладов. Кроме того, необходимо задействовать механизм «эффективного контракта» с работниками учреждений. Эффективный контракт предполагает, что часть заработной платы работника будет увязана с оценкой эффективности его деятельности, количества и качества затраченного труда, что будет мотивировать работников на повышение производительности труда и в конечном счете повышение качества и эффективности предоставления государственных услуг, выполнения работ.

В связи с этим мероприятия по повышению оплаты труда работников учреждений должны осуществляться в следующем порядке:

- определение объема государственных (муниципальных) гарантий, основанных на стандартах оказания государственных (муниципальных) услуг и учитывающих повышение производительности труда работников;

- определение прогнозной численности занятых, необходимой для предоставления гарантированных по стандарту услуг – расчет фонда оплаты труда, необходимого для оказания услуг путем сопоставления стоимости рабочего времени со средним значением по экономике региона и учета всех видов деятельности организации (образование, наука и т.д.);

- заключение контракта с руководителем организации (государственной и негосударственной);

- заключение контракта с работниками, включающего в стоимость труда социальный пакет (льготы, досрочная пенсия и т.д.);

- оплата негарантированных услуг потребителем с возможностью оказания социальной помощи нуждающимся и грантов за выдающиеся успехи.

Для реализации целей и задач, стоящих перед автономным округом в долгосрочной перспективе, необходимо привлечение частных инвестиций в общественный сектор. Решение данной задачи потребует применения методов государственно-частного партнерства, для чего должны быть созданы все условия:

- должен реализовываться проектный принцип осуществления инвестиционных расходов в рамках государственных программ;

- должен использоваться адекватный инструментарий правового, экономического и финансового анализа, анализа рисков на всех стадиях инвестиционной деятельности;

- использование методов государственно-частного партнерства не должно ограничивать конкуренцию в соответствующей сфере, поэтому предварительно должен проводиться анализ влияния осуществления инвестиционного проекта на конкурентную среду;

- инвестиционная политика автономного округа должна быть согласована с его долговой политикой и политикой управления активами;

- инвестиционные проекты со значительным объемом инвестиций и участием автономного округа должны проходить обязательный публичный финансовый, технологический, ценовой и правовой аудит (due diligence);

- риски частных инвесторов, связанные с неожиданным прекращением инвестиционного проекта, выходом автономного округа из участия и т.д., должны быть минимизированы, а частный инвестор должен быть защищен от потерь в таком случае.

При этом за счет бюджетных средств не должны осуществляться инвестиционные расходы, создающие конкуренцию частным инвестициям. Напротив, бюджетные инвестиции в экономику должны стимулировать рост частных инвестиций, способствовать формированию современной транспортной и инженерной инфраструктуры.

6.3.2. Совершенствование системы финансового обеспечения оказания государственных услуг (выполнения работ).

Управление бюджетными расходами на оказание государственных услуг (выполнение работ) в долгосрочной перспективе будет совершенствоваться в двух направлениях. Первое направление связано с разработкой (улучшением) соответствующих инструментов, в том числе государственного задания. Второе

направление предполагает внедрение принципов конкуренции в общественный сектор экономики в тех областях, где это возможно. В настоящий момент уже возможно закупать ряд услуг у частных организаций, а после принятия нормативной правовой базы на федеральном уровне, облегчающей данный процесс, автономный округ должен будет обеспечить равный доступ производителей на рынок государственных услуг и работ.

Поэтому совершенствование инструментария в рамках первого направления уже сейчас должно учитывать возможность его распространения (с минимальными корректировками) на организации частного сектора.

Полноценное включение государственного задания в систему государственного управления сопряжено с рядом необходимых шагов:

- оптимизация бюджетной сети в зависимости от численности потребителей услуг и их территориального расселения, а также установление натуральных показателей по государственным услугам, используемых в дальнейшем при расчете финансового обеспечения государственного задания, требуют ежегодного проведения оценки потребности в оказании государственных услуг. Должны быть разработаны достаточно точные методы сбора и обработки информации о потенциальной численности потребителей услуг, их пожеланиях. Оценка потребности в услугах в части проведения опросов потребителей может быть совмещена с мониторингом качества и объема оказания услуг;

- управление качеством государственных услуг невозможно без использования такого инструмента, как стандарты качества услуг, которые содержат основные требования к ресурсам, процессам и результатам оказания услуг, а также подробно описывают содержание услуги (конкретизируют государственные гарантии);

- на федеральном уровне планируется переход к единым (с учетом корректирующих коэффициентов) нормативным затратам формирования субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. Задача, стоящая перед учреждениями автономного округа, включает подготовку к такому переходу. Кроме того, до осуществления перехода к единым нормативам затрат необходимо оценить возможность использования подушевых нормативов для конкретных услуг, а также альтернативных методов расчета нормативных затрат;

- в рамках перехода к формированию бюджета на программной основе необходимо обеспечить взаимосвязь между системой государственных заданий и государственных программ;

- практически незатронутой в ходе преобразований осталась система контроля деятельности учреждений. В предстоящем периоде необходимо усилить аспекты контроля, связанные с оценкой полученных результатов. Кроме того, должны быть решены организационные вопросы контроля, в конечном итоге основной объем контрольных полномочий (в том числе по контролю финансово-хозяйственной деятельности) должен быть сосредоточен в руках органов, исполняющих функции и полномочия учредителя. Это может быть достигнуто только за счет развития ведомственного финансового контроля и внедрения методов аудита эффективности;

- по всем направлениям муниципальным образованиям в автономном округе должна оказываться методологическая помощь, косвенной задачей при этом является обеспечение единых подходов к функционированию общественного сектора в автономном округе.

6.3.3. Принципы реализации инициированных на федеральном уровне мер в области общественного сектора экономики и бюджетной политики.

Повышение эффективности управления общественными финансами автономного округа во многом зависит от принятия мер на федеральном уровне. Законодательные изменения, инициированные на федеральном уровне, могут существенно изменить среду, в которой осуществляется бюджетный процесс и управление общественными финансами автономного округа.

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». К предложенным изменениям система государственных закупок автономного округа должна оперативно адаптироваться. На долгосрочную перспективу на федеральном уровне также планируется устранение иных пробелов правового регулирования правоотношений с участием публично-правовых образований, основанных на договорах (соглашениях, контрактах). В частности, изменения могут произойти в отношении закупок государственных (муниципальных) услуг и работ в пользу физических и юридических лиц, развития схем и механизмов государственно-частного партнерства помимо концессионных соглашений, предоставления бюджетных инвестиций хозяйственным обществам и т.д. Необходимо своевременно отслеживать принятие соответствующих мер и обеспечивать их выполнение на уровне автономного округа.

Повысить оперативность и эффективность исполнения бюджета должны такие меры по реформированию казначайской системы, как:

- создание и развитие корреспондентского счета Казначейства России с одновременным закрытием в Банке России многочисленных счетов бюджетов бюджетной системы, что повысит скорость зачисления поступлений и осуществления выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- уменьшение доли наличных расчетов, использование электронных средств оплаты;

- развитие инструментов управления свободными остатками денежных средств на корреспондентском счете Казначейства России. Доходы, получаемые от управления свободными остатками на корреспондентском счете Казначейства России, будут распределяться между клиентами;

- создание и развитие Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах;

- предоставление Федеральным казначейством бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов поддержки ликвидности данных счетов;

- использование механизма «бюджетного аккредитива», который предполагает перечисление целевых средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере фактической потребности субъекта Российской Федерации на дату совершения платежа, что минимизирует неиспользованные остатки целевых средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Проблема повышения адресности предоставления социальных льгот и выплат может быть решена только при условии реализации федеральных мер по минимизации системы регулирования на федеральном уровне исполнения региональных и муниципальных полномочий и исключению из федеральных законов, а также отраслевых нормативных правовых актов норм, устанавливающих льготы и социальные выплаты по полномочиям субъектов Российской Федерации и вопросам местного значения. До осуществления указанных мер в автономном округе должна быть проведена аналитическая работа по инвентаризации и оптимизации публичных нормативных и иных социальных обязательств окружного бюджета.

Корректировка действующей системы разграничения расходных полномочий на федеральном уровне предполагает закрепление за субъектами Российской Федерации и (или) муниципалитетами большей части делегированных полномочий в качестве собственных, оставив возможность делегирования с федерального уровня преимущественно только публичные нормативные обязательства.

В планах федерального уровня также находится создание Единого портала бюджетной системы Российской Федерации. Единый портал будет содержать значительный объем информации о деятельности общественного сектора экономики и показателях бюджетной деятельности. В ходе реализации долгосрочной бюджетной стратегии исполнительные органы государственной власти автономного округа должны заранее предусматривать необходимость формирования и дальнейшего представления информации (о государственных программах, государственных заданиях, исполнении бюджета и т.д.) в едином для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации формате.

6.4. Межбюджетные отношения

Совершенствование межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, как представляется, будет идти по следующим направлениям:

- повышение роли нецелевых межбюджетных трансфертов;
- закрепление объема и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на среднесрочный (плановый) период;
- определение правил формирования общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с учетом уровня инфляции, изменений расходных обязательств, необходимость достижения заданного уровня бюджетной обеспеченности;

- реорганизация и совершенствование механизма предоставления межбюджетных субсидий, в том числе путем сокращения количества субсидий (прежде всего за счет узкоцелевых субсидий), реализации региональных приоритетов в сфере вопросов местного значения муниципальных образований в автономном округе с использованием субсидий стимулирующего характера, консолидации субсидий программ, с установлением условий их предоставления, порядка оценки эффективности и результативности их использования.

Кроме того, система межбюджетных трансфертов должна быть адекватным образом встроена в систему реализации государственных программ.

Часть перечисленных приоритетов уже реализована в автономном округе. Однако еще предстоит развивать практику предоставления стимулирующих трансфертов муниципальным образованиям в автономном округе, а также внедрять систему укрупненных (консолидированных) субсидий, предоставляющих органам местного самоуправления большую свободу в расходовании бюджетных средств, но при условии соблюдения установленных целевых индикаторов, критерии эффективности и результативности расходования субсидий.

6.5. Сбалансированность бюджетной системы и долговая политика

Основными направлениями государственной бюджетной политики в отношении сбалансированности бюджетной системы и осуществления долговой политики являются:

- обеспечение долгосрочной сбалансированности консолидированного, окружного и местных бюджетов;
- продолжение консервативной политики управления государственным долгом;
- определение правил накопления, управления и использования средств резервного фонда автономного округа;
- формирование среднесрочных бюджетных правил, по которым будут определяться параметры основных бюджетных показателей в зависимости от тенденций развития экономики региона.

6.6. Особенности бюджетной политики в условиях реализации внешних и внутренних рисков

Большое количество внешних и внутренних рисков, которые могут негативно повлиять на устойчивость бюджетной системы автономного округа, требуют разработки адекватной системы превентивных мер, способствующих недопущению возникновения, а также смягчению последствий реализации этих рисков.

Отдельной особенностью бюджетной системы автономного округа является быстрый рост бюджетных расходов: если в 2005 – 2009 годах расходы консолидированного бюджета автономного округа составляли 11,3% – 12,1% ВРП, то в 2012 году они ожидаются на уровне 19% ВРП, что на фоне перспектив

опережающего роста несокращаемых (прежде всего, социальных) расходных обязательств в последующие годы может привести к росту государственного долга автономного округа и невозможности создания финансового резерва для обеспечения выполнения расходных обязательств в условиях резкого падения бюджетных доходов. Поэтому базовым принципом бюджетной политики автономного округа является проведение более жесткой бюджетной политики, предусматривающей, в частности, отсутствие бюджетного дефицита в период экономического роста и благоприятной внешне- и внутриэкономической конъюнктуры, введение формализованных правил использования нефтегазовых доходов окружного бюджета, а также создание финансового резерва, достаточного для дополнительной финансовой поддержки исполнения расходных обязательств консолидированного бюджета автономного округа в течение 3 лет при умеренном падении доходов бюджета автономного округа.

Система предоставления государственных и муниципальных услуг будет постепенно выстраиваться таким образом, чтобы минимизировать удельные текущие расходы на их предоставление (без ущерба для обоснованного их объема и качества).

Одной из проблем многих стран мира в кризис 2008 – 2009 годов и прежде всего Российской Федерации была неготовность к осуществлению необходимых антикризисных мер. Потеря времени на их разработку и согласование привела к углублению негативных тенденций в экономике и расширению спектра их негативного влияния. Кроме того, это повысило стоимость антикризисных мер. Во избежание аналогичных последствий в будущем будут разработаны различные сценарии развития кризисных явлений в экономике автономного округа, а также комплекс мер оперативного реагирования на эти явления со стороны Правительства автономного округа. Указанный комплекс мер будет включать разработку перечня антикризисных мероприятий, подготовку проектов нормативных правовых актов, необходимых для их осуществления, а также оценку стоимости их осуществления, для чего будет произведена оценка объема свободных финансовых ресурсов автономного округа, возможности по перераспределению и сокращению действующих расходных обязательств, а также возможности осуществления заимствований. Будут определены общие принципы дополнительной поддержки малого бизнеса, социальной поддержки отдельных групп населения, а также мер по увеличению занятости. Необходимо также проработать принципы поддержки муниципальных образований в автономном округе сmonoотраслевой структурой экономики, которые наиболее остро ощущают влияние кризисных явлений.

Одной из наиболее эффективных антикризисных мер поддержки реального сектора экономики является стимулирование спроса, и именно этому механизму будет отдаваться предпочтение при разработке антикризисных мероприятий.

Государственная поддержка экономики в условиях кризиса имеет риск создания необоснованных конкурентных преимуществ отдельным субъектам хозяйственной деятельности, что в долгосрочной перспективе может негативно повлиять на их эффективность. Это также ухудшает конкурентную среду в экономике и создает условия, препятствующие росту инвестиций. Конкуренция,

напротив, сдерживает рост внутренних цен, обеспечивает быстрое перераспределение ресурсов в соответствии с сигналами рынка, а также повышает спрос на инновации со стороны бизнеса, что является необходимым условием перехода к инновационной стадии развития экономики. Поэтому государственная поддержка экономики будет четко разделяться на поддержку, направленную на минимизацию последствий кризисных явлений в экономике, а также государственную поддержку в условиях некризисного экономического развития. Антикризисная государственная поддержка будет ограничена во времени и будет основываться на прозрачной системе принципов и критериев на основе обеспечения бюджетной и экономической эффективности в долгосрочной перспективе.

Высокие доходы бюджета, связанные с добычей и транспортировкой углеводородного сырья, снижают стимулы к повышению эффективности экономики и тормозят развитие других видов деятельности или внедрение передовых технологий. Для недопущения такого варианта развития событий бюджетная политика автономного округа в области поддержки экономики будет предполагать использование следующих инструментов:

- снижение налогового бремени на высокотехнологичные сектора экономики;
- привлечение иностранных инвестиций (наличие собственных инвестиционных ресурсов не гарантирует быстрого развития высокотехнологичных производств ввиду частого отсутствия собственных передовых и перспективных технологий);
- повышение энергетической эффективности экономики (снижение энергоемкости ВРП).

Одним из приоритетных направлений бюджетной политики автономного округа, имеющих целью повысить уровень диверсификации (и, соответственно, устойчивости) экономики автономного округа, будет создание условий для обеспечения самозанятости населения, развития малого и среднего бизнеса.

В немалой степени общая устойчивость бюджетной системы определяется системой управления общественными финансами. Повышение ее прозрачности и эффективности будет достигаться в том числе посредством реализации соответствующих целевых программ, обеспечивающих комплексность и взаимоувязку их мероприятий.

Одним из направлений системы управления общественными финансами является обеспечение взаимосвязи Стратегии социально-экономического развития автономного округа, бюджета и предоставления услуг (выполнения работ). Важным элементом обеспечения такой связи является применение программно-целевых принципов осуществления бюджетного процесса, практической реализацией которых служит программный бюджет, позволяющий увязать цели и задачи государственной политики с направляемыми на их достижение ресурсами через систему четко обозначенных количественных и качественных индикаторов достижения заявленных целей.

В области социальной политики будут прорабатываться варианты перехода на адресный принцип предоставления социальных трансфертов населению, который предполагает предоставление социальной помощи преимущественно тем гражданам и домохозяйствам (относящимся к категориям, в отношении которых предусмотрены меры социальной поддержки), фактическое потребление которых находится ниже определенного уровня.

Реализация одного или нескольких описанных выше внешних макроэкономических рисков в конечном счете предполагает общее снижение мировых цен на нефть и газ, а также, возможно, объемов их добычи (прежде всего, газа) в автономном округе. Это ударит как по экономике, так и бюджетной системе автономного округа. В этих условиях Правительство автономного округа будет проводить контрциклическую бюджетную политику, направленную на поддержку реального сектора экономики, а также социально незащищенных слоев населения.

Поддержка экономики в условиях кризиса будет предполагать соблюдение следующих принципов:

- разделение между государством и бизнесом сфер ответственности в условиях кризиса: бизнесу предоставляется возможность осуществлять реструктуризацию, освобождающую его от определенной доли социальной ответственности, а государство будет заниматься решением социальных проблем;
- поддержка совокупного спроса (через государственные закупки, субсидирование приобретения предметов длительного пользования и т.д.);
- сокращение налоговой нагрузки на малый бизнес, а также несырьевой сектор экономики;
- отказ от прямого предоставления трансфертов или иной финансовой помощи несостоятельным предприятиям или организациям;
- временное расширение социальной поддержки отдельных категорий населения с использованием принципа адресности.

Масштабы применения антикризисных мер при этом будут определяться масштабами развития кризисных явлений. Так, наиболее вероятным последствием реализации негативных сценариев в экономике представляется сценарий падения мировых цен на энергоносители до уровня 60 – 80 долларов США за баррель продолжительностью полгода.

В этом случае потребуется определенная бюджетная консолидация, которая затронет в основном инвестиционные программы. Их корректировка будет предполагать как общее сокращение их финансирования, так и увеличение сроков их реализации. Будут предусмотрены дополнительные программы социальной поддержки наименее защищенных слоев населения, а также меры по стимулированию внутреннего спроса. При необходимости будут задействованы ресурсы резервного фонда автономного округа.

В случае быстрого роста цен на энергоносители и соответственно роста доходов окружного бюджета будут применяться формализованные механизмы ограничения роста бюджетных расходов (прежде всего, неснижаемых текущих расходов).

VII. Прогноз параметров бюджетной системы на период до 2030 года

7.1. Базовый сценарий

Общие тенденции старения населения, характерные для страны в целом, будут актуальны также и для автономного округа, чему в немалой степени способствует рост продолжительности жизни. Ожидается постепенное замедление темпов роста численности населения с уровня 1,8% – 2,2% в 2012 – 2013 годах до уровня ниже 1% после 2025 года, который, тем не менее, останется положительным (приложение № 4 к настоящей долгосрочной бюджетной стратегии). Постепенное сокращение уровня рождаемости, тем не менее, позволит сохранить существенный положительный отрыв этого показателя от уровня смертности, значения которого стабилизируются на достигнутых к настоящему времени. Ожидается также сохранение положительного значения сальдо внешней миграции населения.

В долгосрочной перспективе темпы роста ВРП автономного округа в целом будут отставать от темпов роста ВВП Российской Федерации примерно на 0,7% в год и будут определяться, главным образом, темпами роста промышленного производства, а также развитием транспортной инфраструктуры и строительства и развитием нетопливных отраслей промышленности.

Индекс физического объема ВРП автономного округа в 2013 году ожидается на уровне 105,0% к 2012 году с последующим снижением до 103,8% в 2016 году и до 103,5% в 2030 году.

Долгосрочные перспективы развития экономики автономного округа связаны с поставкой углеводородов на внутрироссийский и международный рынки, а также реализацией инвестиционных проектов, направленных на разведку и освоение месторождений углеводородного сырья, развитие сети транспортировки углеводородов, развитие на территории автономного округа конкурентоспособных видов экономической деятельности в сфере сервиса нефтегазодобычи и в нефтегазохимии, развитие горнорудной промышленности и обрабатывающих производств.

Динамика основных экономических показателей и доходов бюджета автономного округа в значительной степени будет определяться конъюнктурой мировых цен на нефть и газ. Основной сценарий предполагает рост цен на нефть и другие сырьевые ресурсы в среднем на 1% в год в реальном выражении. Прогнозируемая цена на нефть марки Urals в 2016 году составит 107 долларов США за баррель, а в 2030 году – 158 долларов США за баррель, что соответствует уровню 90 – 106 долларов за баррель в ценах 2010 года. Экспортная цена газа в дальнее зарубежье в реальном выражении в среднем оценивается в 380 долларов за тыс. куб. м, что превышает уровень 2010 – 2011 годов. При этом риски снижения цены газа, а также объемов его экспорта оцениваются выше, чем риск снижения цен на нефть, что может значительно изменить условия сценариев развития экономики автономного округа.

В прогнозном периоде ожидается тенденция постепенного замедления темпов инфляции. Индекс потребительских цен в 2013 году составит 106,0% к уровню 2012 года и в дальнейшем будет плавно снижаться до 104,6% в 2016 году и до 103,0% в 2030 году. Средние темпы инфляции в автономном округе при этом не превысят среднероссийский уровень.

Автономный округ обладает значительным инвестиционным потенциалом, который обусловлен, прежде всего, богатством и разнообразием природных ресурсов на его территории. За период 2013 – 2030 годов темп роста инвестиций в основной капитал составит в среднем около 3,2% в год, что ниже соответствующего среднего по Российской Федерации уровня (6,3%). Прирост инвестиций в основной капитал в 2016 году к уровню 2012 года в сопоставимых ценах составит 16,1%, в 2030 году к 2016 году – 50,6%. Инвестиционная деятельность на территории автономного округа, в основном, будет связана с реализацией инвестиционных проектов, объединенных в программу «Комплексное освоение месторождений углеводородного сырья Ямalo-Ненецкого автономного округа и севера Красноярского края».

Реализация инвестиционных проектов в автономном округе приведет к дальнейшему росту численности занятых в экономике. В 2016 году она достигнет 407,7 тыс. человек (прирост к уровню 2010 года на 10,9%), в 2030 году – 473,8 тыс. человек (прирост к уровню 2016 года на 16,2%). Наибольшее увеличение численности занятых в экономике прогнозируется в строительной отрасли, на транспорте, производстве, передаче и распределении электроэнергии.

Из-за снижения в структуре населения автономного округа доли населения в трудоспособном возрасте потребность экономики в трудовых ресурсах будет компенсироваться мигрантами, а также работающими вахтовым методом из других субъектов Российской Федерации.

Общий объем фонда заработной платы в 2013 году составит 264,0 млрд. рублей, в 2016 году – 317,9 млрд. рублей, в 2030 году – 948,0 млрд. рублей (рост к уровню 2011 года в 4,3 раза).

В связи с реализацией комплекса мер по повышению уровня оплаты труда работников образования, здравоохранения, культуры, а также обеспечению заработной платы бюджетников на уровне средней по экономике, доля фонда заработной платы в бюджетной сфере в общем объеме фонда заработной платы увеличится с 20,6% в 2011 году до 23,9% в 2030 году.

С учетом среднегодового роста реальной заработной платы на уровне 3% номинальная среднемесячная заработка достигнет к 2020 году 108,8 тыс. рублей (на 84,2% выше уровня 2011 года), к 2030 году – 222,8 тыс. рублей (на 277,0% выше уровня 2011 года).

7.2. Прогноз доходов бюджетов на период до 2030 года

Прогноз доходов консолидированного бюджета автономного округа на период до 2030 года сформирован исходя из общих параметров базового сценария экономического развития автономного округа. Прогнозные данные по годам

представлены в приложении № 5 к настоящей долгосрочной бюджетной стратегии.

Учитывая высокий уровень волатильности налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета автономного округа, прогноз доходов в долгосрочной перспективе является достаточно консервативным и предполагает отсутствие безвозмездных поступлений, отличных от безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. По отношению в ВРП общий объем доходов консолидированного бюджета в долгосрочной перспективе ожидается на уровне 11,4%, что ниже фактически достигнутого уровня в 2005 – 2012 годах.

7.3. Прогноз расходов бюджетов на период до 2030 года

Прогноз расходов консолидированного бюджета автономного округа (приложение № 5 к настоящей долгосрочной бюджетной стратегии) предполагает относительную стабильность структуры расходов в долгосрочной перспективе, а отношение общего объема расходов к ВРП не будет превосходить уровня, достигнутого в 2005 – 2012 годах, что предполагает относительное ужесточение бюджетной политики и переход от стимулирования экономики за счет наращивания государственных расходов к более точечным действиям, направленным на достижение поставленных целей посредством повышения эффективности расходов. Реализация государственных приоритетов в области бюджетных расходов при этом будет осуществляться в большей степени за счет перераспределения расходов внутри разделов, что обеспечит, с одной стороны, стабильность и предсказуемость финансового обеспечения государственных программ автономного округа, с другой – свободу администраторов государственных программ в использовании бюджетных средств в целях наиболее эффективного достижения стоящих перед ними целей.

7.4. Сбалансированность бюджетной системы на период до 2030 года

Долгосрочный прогноз доходов и расходов предполагает отсутствие дефицита как окружного, так и в целом местных бюджетов в течение всего периода времени до 2030 года, что отражено в приложениях №№ 5, 6 к настоящей долгосрочной бюджетной стратегии. Консервативность прогноза доходов и расходов консолидированного бюджета автономного округа оставляет потенциальную возможность для увеличения объема резервного фонда автономного округа в случае превышения фактических доходов окружного бюджета прогнозного уровня.

VIII. Механизмы реализации долгосрочной бюджетной стратегии

8.1. Организационные, правовые и иные механизмы реализации долгосрочной бюджетной стратегии

Общая координация и контроль за реализацией долгосрочной бюджетной стратегии осуществляются департаментом финансов автономного округа.

Реализация Стратегии социально-экономического развития автономного округа, государственных программ, иных стратегических документов обязательно осуществляется с учетом положений долгосрочной бюджетной стратегии. Стратегическими документами не могут быть предусмотрены меры, реализация которых поставит под угрозу устойчивость и сбалансированность бюджетной системы автономного округа или превысит финансовые возможности бюджета в долгосрочной перспективе.

Формирование бюджета на очередной финансовый год и плановый период происходит с учетом положений долгосрочной бюджетной стратегии. Прогнозы доходов и расходов бюджета, являющиеся частью долгосрочной бюджетной стратегии, уточняются на ежегодной основе.

В случае существенного изменения условий, положенных в основу долгосрочной бюджетной стратегии, в том числе положений Стратегии социально-экономического развития автономного округа, Бюджетной стратегии Российской Федерации (в случае её утверждения), показателей социально-экономического положения автономного округа, долгосрочная бюджетная стратегия должна быть пересмотрена в течение 6 месяцев. Допускается внесение изменений только в прогнозную часть долгосрочной бюджетной стратегии.

В целях реализации положений долгосрочной бюджетной стратегии могут использоваться планы или программы по повышению эффективности управления общественными финансами автономного округа, а также иные инструменты: государственные программы, государственные задания, соглашения о государственно-частном партнерстве и другие. В целях создания соответствующей правовой базы принимаются нормативные правовые акты по отдельным направлениям реализации долгосрочной бюджетной стратегии.

Приложение № 1

к долгосрочной бюджетной стратегии
Ямало-Ненецкого автономного округа
на период до 2030 года

ОСНОВНЫЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ¹³

Показатель	Единица измерения	Наименование	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Численность постоянного населения (среднегодовая)	тыс. чел.	Ямало-Ненецкий автономный округ Уральский федеральный округ	527,0	534,6	540,6	543,2	545,1	523,7	530,7	542,5
ВРП	млрд. рублей	Российская Федерация Ямало-Ненецкий автономный округ Уральский федеральный округ	143 113,9	142 487,3	142 114,9	141 956,4	141 909,2	142 889,6	142 960,9	143 137,5
ВВП	% к предыдущему году в постоянных	Российская Федерация Ямало-Ненецкий автономный округ Уральский федеральный округ	18 034,4	22 492,1	27 964,0	33 908,8	32 007,2	37 398,5		913,5
Индекс физического объема ВРП		Российская Федерация Ямало-Ненецкий автономный округ Уральский федеральный округ Российская Федерация	21 609,8	26 917,2	33 247,5	41 276,8	38 807,2	45 172,7	54 585,6	61 238,4

¹³ На основании данных Федеральной службы государственной статистики, министерства экономического развития Российской Федерации.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Темп роста ВВП	основных ценах	Российская Федерация	106,4	108,2	108,5	105,2	92,2	104,3	104,3	103,5
ВРП на душу населения	тыс. чел.	Ямало-Ненецкий автономный округ	838,2	1 022,0	1 100,0	1 324,0	1 191,8	1 473,7	1 592,8	1 683,8
		Уральский федеральный округ	254,1	307,4	350,8	398,8	360,9	420,9		
		Российская Федерация	125,7	157,2	195,8	237,6	224,2	261,8		
Добыча полезных ископаемых	% ВРП	Ямало-Ненецкий автономный округ	61,4	59,1	53,7	50,3	47,7	48,2		
		Уральский федеральный округ	43,5	40,6	37,0	34,8	33,9	33,0		
		Российская Федерация	12,8	11,7	10,6	9,9	9,7	10,5		
Индекс промышленного производства	% к предыду- щему году в соопста- вимых ценах	Ямало-Ненецкий автономный округ	98,0	102,9	95,7	97,7	89,9	108,2	101,1	98,9
		Уральский федеральный округ	103,3	104,9	103,2	98,0	90,9	106,7	101,2	
		Российская Федерация	105,1	106,3	106,8	100,6	90,7	108,2	104,7	103,6
Степень износа основных фондов на конец года	%	Ямало-Ненецкий автономный округ	50,7	51,9	52,4	54,1	55,4	57,0	56,9	
		Уральский федеральный округ	52,4	53,5	53,7	54,1	55,3	57,1		
		Российская Федерация	44,1	44,4	43,8	43,6	44,3	45,7		
Объем инвестиций (в основной капитал) за счет	% ВРП	Ямало-Ненецкий автономный округ	32,0	31,2	48,4	55,5	53,0	50,2	55,5	60,4
		Уральский федеральный округ	19,2	21,5	26,3	30,8	30,7	28,1		

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
всех источников финансирования		Российская Федерация	20,0	21,0	24,0	25,9	24,9	24,5		
Индекс физического объема инвестиций (в основной капитал) за счет всех источников финансирования	% к предыдущему году в сопоставимых ценах	Ямало-Ненецкий автономный округ	80,0	104,8	143,9	117,2	89,2	99,8	110,7	110,9
Уровень безработицы (по методологии МОТ)		Уральский федеральный округ	94,7	119,8	121,0	111,6	89,6	104,8	116,0	
Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в % к всему населению	% ко всему населению	Российская Федерация	110,9	116,7	122,7	109,9	84,3	106,0	108,3	105,5
Среднедушевые денежные доходы населения	рубль в месяц	Ямало-Ненецкий автономный округ	21 766,0	26 883,7	31 512,1	38 133,4	38 608,3	41 865,1	45 180,9*	48 935,3
		Уральский федеральный округ	9 507,0	12 038,0	15 025,0	18 685,0	19 768,9	21 586,0	22 914,4	
		Российская Федерация	8 112,0	10 196,0	12 603,0	14 948,0	17 008,6	18 881,0	20 700,7	

* Оценка департамента экономики Ямало-Ненецкого автономного округа.

Приложение № 2

к долгосрочной бюджетной стратегии
Ямало-Ненецкого автономного округа
на период до 2030 года

ДОХОДЫ

консолидированного, окружного и местных бюджетов по видам доходов¹⁴

Показатель	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	(млн. руб.)	
								оценка)	9
Консолидированный бюджет автономного округа									
Налоговые доходы	51 520	53 552	58 321	74 564	71 867	91 617	110 202	115 429	
Налог на прибыль организаций	24 002	21 290	19 543	26 212	20 503	34 723	47 076	44 987	
Налог на доходы физических лиц	14 214	16 577	20 567	25 933	26 201	27 975	31 651	35 054	
Акцизы	646	749	788	807	1 082	1 071	1 195	1 337	
Налоги на совокупный доход	600	819	1 001	1 160	1 097	1 243	1 425	1 685	
Налоги на имущество	10 327	13 976	16 107	19 637	22 516	26 046	28 431	31 538	
Прочие налоги и сборы	1 731	141	315	814	467	557	424	582	
Неналоговые доходы	5 796	5 671	9 775	8 875	7 709	7 812	8 055	7 917	
Безвозмездные поступления	1 571	5 399	2 874	5 528	9 258	7 384	18 603	17 629	
- в том числе безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	817	613	1 548	2 510	2 505	2 261	3 575	2 195	
Итого	58 887	64 621	70 971	88 968	88 833	106 813	136 859	140 975	
Итого, % ВРП	13,3	11,8	11,9	12,4	13,7	13,8	16,2	15,2	
Окружной бюджет									
Налоговые доходы	39 895	38 941	40 304	60 055	57 377	75 950	92 645	99 657	

¹⁴ В соответствии с данными Казначейства России.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Налог на прибыль организаций	24 002	21 290	19 543	26 212	20 503	34 723	47 076	44 987	
Налог на доходы физических лиц	4 159	3 173	4 005	12 967	13 100	13 988	15 829	21 316	
Акцизы	343	748	786	806	1 081	1 068	1 193	1 337	
Налоги на совокупный доход	0	0	0	0	0	0	0	0	
Налоги на имущество	10 042	13 560	15 683	19 336	22 269	25 827	28 220	31 538	
Прочие налоги и сборы	1 348	170	286	735	424	344	327	477	
Неналоговые доходы	3 218	2 137	3 862	3 430	3 076	2 005	2 335	2 176	
Безвозмездные поступления	1 270	924	1 620	3 157	5 343	4 364	18 055	18 032	
- в том числе безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	817	613	1 548	2 510	2 505	2 293	3 575	2 195	
Итого	44 382	42 002	45 785	66 642	65 796	82 319	113 035	119 866	
Местные бюджеты									
Налоговые доходы	11 625	14 611	18 018	14 509	14 490	15 667	17 557	15 772	
Налог на прибыль организаций	0	0	0	0	0	0	0	0	
Налог на доходы физических лиц	10 055	13 404	16 562	12 967	13 100	13 987	15 823	13 738	
Акцизы	303	1	2	1	2	3	2	0	
Налоги на совокупный доход	600	819	1 001	1 160	1 097	1 243	1 425	1 685	
Налоги на имущество	285	416	424	302	248	220	211	244	
Прочие налоги и сборы	383	-29	29	79	43	213	96	105	
Неналоговые доходы	2 578	3 534	5 914	5 445	4 633	5 807	5 719	5 741	
Безвозмездные поступления ¹⁵	22 639	33 569	39 857	48 851	43 002	51 639	71 940	63 039	
- в том числе безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	22 338	26 900	31 670	39 229	34 299	42 413	60 708	55 279	
Итого	14 504	22 619	25 185	22 325	23 038	24 494	23 824	21 110	

¹⁵ Справочная информация.

Приложение № 3

к долгосрочной бюджетной стратегии
Ямало-Ненецкого автономного округа
на период до 2030 года

НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ
КОНСОЛИДИРОВАННОГО, ОКРУЖНОГО И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ПО ВИДАМ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ¹⁶

Показатель	(млрд. руб.)																							
	2005 год			2006 год			2007 год			2008 год			2009 год			2010 год			2011 год					
	ОБ	МБ	КБ	ОБ	МБ	КБ	ОБ	МБ	КБ	ОБ	МБ	КБ	ОБ	МБ	КБ	ОБ	МБ	КБ	ОБ	МБ	КБ			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23		
Лобыча топливно-энергетических полезных ископаемых (кроме угля)	24,4	5,5	29,9	21,4	5,3	26,6	5,6	32,1	37,1	3,8	40,8	28,8	3,7	32,5	37,8	3,9	41,7	46,8	4,0	50,8	50,4	3,6	54,0	
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	13,0	3,2	16,2	7,4	1,4	8,8	2,6	1,7	4,3	4,8	1,5	6,3	8,5	1,7	10,2	18,3	1,8	20,1	22,2	2,0	24,2	23,9	1,8	25,7
Строительство	4,3	0,9	5,2	2,9	1,7	4,6	3,3	3,0	6,4	5,3	2,3	7,6	5,4	2,3	7,6	4,8	2,2	7,0	5,5	2,7	8,2	5,9	2,4	8,3
Транспорт и связь	4,3	0,8	5,1	1,3	1,5	2,8	1,6	1,9	3,5	2,7	1,6	4,3	2,7	1,6	4,3	3,1	1,7	4,9	4,2	1,9	6,1	4,5	1,7	6,2
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	7,0	2,4	9,3	1,4	1,0	2,4	1,1	1,0	2,1	1,7	1,0	2,7	1,3	1,0	2,3	2,0	1,1	3,1	2,9	1,1	4,0	3,1	1,0	4,1
Государственное управление и обеспечение воинской безопасности; обязательное социальное обеспечение	4,8	2,8	7,5	0,3	0,7	1,0	0,5	1,2	1,7	1,1	1,0	2,1	2,9	1,2	4,2	2,2	1,3	3,5	1,9	1,5	3,4	2,0	1,3	3,3
Обрабатывающее производство	3,6	2,4	6,0	1,0	0,9	1,9	1,0	0,6	1,6	1,4	0,6	1,9	1,9	0,6	2,5	2,1	0,6	2,7	2,1	0,8	2,9	2,3	0,7	3,0
Финансовая деятельность	1,8	1,8	3,6	1,5	0,3	1,8	1,0	0,5	1,6	1,3	0,3	1,6	1,8	0,4	2,2	0,8	0,4	1,1	0,9	0,4	1,3	1,0	0,4	1,4
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,3	1,2	3,5	0,4	0,6	0,9	0,4	0,7	1,1	0,9	0,5	1,4	0,9	0,6	1,5	0,9	0,6	1,5	1,3	0,6	1,9	1,4	0,6	2,0
Прочие виды экономической деятельности	5,8	2,4	8,2	1,5	1,2	2,6	2,0	1,8	3,9	3,8	2,0	5,8	3,2	1,4	4,5	4,0	2,1	6,0	4,9	2,6	7,5	5,3	2,3	7,6
Итого	39,9	11,6	51,5	38,9	14,6	53,6	40,3	18,0	58,3	60,1	14,5	74,6	57,4	14,5	71,9	75,9	15,7	91,6	92,6	17,6	110,2	99,7	15,8	115,5

¹⁶ В соответствии с данными Управления федеральной налоговой службы по Ямало-Ненецкому автономному округу.

Приложение № 4

К долгосрочной бюджетной стратегии
Ямало-Ненецкого автономного округа
на период до 2030 года

ПРОГНОЗ
ОСНОВНЫХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ¹⁷

Показатель	Единица измерения	Наименование	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год	2027 год	2028 год	2029 год	2030 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Численность постоянного населения (среднегодовая)	тыс. чел.	Ямало-Ненецкий автономный округ	552,3	559,9	567,8	575,0	581,7	588,4	594,9	601,5	608,0	614,4	620,8	627,1	633,3	639,4	645,3	651,2	657,1	662,9
Российская Федерация																				
ВРП	млрд рублей	Ямало-Ненецкий автономный округ	1 024,8	1 134,3	1 238,8	1 351,4	1 475,6	1 605,2	1 739,5	1 885,0	2 048,6	2 226,3	2 419,6	2 609,5	2 795,0	2 991,5	3 198,4	3 409,7	3 624,3	3 832,5
ВВП		Российская Федерация	65 809,3	73 390,6	81 486,0	90 853,8	101 498,6	112 589,0	124 081,4	135 705,4	148 431,9	162 532,4	177 817,1	193 116,3	208 484,7	224 554,1	242 250,8	260 524,7	279 763,1	299 862,9
Индекс физического объема ВРП	% к предыдущему году в постоянных основных ценах	Ямало-Ненецкий автономный округ	105,0	104,7	104,0	103,8	103,5	103,7	103,5	103,7	103,7	104,0	104,0	103,6	103,6	103,5	103,4	103,4	103,2	103,5
Темп роста ВВП		Российская Федерация	103,8	104,4	104,7	105,1	104,8	104,7	104,8	104,5	104,4	104,5	104,7	104,3	104,2	104,3	104,3	104,2	104,3	104,4
Индекс промышленного производства	% к предыдущему году в сопоставимых ценах	Ямало-Ненецкий автономный округ	102,8	102,6	103,0	103,6	103,8	103,9	103,6	103,5	103,8	103,5	103,6	103,7	103,5	103,2	103,1	103,0	103,0	103,0
		Российская Федерация	103,4	104,1	104,2	104,1	104,0	103,8	104,1	104,0	104,2	104,3	104,4	104,0	103,8	103,8	103,9	103,7	103,8	

¹⁷ В соответствии с данными Министерства экономического развития Российской Федерации.

2

	ценах	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Объем инвестиций (в основной капитал) за счет всех источников финансирования	% ВРП	Ямало- Ненецкий автономный округ	60,5%	61,5%	63,2%	64,8%	66,6%	68,8%	70,1%	71,1%	71,3%	72,2%	72,8%	73,0%	73,1%	73,1%	73,7%	74,1%	74,4%	74,6%	
Индекс физического объема инвестиций (в основной капитал) за счет всех источников финансирования	% к преды- дущему году в сопос- тави- мых ценах	103,4	103,8	104,2	103,8	104,0	104,0	105,5	103,4	103,0	103,5	103,4	102,6	102,5	102,3	102,7	102,4	102,2	102,1		
Уровень безработицы (по методологии МОТ)	%	Ямало- Ненецкий автономный округ	3,6	3,5	3,4	3,3	3,1	2,8	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	
		Российская Федерация	6,1	6,0	6,0	6,0	5,9	5,9	5,7	5,5	5,4	5,2	4,9	4,9	4,8	4,8	4,8	4,6	4,5	4,5	

Приложение № 5

к долгосрочной бюджетной стратегии
Ямало-Ненецкого автономного округа
на период до 2030 года

Прогноз сбалансированности консолидированного бюджета автономного округа

Наименование	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год	2027 год	2028 год	2029 год	2030 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Доходы консолидированного бюджета автономного округа																		
Итого доходов (млрд. рублей)	124,9	132,3	142,7	154,5	168,7	183,5	198,8	215,4	234,1	254,5	276,5	298,3	319,8	341,9	365,6	389,7	414,2	440,3
Итого доходов (% ВРП)	12,2	11,7	11,5	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
Расходы консолидированного бюджета автономного округа																		
Итого расходов (млрд. рублей)	140,5	136,5	141,7	154,5	168,7	183,5	198,8	215,4	234,1	254,5	276,5	298,3	319,8	341,9	365,6	389,7	414,2	440,3
Итого расходов (% ВРП)	13,7	12,0	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
Общегосударственные вопросы	9,31	9,55	9,77	10,93	11,93	12,98	14,06	15,24	16,56	18,00	19,56	21,10	22,62	24,19	25,86	27,57	29,31	31,15
Национальная оборона	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,07
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,49	2,33	2,19	2,46	2,69	2,93	3,17	3,44	3,74	4,06	4,41	4,76	5,10	5,46	5,83	6,22	6,61	7,03
Национальная экономика	27,76	21,61	22,20	19,32	21,10	22,95	24,87	26,95	29,29	31,83	34,59	37,31	40,01	42,77	45,73	48,76	51,83	55,09
Жилищно-коммунальное хозяйство	20,18	19,89	19,26	23,48	25,64	27,89	30,22	32,74	35,59	38,68	42,03	45,33	48,61	51,97	55,57	59,24	62,97	66,94

Приложение № 6

к долгосрочной бюджетной стратегии Ямало-Ненецкого автономного округа на период до 2030 года

ПРОГНОЗ

параметров государственного долга Ямalo-Ненецкого автономного округа
III СПОС

