

ПРОДОЛЖАЕМ ТЕМУ ПРЕДЫДУЩЕГО НОМЕРА

УДК 336.145.1(470)

© Ускова Т.В.

© Сычев М.Ф.

Резервы укрепления региональных бюджетов на выходе из кризиса

В статье продолжается обсуждение вопросов, затронутых в публикациях В.А. Ильина и А.И. Поваровой¹, относительно проблем формирования и функционирования региональных бюджетов. Приводятся дополнительные данные о разбалансированности бюджетной системы регионов Северо-Западного федерального округа РФ. Вносятся предложения, реализация которых позволит увеличить доходы региональных бюджетов, оптимизировать их расходы, повысить влияние региональных бюджетов на инновационное развитие территорий.

Бюджеты субъектов РФ, управление бюджетным процессом, повышение бюджетной эффективности.



**Тамара Витальевна
УСКОВА**

доктор экономических наук, заместитель директора
зав. отделом Института социально-экономического
развития территорий РАН
tvu@vscc.ac.ru



**Михаил Федорович
СЫЧЕВ**

кандидат экономических наук
ведущий научный сотрудник ИСЭРТ РАН
common@vscc.ac.ru

Финансово-экономический кризис, охвативший многие страны во второй половине 2008 года, принципиально изменил режим функционирования российской экономики. Снижение цен и спроса на товары российского экспорта вызвало в отечественной экономике рецессию,

сопровождающуюся обесценением рубля. Ухудшение ситуации в экономике сразу же негативно отразилось на состоянии бюджетной системы страны: значительно сократились поступления в бюджеты всех уровней, обострилась ситуация с выполнением расходных обязательств.

¹ Ильин В.А. От главного редактора // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 2 (14). – С. 9-14; Поварова А.И. Трёхлетний бюджет: ждать ли стабильности // Там же. – С. 20-36.

Доходы федерального бюджета, наиболее зависимого от конъюнктуры рынка, в 2009 году по сравнению с 2008 годом сократились на 23% в реальном выражении, расходы, напротив, увеличились почти на 25%. Профицит федерального бюджета, составлявший 4,1% ВВП, сменился впервые за десятилетие дефицитом равным 5,9% ВВП.

Правительство страны приняло беспрецедентные меры по смягчению кризисной обстановки. На финансирование бюджетных расходов из Резервного фонда в 2009 году было выделено порядка 3 трлн. рублей (7,7% ВВП). Однако преодолеть существенное сокращение потребительского спроса, сжатие инвестиционных процессов и ослабление других факторов, обеспечивающих экономический рост, не удалось.

Негативные процессы очень сильно повлияли на бюджеты субъектов РФ. Их суммарный консолидированный бюджет по доходам в 2009 году по сравнению с 2008 годом сократился на 6,6% ВВП. Одновременно, в отличие от федерального уровня, уменьшились на 2,3% ВВП и расходы суммарного консолидированного бюджета субъектов страны. Дефицит бюджетов субъектов достиг 329 млрд. руб².

Расстройство динамики и структуры, рост дисбалансированности региональных бюджетов, проявившиеся в 2009 году, в решающей степени определялись спецификой их базовых производств. Резко снизились доходные возможности бюджетов нефтедобывающих регионов. Но в наибольшей мере пострадали регионы с высоким удельным весом промежуточных производств с экспортной ориентацией (чёрной металлургии, основной химии, лесопромышленности).

² Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Соколов И. Эволюция бюджетной политики России в 2000-е годы: в поисках устойчивости национальной бюджетной системы // Вопросы экономики. — 2011. — №1. — С. 7-8.

Снижение объёмов экспорта продукции этих производств, падение мировых цен на неё вызвали обвальный спад прибыли. А это, в свою очередь, крайне болезненно отразилось на налоговых доходах. Так, в регионах, имеющих крупнейшие предприятия чёрной металлургии, в 2009 году объёмы налоговых доходов в региональных бюджетах по отношению к уровню, достигнутому в 2008 году, составили: в Вологодской области — 59,5%, в Челябинской — 66, Кемеровской — 68, Белгородской — 71, в Липецкой и Свердловской областях — 78%. И только с наращиванием спроса на металлопродукцию в 2010 году в бюджетной системе этих регионов начался процесс постепенного «оздоровления».

В целом в стране 2010 год стал переходным от кризиса к нормальному развитию. По оценкам Росстата, к концу года ВВП и промышленное производство достигли 97–99% значений показателей сентября 2008 года, но в некоторых отраслях зафиксировано существенное отставание от докризисных уровней: в машиностроении — на 20%, металлургии — на 8%, строительстве — на 5%. Поэтому полноценного восстановления большинства отраслей следует ожидать лишь во втором полугодии текущего или в начале 2012 года³. Но важно то, что по мере улучшения макроэкономической ситуации объём доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ увеличивается. Дефицит федерального бюджета в 2010 году сократился до 4,3% ВВП против 5,9% ВВП в 2009 году⁴. Консолидированный бюджет субъектов РФ в первом полугодии 2010 года по доходам был больше, чем за тот же период 2009 года, на 1,6%, а по расходам — на 5,2%.

³ Кудрин А., Сергиенко О. Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России // Вопросы экономики. — 2011. — №3. — С. 4.

⁴ Тимохина Е. Анализ устойчивости федерального бюджета России в период кризиса // Вопросы экономики. — 2011. — №1. — С. 35.

Таблица 1. Получение кредитов и расходы на их обслуживание в субъектах СЗФО в 2008 – 2010 гг.

Субъекты	Банковские и бюджетные кредиты, млрд. руб.			Процентные расходы, млн. руб.		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Вологодская область	0,2	6,4	8,5	35	189	493
Новгородская область	1,7	1,5	5,1	150	347	445
Калининградская обл.	1,5	2,3	5,7	139	218	250
Архангельская область	6,5	13,3	11,6	90,5	769	767
Псковская область	0	0,1	1,4	4,3	2,2	12
Республика Карелия	3,2	4,3	7,7	314	750	805
Мурманская область	1,3	5,3	3,6	17,3	69	148
Республика Коми	0,3	3,1	3,1	296	691	579
Ленинградская область	0,09	1,1	0,7	282	296	318
г. Санкт-Петербург	0	1,6	2,0	770	25,6	65,4

Однако величина расходов при этом вновь снизилась на 1,8% ВВП за счёт реализации в регионах рекомендуемых федеральными властями ограничений собственных бюджетных расходов⁵.

Напряжённость формирования доходов и расходов региональных бюджетов в ближайшие годы, к сожалению, сохранится. Дело, прежде всего, в том, что в 2011 – 2013 гг. федеральный бюджет будет выполняться в условиях серьёзных ограничений государственных финансовых ресурсов. В этой связи обеспечение устойчивости в развитии региональных бюджетов не может, как было недавно, опираться на мощную федеральную поддержку и требует соответствующих управленческих действий в регионах.

Каковым должно быть содержание этих действий в сложившейся обстановке? В ИСЭРТ РАН проводится исследование этой проблемы на материалах функционирования бюджетных систем субъектов Северо-Западного федерального округа.

Прежде всего, отметим, что в 2000 – 2007 гг. и первой половине 2008 года региональные бюджеты всех субъектов округа заметно укрепились. В сопоставимой оценке душевая бюджетная обеспеченность (с учётом федеральных поступлений) в 2008 году выросла по отношению к 2000 году в среднем по округу в 2 раза.

⁵ Дробышевский С. и др. Указ. соч. – С. 11.

В региональных бюджетах повысился удельный вес собственных доходов. В большинстве регионов сократилась задолженность по бюджетным платежам, снизился объём государственного долга и расходы на его обслуживание. Заметно увеличилось бюджетирование капиталовложений.

Однако с сентября 2008 года наполнение региональных бюджетов резко ухудшилось. Уже в данном году бюджетный дефицит наблюдался в половине регионов округа. А в 2009 – 2010 гг. число регионов, в которых имел место дефицит консолидированных бюджетов к собственным доходам, возросло. По утверждённым показателям расходные части всех региональных бюджетов округа на 2011 год приняты с дефицитом к собственным доходам⁶.

Во всех субъектах Северо-Запада произошло существенное наращивание заимствований для обеспечения расходных обязательств (табл. 1).

Концентрация на поддержании социальной стабильности за счёт роста текущих затрат обуславливает диспропорцию расходных статей бюджета, снижает инвестиционную привлекательность регионов, тормозит решение других экономических проблем с помощью бюджетных инвестиций.

⁶ Подробно эта ситуация была охарактеризована в вышеназванной публикации В.А. Ильина.

Таблица 2. Объёмы и удельный вес расходов консолидированных бюджетов субъектов СЗФО РФ на капитальные вложения в 2008–2010 гг.

Регион	2008 г.		2009 г.			2010 г.		
	Млрд. руб.	Уд. вес, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %	к 2008 г., %	Млрд. руб.	Уд. вес, %	к 2008 г., %
Республика Карелия	2,9	10,5	1,9	6,6	65,5	1,9	6,0	65,5
Республика Коми	4,8	10,8	4,3	9,3	89,6	3,2	6,7	66,7
Архангельская обл.	10,2	18,3	5,8	10,4	56,9	6,5	10,7	63,7
Вологодская обл.	7,4	14,7	4,7	10,0	63,5	5,3	10,0	71,6
Калининградская обл.	9,7	26,7	11,4	28,9	117,5	10,8	26,1	111,3
Ленинградская обл.	9,3	15	8,5	12,7	91,4	6,2	8,9	66,7
Мурманская обл.	5,2	11,0	4,5	9,2	86,5	4,9	10,0	94,2
Новгородская обл.	3,3	14,5	2,5	9,3	75,8	3,7	14,6	112,1
Псковская обл.	1,7	9,7	1,4	6,9	82,4	2,1	9,1	123,5
г. Санкт-Петербург	120,5	33,5	103,4	31,0	85,8	98,0	27,0	81,3
По СЗФО	175,5	23,9	149,5	20,9	85,2	141,1	18,1	80,4

Таблица 3. Сумма налоговых платежей, недоплативших в бюджеты субъектов РФ в результате предоставления льгот в соответствии с региональным законодательством в 2006–2009 гг.

Регион	2006 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.		Всего за 2006–2009 гг.	
	Млрд. руб.	В % к налоговым доходам	Млрд. руб.	В % к налоговым доходам	Млрд. руб.	В % к налоговым доходам	Млрд. руб.	В % к налоговым доходам	Млрд. руб.	В % к налоговым доходам
Вологодская обл.	2,1	8,0	3,3	10,1	3,0	7,1	2,7	10,7	11,1	8,8
Ленинградская обл.	3,3	11,7	2,6	7,6	3,3	7,5	3,4	7,9	12,6	8,3
Новгородская обл.	0,8	9,1	0,8	8,4	0,7	4,6	0,9	6,5	3,2	6,8
Архангельская обл.	1,6	8,7	1,7	7,3	1,7	5,2	1,3	4,8	6,3	6,2
Мурманская обл.	1,2	5,9	1,7	6,0	2,1	6,9	2,0	6,4	7,0	6,2
Псковская обл.	0,5	7,8	0,4	5,8	0,5	5,0	0,5	4,8	1,9	5,6
Республика Карелия	0,5	4,7	0,6	6,4	0,6	4,0	0,8	6,0	2,5	4,9
Республика Коми	0,8	3,0	1,0	3,7	1,2	3,2	1,2	3,6	4,2	3,4
г. Санкт-Петербург	4,9	3,3	4,1	2,1	6,0	2,4	9,35	4,3	24,3	3,0
Калининградская обл.	0,2	1,7	0,4	2,7	0,4	1,7	0,04	0,2	1,0	1,4
Всего по СЗФО	15,9	5,0	16,6	4,2	19,6	3,9	22,4	5,1	74,5	4,5

В настоящее время только два субъекта округа – Калининградскую область и г. Санкт-Петербург – можно отнести к регионам, в которых относительно выражена модернизационная ориентация бюджета. В остальных субъектах в бюджет развития направляется в среднем лишь 10–15% затрат (табл. 2).

Вместе с тем, проводимые в ИСЭРТ РАН исследования по проблеме функционирования региональных бюджетных систем округа показывают, что имеющиеся резервы и возможности для наполнения доходов и расходов бюджетов используют-

ся далеко не в полной мере. Неоправданно высок уровень льготного налогообложения в соответствии с региональным законодательством (табл. 3). Так, в результате предоставления льгот по имущественным налогам Вологодская область в 2006–2009 гг. потеряла порядка 9% налоговых доходов.

Уровень бюджетной обеспеченности территорий серьезно подрывается вследствие предоставления федеральных льгот по региональным и местным налогам (табл. 4). Очевидно, что требуются поэтапная отмена или полная компенсация данных льгот.

Таблица 4. Сумма налоговых платежей, недопоступивших в бюджеты субъектов РФ в результате предоставления льгот в соответствии с федеральным законодательством в 2008–2009 гг.

Регион	2008 г.		2009 г.		Всего за 2008 – 2009 гг.	
	Млн. руб.	В % к налоговым доходам	Млн. руб.	В % к налоговым доходам	Млн. руб.	В % к налоговым доходам
Новгородская обл.	1146,3	8,0	1598,1	11,2	2744,4	9,6
Республика Карелия	1201,6	7,7	1207,6	9,3	2409,2	8,4
Ленинградская обл.	2955,2	6,6	3038,2	7,0	5993,4	6,8
Вологодская обл.	1523,9	3,6	2984,1	11,8	4508	6,6
Республика Коми	1708,4	4,8	2022,6	6,1	3731	5,4
Архангельская обл.	1102,0	3,4	1212,8	4,5	2314,8	3,9
Псковская обл.	300,7	3,2	432,4	4,4	733	3,8
Мурманская обл.	765,3	2,4	1072,8	3,4	1838	3,0
Калининградская обл.	587,7	2,8	858,0	4,4	1145,8	2,8
г. Санкт-Петербург	3495,3	1,4	3996,9	1,8	7492,2	1,6
Всего по СЗФО	14790,7	3,0	18427	4,2	33218,6	3,5

Таблица 5. Неиспользованные бюджетные ассигнования консолидированных бюджетов субъектов СЗФО, % к утверждённым ассигнованиям

Регион	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Калининградская область	13,2	12,1	14,2
Мурманская область	4,5	6,0	7,8
Архангельская область	8,3	5,3	7,7
г. Санкт-Петербург	6,0	5,4	7,0
Республика Карелия	5,5	8,0	6,6
Псковская область	8,0	4,5	6,3
Ленинградская область	8,4	6,1	6,1
Республика Коми	5,2	6,1	4,7
Вологодская область	3,0	4,3	4,3
Новгородская область	5,8	5,3	3,6

Снижает качество управления бюджетным процессом отсутствие системы индикативного планирования бюджета на региональном уровне. Недостоверные прогнозы обуславливают неритмичность кассового исполнения расходов, затрудняющую своевременное и эффективное использование бюджетных ассигнований. Подобная ситуация складывается практически во всех субъектах Северо-Запада. При этом существенная доля неиспользованных ассигнований приходится на межбюджетные трансферты, несвоевременно поступившие из федерального бюджета (табл. 5).

Наряду с решением обозначенных проблем нельзя ослаблять внимание к другим хорошо известным мерам по повышению уровня региональной бюджетной обеспеченности.

Это, прежде всего, диверсификация доходного потенциала регионов. Решение этой задачи видится в разработке ответственной структурной политики и в планомерной поддержке бизнеса, в развитии конкурентоспособных корпоративных структур, заинтересованных в инновациях. Необходимо повышение деловой активности малого бизнеса с помощью модернизации патентной системы налогообложения, реформирования региональных программ предпринимательства. Доходы от этого сектора экономики должны стать более весомыми источниками формирования территориального бюджета.

По-прежнему актуальным остаётся повышение уровня собираемости налогов как важнейшего резерва пополнения доходной базы.

Для этого налоговым службам в регионах нужно, на наш взгляд, более активно использовать свои права по бесспорному взысканию имеющейся задолженности по платежам в бюджет. Потенциальные дополнительные доходы консолидированного бюджета Вологодской области за счёт ликвидации совокупных долговых обязательств перед бюджетом оцениваются в 2 млрд. руб., из них недоимка – 0,9 млрд. руб. по данным УФНС по Вологодской области на 01.02.2011 г.

Из-за непрозрачности зарплатных схем, особенно в коммерческих структурах, консолидированный бюджет региона, по расчетам ИСЭРТ РАН, недополучает более 40% НДФЛ.

Требуется повышать уровень исполнения расходов. При значительных объёмах неосвоенных ассигнований Вологодская область в 2009–2010 гг. в соответствии с федеральным законодательством возвратила в федеральный бюджет почти 600 млн. руб. неиспользованных трансфертов, имевших целевой характер.

Данная ситуация во многом обусловлена тем, что часть целевых трансфертов (субсидий и субвенций) перечисляется Министерством финансов в регионы в IV квартале финансового года. В результате бюджетополучатели, главным образом муниципалитеты, не могут обеспечить их своевременное использование.

Решение проблемы видится в законодательной корректировке порядка возврата остатков целевых трансфертов, в первую очередь субсидий на софинансирование программ социально-экономического развития регионов.

И конечно, бюджетная политика даже в период бурного экономического роста должна строиться исходя из того, что этот рост не может быть бесконечен, а колебания экономической конъюнктуры неизбежны.

Подобный подход возможно реализовать при условии проведения политики управления бюджетом, ключевыми составляющими которой должны стать:

1. Использование конъюнктурных доходов на те направления, которые не приводят к появлению новых расходов, а позволяют снизить объём обязательств в перспективе без острых социальных последствий (капитальные затраты, финансирование жилищных программ и т.д.).

2. Создание финансовых резервов, которые в случае кризиса позволят продолжать реализацию расходных приоритетов.

3. Сценарный подход к составлению бюджета, гарантирующий исполнение социально значимых обязательств при неблагоприятной экономической конъюнктуре и позволяющий видеть, от каких расходов следует отказаться при ухудшении экономической ситуации.

Литература

1. Дробышевский, С. Эволюция бюджетной политики России в 2000-е годы: в поисках устойчивости национальной бюджетной системы / С. Дробышевский, С. Синельников-Мурылев, И. Соколов // Вопросы экономики. – 2011. – №1. – С. 4-25.
2. Кудрин, А. Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России / А. Кудрин, О. Сергиенко // Вопросы экономики. – 2011. – №3. – С. 4-19.
3. Тимохина, Е. Анализ устойчивости федерального бюджета России в период кризиса / Е. Тимохина // Вопросы экономики. – 2011. – №1. – С. 26-38.
4. Об исполнении бюджетов субъектов РФ за 2008 – 2011 гг. [Электронный ресурс] : Отчетность Казначейства России // Официальный сайт Федерального Казначейства. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.htm>.
5. Ильин, В.А. От главного редактора / В.А. Ильин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 2 (14). – С. 9-16.
6. Поварова, А.И. Трёхлетний бюджет: ждать ли стабильности / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 2 (14). – С. 20-36.