

# СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

УДК 336.144.2(470.12)

© Поварова А.И.

## Трёхлетний бюджет: ждать ли стабильности?

*Вологодская область впервые приняла бюджет на три года. В условиях острого дефицита средств сформировать главный финансовый документ так, чтобы сохранить социальную направленность и заложить средства на экономический рост, — задача непростая.*

*В статье изложены основные результаты анализа областного бюджета на 2011 — 2013 годы, проведённого ИСЭРТ РАН. Главная цель анализа заключалась в оценке соответствия бюджетных параметров приоритетным задачам развития области, роста благосостояния её населения, обеспечения макроэкономической стабильности.*

*Областной бюджет, доходы, расходы, дефицит бюджета, государственный долг, бюджетная политика.*



**Анна Ивановна  
ПОВАРОВА**

научный сотрудник Института социально-экономического развития  
территорий РАН  
anna631506@mail.ru

Управление процессами создания, распределения и потребления финансовых ресурсов осуществляется с помощью финансового планирования, объектом которого являются фонды денежных средств. Финансовое планирование как на общегосударственном, так и на территориальном уровнях обеспечивается системой финансовых планов, каждый из которых решает задачи организации и управления финансами в конкретном звене управления. Одной из составных частей системы планов общественных финансов являются федеральный и региональный бюджеты.

В Бюджетном послании Президента РФ на 2011 — 2013 гг. одной из задач бюджет-

ной политики на средне- и долгосрочную перспективу названа координация долгосрочного стратегического и бюджетного планирования. Данная проблема возникла в связи с тем, что стратегическое планирование остаётся слабо увязанным с бюджетным планированием. Разработанные стратегии социально-экономического развития регионов часто вообще избегают вопросов финансового обеспечения достижения тех задач и показателей, которые обозначаются в рамках данных стратегий.

Долгосрочное планирование даст возможность сформулировать приоритетные задачи, оценить необходимые ресурсы для их реализации и определить возмож-

ные источники этих ресурсов. Это позволит уйти от инерционного подхода, когда ассигнования распределяются на основе индексирования тенденций предыдущих лет.

В качестве первого шага на пути к долгосрочному индикативному финансовому планированию рассматривается трёхлетний бюджет. Удлинение горизонта планирования необходимо по макроэкономическим причинам, чтобы все участники бюджетного процесса понимали, какого рода макроэкономическая ситуация будет складываться в зависимости от той или иной бюджетной политики на ближайшие три года.

Ещё большее значение переход к трёхлетнему бюджету имеет на микроуровне, поскольку он позволит бюджетным учреждениям заключать долгосрочные контракты на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд.

Трёхлетний бюджет должен стать не только принципиально новым финансовым планом, но и активным инструментом управления экономическим развитием. Иначе говоря, у государства появляется реальная возможность не просто собирать доходы в бюджет и финансировать расходы, а управлять развитием доход-

ного потенциала бюджетной системы. По существу это означает переход на качественно новый уровень государственного управления.

Обеспечение координации стратегических задач с бюджетным планированием особенно актуально в настоящее время, когда в связи с ограниченностью ресурсов федеральный и подавляющее большинство территориальных бюджетов сводятся с дефицитом.

Разбалансировка государственных финансов под воздействием последствий мирового кризиса явилась ключевым качественным изменением в бюджетной сфере в 2009 – 2010 гг. Более двух третей территориальных бюджетов Российской Федерации были исполнены с дефицитом.

В субъектах Северо-Западного федерального округа также произошло ухудшение показателей, определяющих устойчивость региональных бюджетных систем (табл. 1).

При этом Вологодская область характеризовалась самым высоким уровнем государственного долга, дефицита бюджета и резким снижением собственной доходной базы.

О глубине последствий финансово-экономического кризиса в Вологодской области свидетельствует то, что впервые с

Таблица 1. Изменение собственных доходов, дефицита региональных бюджетов и государственного долга субъектов СЗФО в 2008 – 2010 гг.

Регион	Собственные доходы бюджета, % к всего доходам			Дефицит бюджета, % к собственным доходам			Государственный долг, % к собственным доходам		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Республика Карелия	60,0	57,1	61,6	3,2	25,3	5,0	23,3	44,0	55,3
Республика Коми	84,5	72,2	79,6	3,5	5,5	0	8,3	20,2	16,9
Архангельская область	60,4	48,3	55,3	20,7	28,7	4,5	15,3	37,5	41,3
<b>Вологодская область</b>	<b>87,1</b>	<b>60,8</b>	<b>71,7</b>	<b>0</b>	<b>34,1</b>	<b>27,3</b>	<b>3,8</b>	<b>39,4</b>	<b>73,0</b>
Калининградская область	56,9	42,2	60,7	0	0	12,0	31,4	54,8	63,8
Ленинградская область	79,5	78,4	81,9	0	9,8	0	10,5	12,0	18,0
Мурманская область	64,0	63,6	73,9	0	7,9	0	2,4	22,0	19,3
Новгородская область	68,5	62,0	70,0	13,0	9,4	24,9	17,0	29,4	58,3
Псковская область	54,0	47,8	50,7	0	8,9	6,8	1,7	3,7	8,5
г. Санкт-Петербург	84,5	77,5	81,1	5,8	2,7	4,1	0,1	0,7	2,3
СЗФО	78,5	70,0	75,6	4,4	6,5	4,0	5,5	13,8	16,7
Российская Федерация	76,1	66,6	71,9	1,1	8,4	2,2	12,2	24,0	25,5

Рисунок 1. Собственные доходы и первоочередные расходы регионального бюджета Вологодской области в 2007 – 2010 гг., млрд. руб.



начала 2000-х годов регион столкнулся с проблемой финансового обеспечения жизненно важных обязательств перед населением.

В докризисный период Вологодская область имела значительный запас бюджетных ресурсов – собственные налоговые и неналоговые доходы в 1,1 – 1,3 раза превышали первоочередные расходы<sup>1</sup>.

В 2009 – 2010 гг. региону не хватило собственных средств даже для покрытия первоочередных социально-значимых затрат (рис. 1).

Доходная составляющая регионального бюджета сократилась практически в два раза при растущих социальных обязательствах.

В этих условиях при формировании бюджета на 2011 г. и плановый период 2012 – 2013 годов правительство области исходило из обеспечения минимизации расходов и дефицита. При этом бюджетная политика будет ориентирована на сдерживание дальнейшего роста государственного долга

<sup>1</sup> К первоочередным бюджетным расходам относятся: оплата труда и начисления на неё; оплата услуг связи, транспортных и коммунальных услуг; приобретение материалов; социальные трансферты населению; расходы на обслуживание государственного долга; расходы на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

и обеспечение устойчивого функционирования социальной сферы.

Прогноз макроэкономических показателей области, взятых за основу при формировании областного бюджета на 2011 – 2013 годы, разработан на базе умеренно-оптимистического варианта прогноза функционирования экономики Российской Федерации, использованного при разработке проекта федерального бюджета. Темпы экономического роста Вологодской области по этому варианту определены в размере 3,5 – 5% при темпах роста в России 3,9 – 4,5% (табл. 2).

В 2011 – 2013 гг. прогнозируется восстановление положительной динамики основных макроэкономических и бюджетоформирующих показателей. Вместе с тем значительного экономического роста не предполагается, да и сам прирост некоторых показателей заметен лишь на фоне низкой базы 2009 г.

Главный источник роста – инвестиции в основной капитал – достигнет номинального объёма 2008 г. лишь в 2013 г. Во многом это связано с резким сокращением участия регионального бюджета в финансировании инвестиций. Восстановление докризисного уровня прибыли предприятий выносится за пределы 2013 г., что суще-

Таблица 2. Основные макроэкономические показатели для составления проекта областного бюджета, % к предыдущему году

Наименование	Фактически		2010, оценка	Прогноз		
	2008	2009		2011	2012	2013
Темпы прироста ВРП в сопоставимых ценах	-3,9	-13,0	+5,0	+3,5	+4,0	+5,0
Темпы прироста инвестиций	-8,8	-29,3	+3,0	+12,9	+9,9	+10,3
Индекс промышленного производства	95,8	87,5	108,5	103,5	103,0	104,5
Реальные располагаемые денежные доходы населения	98,7	89,9	105,0	100,0	100,7	101,1
Темпы прироста реальной заработной платы	+8,3	-5,9	-4,8	-1,6	+0,3	+0,7
Инфляция (ИПЦ), прирост цен, %	15,2	10,7	6,6	7,9	5,7	5,4
<i>Бюджетоформирующие показатели</i>						
Прибыль прибыльных предприятий, млрд. руб.	99,5	22,6	47,6	53,0	56,4	60,4
Темпы прироста к предыдущему году, %	+22,7	-77,3	+2,1 р.	+11,3	+6,4	+7,0
Фонд оплаты труда, млрд. руб.	90,5	86,1	91,1	97,1	103,3	110,1
Темпы прироста к предыдущему году, %	+24,5	-5,0	+5,8	+2,3	+6,4	+6,6
Источник: Постановление Правительства Вологодской области от 18.10.2010 г. № 1208 «О прогнозе социально-экономического развития Вологодской области на 2011 – 2013 годы».						

ственным образом отразится на поступлениях налога на прибыль, составляющего основу регионального бюджета.

Темпы прироста фонда оплаты труда также будут далеки от показателей 2008 г. Это обусловлено падением реальной заработной платы в 2009 – 2011 гг. При этом прогнозный фонд заработной платы не учитывает повышения оплаты труда работников бюджетной сферы. По расчётам Минэкономразвития РФ, реальная заработная плата бюджетников снизится на 2,5-4% и даже в случае индексации она составит всего 55% от средней заработной платы по стране.

Очевидно, что при сдерживании оплаты в бюджетной сфере вся прибавка по фонду заработной платы придётся на работников коммерческих структур. Практически не предполагается увеличения реальных располагаемых денежных доходов населения (прирост 0,7-1,1% в 2012 – 2013 годах). Таким образом, можно заключить, что темпы роста доходов населения и заработной платы уступают темпам восстановления экономики, что приведёт к реальному снижению поступлений подоходного налога.

Безусловно, в таких макроэкономических условиях регион в ближайшей пер-

спективе не выйдет на уровень 2008 г. по объёму бюджетных доходов. Более того, наблюдается падение доходов не только по сравнению с уровнем 2008 г., но и 2010 г.

Так, в 2010 г. доходная часть областного бюджета составила 14% к ВРП. В 2011 г. это соотношение уменьшится до 11% и останется неизменным в 2012 – 2013 годах (рис. 2). Реальные же доходы бюджета не превысят 80% от докризисного уровня.

Особенностью структуры доходной части областного бюджета в плановом периоде является восстановление доли налоговых доходов в 2011 г. до уровня 2008 г. и её дальнейшее увеличение до 90,5% в 2013 г. Одновременно будет происходить снижение роли неналоговых платежей и безвозмездных поступлений в формировании доходов бюджета (рис. 3).

Основными источниками налогов областного бюджета на ближайшие три года по-прежнему останутся отчисления от регулирующих налогов, обеспечивающие до 80% всех поступлений. Хотя налог на прибыль и вернёт себе доминирующую роль в формировании доходов бюджета, утраченную с наступлением кризиса, однако в связи с резким падением прибыли реального сектора экономики, начавшимся в 2009 г., номинальные поступления

Рисунок 2. Доходы регионального бюджета Вологодской области в 2007 – 2013 гг.



Рисунок 3. Структура доходной части регионального бюджета Вологодской области в 2008 – 2013 гг.



налога на прибыль составят 60% от докризисного уровня, а удельный вес этих поступлений в совокупных доходах бюджета — в среднем 35% против 53% в 2008 г. (табл. 3).

Абсолютный уровень доходов областного бюджета, и в первую очередь налога на прибыль, предопределяется уровнем цен на металлопродукцию. По данным Минэкономразвития РФ, мировой прогноз роста потребления стали на 2011 – 2013 гг. составит примерно 5% в год, в связи с чем

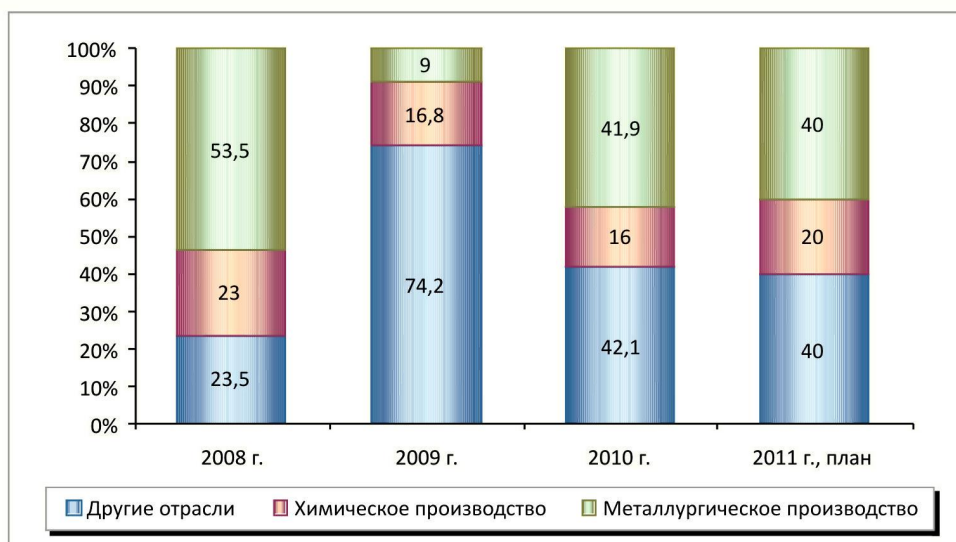
ожидается рост экспортных цен на чёрные металлы с 510 долл. США за тонну в 2010 г. до 617 долл. в 2013 г. Предполагается, что экспортные доходы будут формировать 40% поступлений налога на прибыль. Следовательно, в ближайшие годы налоговая база региона будет по-прежнему привязана к металлургическому комплексу (рис. 4).

К сожалению, трёхлетний бюджет не ориентирован на решение основной стратегической задачи социально-эконо-

Таблица 3. Налоговые доходы и сборы регионального бюджета Вологодской области в 2008 – 2013 гг., млн. руб.

Наименование	Фактическое поступление			Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Налоговые доходы, всего	33627,3	18243,5	25627,5	27257,5	30184,6	32714,9
<i>В том числе:</i>						
Федеральные налоги	31285,3	15233,5	22605,5	23587,8	26087,5	28462,2
удельный вес, %	79,2	48,7	62,7	73,8	76,5	78,6
– налог на прибыль	20843,9	4807,0	10766,3	11410,5	12228,9	13269,9
удельный вес, %	52,7	15,4	29,9	35,6	35,9	36,7
– НДФЛ	7805,9	7343,5	7889,8	8251,3	8825,4	9444,6
удельный вес, %	19,7	23,5	21,9	25,7	28,4	26,1
– акцизы	1897,1	2412,9	2989,6	3200,9	4003,2	4615,4
удельный вес, %	4,8	7,7	8,3	10,0	11,7	12,7
Региональные налоги	2342,2	3010,0	3022	3684,2	4112,3	4264,3
удельный вес, %	6,0	9,6	8,4	11,5	12,1	11,8

Рисунок 4. Отраслевая структура поступлений налога на прибыль в региональный бюджет Вологодской области в 2008 – 2011 гг.



мического развития, определённой правительством области в прогнозе на 2011 – 2013 годы, – преодоление моноструктурности экономики.

Одним из направлений диверсификации налоговой базы областного бюджета следует рассматривать повышение роли региональных платежей, прежде всего налога на имущество организаций. Хотя доля региональных налогов в формировании доходов бюджета увеличится с 6% в 2008 г. до 12% в 2011 – 2013 гг., но, по меж-

дународным меркам, фискальная функция региональных налогов всё ещё слаба (например, в европейских странах территориальные платежи формируют до 40% бюджета).

На наполняемость областного бюджета в плановом периоде существенное влияние окажут изменения федерального налогового законодательства. В целом следует ожидать ужесточения фискальной нагрузки путём увеличения отдельных налогов и сокращения «квазифискальных» расхо-

дов государства на предоставление налоговых льгот. Ключевые изменения в налоговой политике, прогнозируемые на 2011 — 2013 годы, связаны с усилением налоговой нагрузки при уплате страховых платежей (совокупный тариф на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование вырастет с 26 до 34%), а также акцизов.

Следует отметить, что предлагаемые тарифы страховых взносов являются нетипично высокими для большинства развитых стран. Увеличение налоговой нагрузки на труд противоречит общемировой тенденции, когда для повышения конкурентоспособности экономики снижается налоговая нагрузка на труд и капитал и увеличивается налоговая нагрузка на потребление.

Последствиями роста ставок страховых платежей могут быть:

- снижение поступлений налогов, уплачиваемых в рамках специальных режимов, сокращение базы обложения по налогу на прибыль и поступлений от налога на доходы физических лиц за счёт увеличения доли нерегистрируемой оплаты труда;
- усложнение конкурентной ситуации на региональных рынках;
- прекращение деятельности части малых предприятий;
- перераспределение доходов между бюджетами субъектов и бюджетами системы государственных внебюджетных фондов в пользу вторых, что усложнит и без того непростую ситуацию с формированием доходов субфедеральных бюджетов.

Судя по прогнозам, ещё одной негативной реакцией на это налоговое нововведение явится опережающий рост отпускных цен на промышленную продукцию относительно роста объёмов сбыта. Предприятия уже начали превентивно увеличивать цены, снижая тем самым эффективность антиинфляционной политики властей.

По данным департамента экономики Правительства Вологодской области, в декабре 2010 г. индекс цен производителей

промышленных товаров достиг послекризисного максимума и составил 130,3% — так интенсивно отпускные цены предприятий не поднимались с августа 2008 г. Следовательно, на фоне общей неустойчивости позитивных сдвигов в промышленности на протяжении 2010 г. рост налоговой нагрузки может создать дополнительные трудности для процесса восстановления экономики.

В целом прогнозируемые налоговые модификации направлены на рост доли косвенных налогов в структуре налоговой нагрузки, что неизбежно приведёт к увеличению налогового бремени для низкодоходных слоёв населения.

Вопрос о переходе к прогрессивной модели подоходного налога в прогнозном периоде не рассматривается, а также остаётся открытым вопрос о введении налога на недвижимость. Между тем только в рамках этих налогов сохраняется хотя бы теоретическая вероятность сдвига налогового бремени на высокодоходные категории населения.

Одним из главных рисков функционирования региональной бюджетной системы в прогнозном периоде станет снижение безвозмездной финансовой помощи из федерального бюджета. Федеральные власти продолжают призывать регионы придерживаться политики ограничения роста бюджетных расходов, искать пути дополнительного пополнения региональных бюджетов, снижая таким образом их зависимость от федеральной поддержки. Объём межбюджетных трансфертов в территориальные бюджеты за три года сократится в 1,4 раза. В этой ситуации социальные гарантии населения будут всё в большей степени зависеть от субфедеральных бюджетов, подавляющая часть которых дефицитны. В то же время на плечи регионов перекладывается всё большая часть проблем.

Так, в свете Послания Президента субъектам предложено разработать программы

регионального «материнского капитала» и схему повсеместного предоставления земельных участков семьям, при рождении третьего и последующего ребёнка, для строительства дома или дачи.

Данные предложения реализовать будет сложно, поскольку финансирование на эти цели в региональных бюджетах на 2011 г. не заложено, а выделение земельных участков без инфраструктуры вряд ли поможет необеспеченным гражданам.

Очевидно, что в условиях сворачивания финансовой поддержки регионы будут выходить из положения за счёт «замораживания» своих долгосрочных целевых программ.

Для Вологодской области в федеральном бюджете предусмотрено сокращение межбюджетных трансфертов в три раза, в том числе субсидий – в 25 раз.

Чем же вызван столь напряжённый характер межбюджетных отношений в предстоящие годы? Дело в том, что на протяжении всего среднесрочного периода федеральный бюджет будет исполняться с дефицитом, главным образом за счёт недопоступления нефтегазовых доходов (табл. 4).

Вторым фактором дефицитности федерального бюджета явится несбалансированность пенсионной системы. Поддержка Пенсионного фонда потребует значительных бюджетных вливаний на фоне индексации пенсионных выплат и увеличения размера пособий. На финансирование трансфертов Пенсионному фонду будет направляться до 9% федеральной

казны, а их объём к 2013 г. впервые превысит объём финансовой помощи субъектам Федерации.

Третья причина дефицита федерального бюджета – начало государственной программы вооружений, которая потребует увеличения расходов на оборону с 13 до 19% ВВП.

Из всего сказанного можно заключить, что ухудшение «самочувствия» региональных бюджетных систем в 2011 – 2013 гг. во многом будет обусловлено нестабильностью федерального бюджета. Так, если по итогам 2010 г. в трёх субъектах Северо-Запада получен бюджетный профицит, то уже в 2011 г. исполнение региональных бюджетов с дефицитом ожидается во всех субъектах округа (табл. 5). При этом его размер в половине регионов приблизится или превысит предельные ограничения по отношению к собственным доходам бюджета.

Финансовый кризис, поставивший бюджетную систему Вологодской области в рамки жёсткого дефицита, заставил региональные власти по-новому взглянуть на проведение так называемой мягкой бюджетной политики, характерной для последнего десятилетия. Рост конъюнктурных доходов провоцировал принятие дополнительных социальных обязательств. В результате увеличение расходов опережало рост доходов бюджета.

Осознавая невозможность дальнейшего ежегодного наращивания государственных обязательств в условиях посткризисного развития, правительство области выбрало

Таблица 4. Основные параметры федерального бюджета на 2011 г. и плановый период 2012 – 2013 гг., % к ВВП

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г. (оценка)	прогноз		
				2011 г.	2012 г.	2013 г.
Доходы, всего	22,4	18,8	17,4	17,6	17,0	16,8
Нефтегазовые доходы	10,6	7,6	8,3	8,1	7,9	7,5
Расходы, всего	18,3	24,7	22,7	21,2	20,1	19,7
<b>Дефицит (-), профицит (+)</b>	<b>+4,1</b>	<b>-5,9</b>	<b>-5,3</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,9</b>

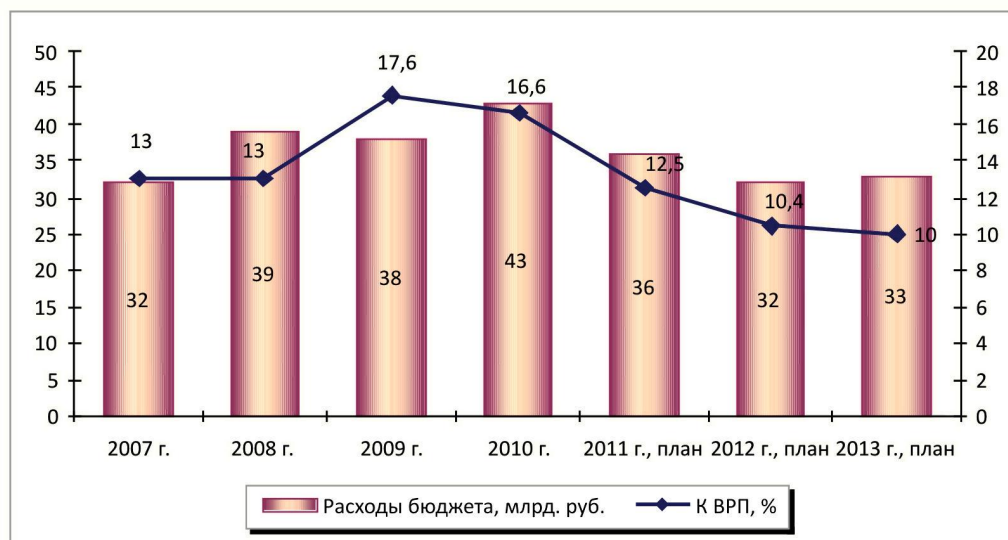
Источник: данные Министерства финансов РФ.



Таблица 5. Результат исполнения региональных бюджетов субъектов СЗФО в 2010 – 2011 гг. (дефицит -, профицит +)

Регион	2010 г., факт		2011 г., прогноз	
	млн. руб.	дефицит к собственным доходам, %	млн. руб.	дефицит к собственным доходам, %
Республика Карелия	-768,4	5,0	-1035,3	6,8
Республика Коми	+1359,8	0	-5100,7	15,8
Архангельская область	-1224,5	4,5	-4709,3	18,0
Вологодская область	-7048,9	27,3	-4172,1	15,0
Калининградская область	-2140,2	12,0	-2620,8	13,9
Ленинградская область	+2573,6	0	-2409,7	5,8
Мурманская область	+2212,2	0	-2290,4	7,6
Новгородская область	-3177,3	24,9	-1597	10,9
Псковская область	-627,9	6,8	-2767	27,0
г. Санкт-Петербург	-11638	4,1	-29587	10,1
СЗФО	-20183	4,0	-57571	11,2

Рисунок 5. Расходы регионального бюджета Вологодской области в 2007 – 2013 гг.



курс на их сокращение. За три года расходная часть регионального бюджета уменьшится в 1,3 раза при тенденции к сокращению её доли в ВРП с 16,6% в 2010 г. до 10% в 2013 г.<sup>2</sup> (рис. 5).

Судя по основным параметрам расходной части, подавляющая часть бюджетных ресурсов по-прежнему будет потрачена на традиционные функции. Самыми масштабными статьями расходов останутся социальная сфера, а также межбюджет-

ные трансферты, основная часть которых носит социальный характер. Таким образом, на обеспечение выполнения социальных обязательств перед населением и содержание сети бюджетных учреждений будет направлено более двух третей финансирования из областного бюджета (рис. 6).

Следует признать, что существуют объективные причины сохранения такой суммы расходов на социальную сферу.

Во-первых, негативная демографическая ситуация, связанная со старением населения, требует принятия дополнитель-

<sup>2</sup> В целях сопоставления данных расходы приводятся без учёта межбюджетных трансфертов.

Рисунок 6. Структура расходов регионального бюджета Вологодской области

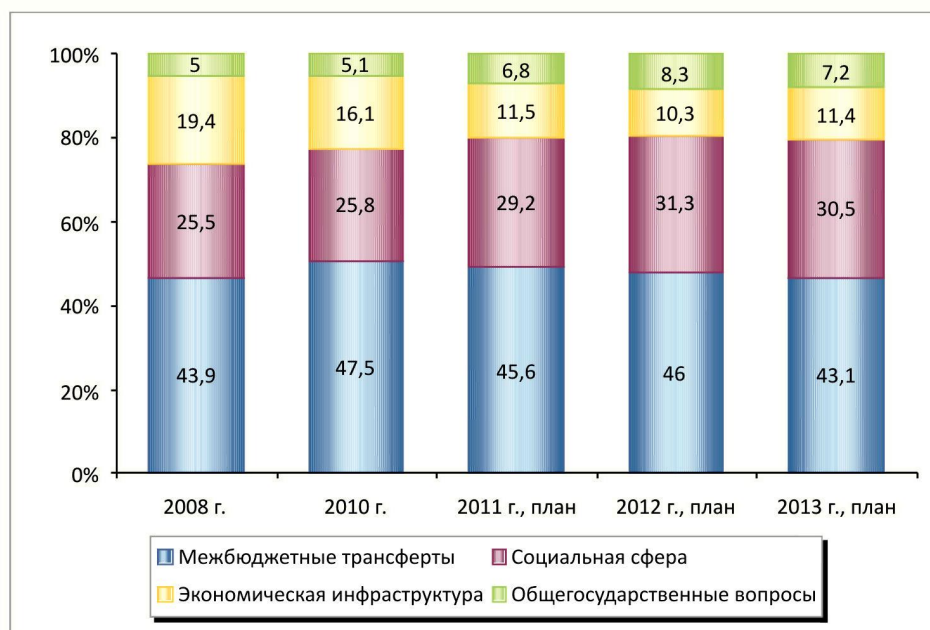


Таблица 6. Расходы регионального бюджета Вологодской области по разделу «Национальная экономика» в 2008 – 2013 гг.

Наименование подраздела	Фактическое исполнение					Прогноз					
	2008 г., млн. руб.	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.	
		млн. руб.	в % к 2008 г.	млн. руб.	в % к 2009 г.	млн. руб.	в % к 2010 г.	млн. руб.	в % к 2011 г.	млн. руб.	в % к 2012 г.
Сельское хозяйство	2388,5	1730,1	72,4	1945,5	112,5	937,5	48,2	720,6	76,9	564,5	78,3
Лесное хозяйство	471,7	474,7	100,6	630,9	132,9	455,7	72,2	415,0	91,1	414,3	99,8
Дорожное хозяйство	3225,8	1939,6	60,1	1103,3	56,9	927,1	84,0	1132,6	122,2	1173,2	103,6
Всего	7232,7	6251,7	86,4	6150,5	98,4	3536,6	57,5	2930,7	82,9	3213,8	109,7

ных мер для поддержки отдельных категорий граждан. Во-вторых, обязательства в сфере образования, здравоохранения, выплаты социальных пособий, индексации зарплат бюджетникам постоянно подталкивают социальные расходы к росту. В-третьих, сокращать текущие расходы труднее, чем какие-либо другие: например, легко ввести дополнительные надбавки к зарплате бюджетников, социальные пособия нуждающимся категориям граждан, но практически невозможно их отменить или сократить.

Необходимый уровень социальных обязательств будет поддерживаться прежде всего за счёт сокращения доли расходов на национальную экономику, что является наиболее существенным изменением в структуре расходов областного бюджета.

В целом финансирование отраслей экономики региона сокращается в два раза. Причём это сокращение в наибольшей мере приходится на 2011 г. (табл. 6).

Самое масштабное сокращение государственной поддержки коснётся агропромышленного комплекса. По сравнению

Таблица 7. Расходы регионального бюджета Вологодской области на реализацию программ по обеспечению жильём в 2008 – 2013 гг., млн. руб.

Наименование программы	Фактически исполнено			Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Обеспечение жильём молодых семей	56,4	10,0	15,2	15,0	0	0
Доступное жильё	72,1	17,4	249,9	80,0	80,0	80,0
Обеспечение жильём детей-сирот	75,9	50,0	158,3	200,0	160,2	160,2
Социальное развитие села	90,7	20,1	0	78,4	40,0	0
Всего расходы	295,1	97,5	423,4	373,4	280,2	240,2
Доля в общих расходах бюджета, %	0,8	0,3	1,0	1,0	0,9	0,7

с докризисным периодом расходы на эту стратегическую отрасль снизятся в 4,2 раза, а к уровню 2010 г. — в 3,4 раза. Добавим, что сокращение финансирования АПК будет происходить на фоне двукратного роста нагрузки на фонд оплаты труда сельхозпроизводителей.

Кроме того, не следует забывать о последствиях аномальной жары летом 2010 г., в результате которой сельское хозяйство области понесло убыток около миллиарда рублей. Между тем объём поступивших из федерального бюджета финансовых средств на ликвидацию этих последствий далеко не выполнил своей компенсирующей функции (50 млн. руб., в том числе 30 млн. руб. кредиты, подлежащие возврату).

Вологодская область, как и другие регионы страны, нуждается в колоссальных инвестициях в инфраструктуру, прежде всего в транспортное развитие. Однако динамика бюджетных затрат на строительство и эксплуатацию дорог свидетельствует об их значительном сокращении по сравнению не только с уровнем 2008 г., но и кризисного периода.

Такая негибкость структуры расходной части областного бюджета тормозит решение других экономических проблем за счёт бюджетных вложений. Правительство РФ рассчитывает получить дополнительные средства на ремонт и строительство дорог путём повышения акцизов на бензин и запуска дорожных фондов. Однако правовые основы формирования и устойчивого

развития системы дорожных фондов пока не созданы, что создаст риски неэффективного использования выделяемых на эти цели бюджетных средств.

На фоне высокого уровня изношенности жилого фонда проектируется ежегодное сокращение финансирования ЖКХ. Сворачиваются и без того скудные вложения в реализацию жилищных программ (табл. 7).

Получается, что областной бюджет постепенно отстраняется от участия в решении жилищной проблемы. Софинансирование жилищных программ из федерального бюджета предусматривается только в рамках программы «Обеспечение жильём молодых семей» в размере 40% от общей суммы затрат.

Говоря о бюджетной поддержке экономики, нельзя обойти вниманием вопросы финансового обеспечения стратегических задач модернизации и инновационного развития. Ресурсы, предусмотренные на эти цели основным финансовым документом области, пока не дают основания рассматривать бюджет в качестве инструмента реализации поставленных задач.

Так, в 2011 – 2013 гг. финансирование из регионального бюджета мероприятий в рамках долгосрочных целевых программ, направленных на модернизационно-инновационное развитие экономики, составит менее 5% совокупных расходов (табл. 8). Тем самым трёхлетний бюджет не стимулирует структурного сдвига в пользу инновационных отраслей.

Таблица 8. Расходы регионального бюджета Вологодской области на инновационное развитие и модернизацию экономики в 2011 – 2013 гг., млн. руб.

Наименование программы	Прогноз		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Развитие льняного комплекса Вологодской области на 2009 – 2012 гг.	205,7	58,8	0
Комплексная модернизация г. Сокола на 2010 – 2012 гг.	146,8	240,7	0
Развитие и совершенствование сети автодорог на 2009 – 2013 гг.	1008,2	1065,7	1123,3
Внедрение инновационных технологий в сфере строительства, реконструкции и эксплуатации транспортной инфраструктуры, а также в производстве современных транспортных средств на 2011 – 2015 гг.	0,85	0,9	0,9
Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на территории области на 2010 – 2015 гг. и на перспективу до 2020 г.	96,1	101,6	107,1
Газификация Вологодской области на 2011 – 2013 гг.	43,2	48,0	48,8
Всего расходов	1500,9	1515,7	1280,1
К совокупным расходам бюджета, %	4,1	4,8	3,9

Из федерального бюджета на инновационные программы предусмотрено до 15% всех затрат, что также явно недостаточно для реализации главной идеи, выдвинутой президентом страны. Очевидно, что проблему модернизации и инноваций следует решать за счёт активизации механизмов частно-государственного партнёрства.

Можно прийти к заключению, что одновременное решение двух важнейших задач – модернизации экономики и социальной сферы – в ближайшие годы будет крайне затруднительно. Федеральный и тем более региональные бюджеты для этого малы. Представляется, что цели модернизации могут быть достигнуты за счёт более высоких темпов экономического роста и поиска внебюджетных источников её финансирования.

Уже ряд лет региональный бюджет Вологодской области позиционируется как бюджет социальной направленности.

Доля ассигнований на социальную сферу и в прогнозном периоде не будет снижаться. С этой точки зрения трёхлетний бюджет вполне сохраняет статус социально-ориентированного. Но если проследить динамику номинальных расходов на самые приоритетные отрасли социальной сферы в 2011 – 2013 гг., то создаётся впечатление, что они «замораживаются» (рис. 7).

Правительство области поставило задачу увеличения к 2014 г. продолжительно-

сти жизни населения в регионе до 70 лет. Однако не совсем понятно, за счёт каких средств данная цель будет достигаться. Об этом свидетельствует анализ постатейного распределения ассигнований, выделяемых на здравоохранение (табл. 9).

Как видно, в структуре затрат на здравоохранение 53% составляют страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения. На базовые функции здравоохранения будет использована меньшая часть бюджетных вложений, к тому же прослеживается явная тенденция их сокращения. Даже на амбулаторное лечение, при котором человек прежде всего получает медицинскую помощь, расходы за три года урезаются в 1,5 раза.

С середины 2012 г. в полном объёме должен вступить в силу закон о новом механизме финансирования бюджетных учреждений. Можно предположить, что именно в преддверии этого предусматривается такая стагнация расходов на содержание учреждений бюджетной сети, что означает снижение доступности государственных услуг.

Более того, с учётом прогнозируемого роста тарифов естественных монополий<sup>3</sup> и с поправкой на инфляцию будет иметь место реальное сокращение расходов, направляемых на развитие бюджетной

<sup>3</sup> По прогнозу Минэкономразвития РФ, в 2011 – 2013 гг. цены на газ и электроэнергию вырастут на 15%, на теплоэнергию – на 12%.

Рисунок 7. Расходы регионального бюджета Вологодской области на приоритетные отрасли социальной сферы в 2008 – 2013 гг., млрд. руб.

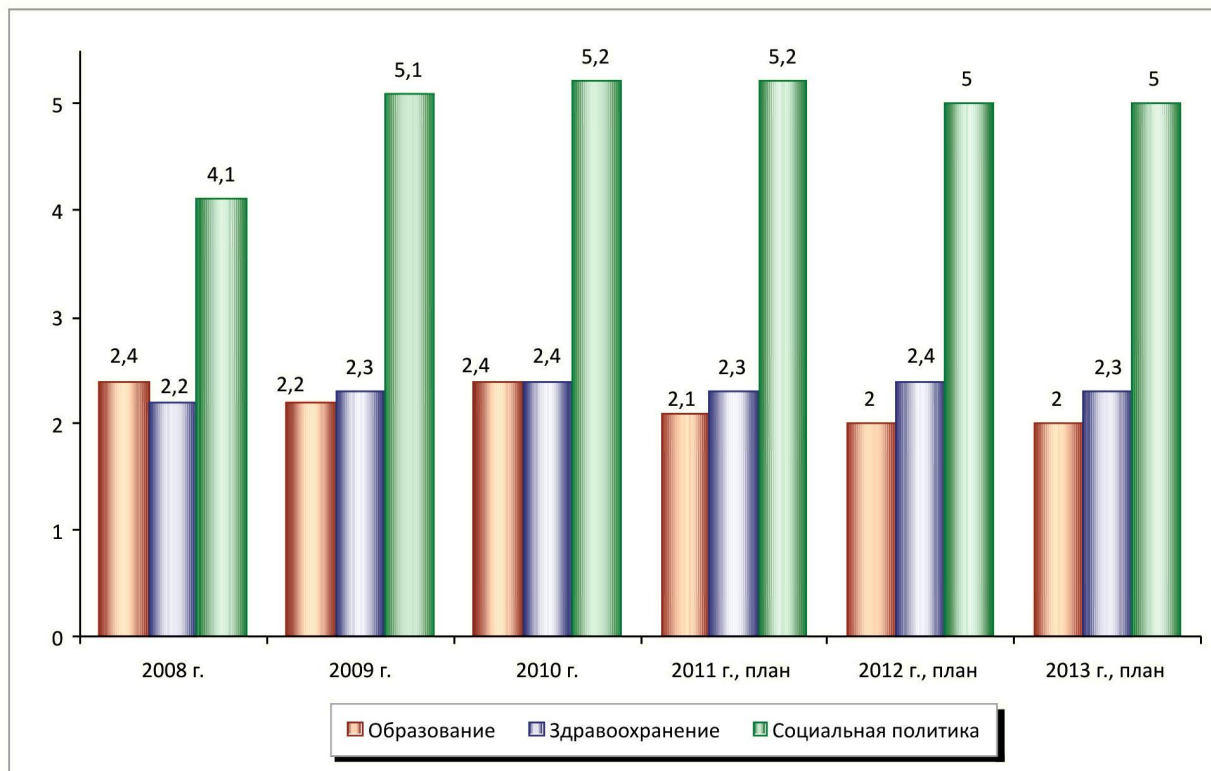


Таблица 9. Расходы регионального бюджета Вологодской области по разделу «Здравоохранение» в 2011 – 2013 гг.

Наименование подраздела	2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	млн. руб.	в % к 2010 г.	млн. руб.	в % к 2011 г.	млн. руб.	в % к 2012 г.
Стационарная медицинская помощь	741,2	97,7	587,0	79,2	587,0	100,0
Амбулаторная помощь	182,5	102,9	160,0	87,7	118,8	74,2
Скорая помощь	146,9	105,9	131,0	89,2	57,6	43,9
Заготовка донорской крови	130,3	102,1	118,3	90,8	118,3	100,0
Страховые взносы на ОМС неработающего населения	2793,2	114,6	2728,5	97,7	2875,9	105,4
Итого	5281,6	103,9	5298,7	100,3	5180,1	97,8

сети. В этой связи трудно однозначно говорить о социально-ориентированном бюджете. Скорее всего это бюджет выполнения необходимого объёма социальных обязательств, принятых региональными властями в докризисные годы.

Несмотря на то, что в 2000 – 2008 гг. бюджетные доходы Вологодской области удваивались каждые три – четыре года, в регионе не были созданы соответствующие резервы, поскольку дополнительные

поступления недостаточно использовались для структурной перестройки налогового потенциала<sup>4</sup>. Поэтому в кризисных условиях правительство области не смогло проводить контрциклическую бюджетную политику без создания рисков неплатёжеспособности. Для обеспечения выполне-

<sup>4</sup> С 2000 по 2008 г. сверхплановые доходы областного бюджета составили почти 50 млрд. руб. Из них только треть была направлена на увеличение финансирования отраслей экономики и ЖКХ.

Таблица 10. Долговая нагрузка регионального бюджета Вологодской области в 2008 – 2013 гг.

Наименование программы	Фактически исполнено			Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Получение кредитов, млрд. руб.	0	6,2	8,2	7,2	4,0	2,0
Объём государственного долга, млрд. руб.	1,7	10,4	18,5	21,5	17,3	13,3
К собственным доходам бюджета, %	4,9	54,7	71,7	77,3	56,2	40,0
Расходы на обслуживание долга, млн. руб.	0	161,1	488,8	927,2	1346,5	1083,1
К общим расходам бюджета, %	0	0,4	1,1	2,6	4,2	3,3

ния необходимого объёма жизненно важных расходов потребовалось прибегнуть к долговому финансированию. В результате в 2009 – 2010 годах 15 – 18% затрат были покрыты за счёт банковских и бюджетных кредитов, процентные выплаты по которым тяжким бременем легли на бюджетную систему региона (табл. 10).

Задача сокращения долговой нагрузки будет определять стратегию областного бюджета в прогнозном периоде.

Размер долга в 2011 г. достигнет почти 80% объёма собственных доходов. В 2011 – 2013 гг. планируется привлечь 13 млрд. рублей кредитов. В результате расходы на их обслуживание вырастут в 2,3 раза и составят более 3 млрд. руб., что превысит финансирование многих жизненно важных отраслей. Ожидаемый профицит бюджета в 2012 – 2013 гг. будет направлен не на расходы, а на погашение кредитов.

На фоне стремительного роста процентных расходов доля затрат на содержание государственного аппарата не снижается (табл. 11). Номинальный объём расходов на управление превысит назначения, утверждённые по другим отраслям, за исключением образования, здравоохранения и социальной политики.

В то же время нельзя не отметить, что несомненным достоинством нового бюд-

жета является расширение программного финансирования. Доля расходов, сформированных не в базовой функциональной, а в программной классификации, увеличится с 10 до 15%. Заслуживает внимания стремление правительства обеспечить сбалансированность региональной бюджетной системы – впервые с 2000-х гг. бюджет планируется с профицитом в 2012 – 2013 гг.

Безусловно, необходимо учитывать, что в ближайшей перспективе многие бюджетные проблемы Вологодской области, ещё не преодолевшей последствий кризиса, будут определяться дефицитностью федерального бюджета и напряжённостью межбюджетного регулирования.

В этой ситуации требуется качественно новый подход к управлению региональными финансами. При низком качестве институциональной среды большая часть важнейших мер по совершенствованию управления бюджетным процессом, прежде всего бюджетирование по результатам, так и осталась нереализованной.

Поэтому в ближайшем цикле бюджетной политики представляется необходимым сосредоточиться на решении вопросов реструктурирования бюджетной сети, повышения инновационности и прозрачности системы государственных закупок, оптимизации отдельных бюджетных процедур.

Таблица 11. Расходы регионального бюджета Вологодской области на содержание аппарата управления в 2008 – 2013 гг.

Показатели	Фактически исполнено			Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Объём расходов, млн. руб.	1694	1650	1532	1467	1333	1433
В % к общим расходам бюджета	4,3	4,4	3,6	4,0	4,2	4,3

Важнейшими резервами укрепления бюджетной обеспеченности региона следует считать:

1. Повышение уровня собираемости налогов. Для этого налоговым и финансовым службам области нужно более активно использовать права на бесспорное взыскание имеющейся задолженности по платежам в бюджет. Потенциальные дополнительные доходы областного бюджета за счёт ликвидации совокупных долговых обязательств перед бюджетом оцениваются в размере 1,9 млрд. руб., из них недоимка — 0,7 млрд. руб.<sup>5</sup>

2. Увеличение роли региональных налогов в формировании доходов бюджета путём оптимизации стимулирующей налоговой политики как на федеральном, так и на региональном уровнях. В результате предоставления льгот по имущественным налогам в соответствии с региональным законодательством Вологодская область в 2006 — 2009 гг. потеряла 7 — 11% налоговых доходов при среднем показателе по СЗФО 5%<sup>6</sup>.

В связи с этим неотложной задачей является пересмотр регионального законодательства в сфере льготного налогообложения. Снижение предоставления льгот до среднего по СЗФО уровня позволит увеличить доходную часть бюджета на 1,9 млрд. руб. или на 6%.

В сфере имущественных налогов льготы предоставляются не только по региональному законодательству, но и в соответствии с Налоговым кодексом РФ. Только за 2008 — 2009 г. потери бюджета Вологодской области от предоставления льгот по федеральному законодательству составили 1,5 — 3 млрд. руб. или 4 — 12% налоговых доходов<sup>7</sup>. Отмена федеральных льгот по региональным и местным налогам

могла бы обеспечить увеличение поступлений по налогу на имущество организаций более чем на 2 млрд. руб., а по земельному налогу в бюджеты муниципалитетов — на 0,2 млрд. руб.

О необходимости внесения изменений в бюджетное законодательство в целях укрепления доходной базы нижестоящих бюджетов указано в Бюджетном послании Президента РФ, однако Правительство РФ не спешит их реализовывать. Между тем федеральные льготы достаточно равномерно распределены по стране, поэтому результат их отмены заметит большинство регионов и муниципалитетов.

3. Повышение уровня исполнения расходов. Исследования ИСЭРТ РАН, проводимые по бюджетной проблематике, показывают, что при исполнении областного бюджета сложилась практика недофинансирования утверждённых расходов. Это дезорганизует функционирование всех бюджетополучателей.

Так, за 2008 — 2010 гг. сумма бюджетных ассигнований, не использованных главными распорядителями кредитов, составила более 3 млрд. руб. При этом область возвратила в федеральный бюджет 700 млн. руб. неиспользованных трансфертов, носящих целевой характер.

Вследствие того, что основная часть неосвоенных средств приходится на субсидии, перечисленные из федерального бюджета в конце финансового года, требуется серьёзная законодательная корректировка порядка возврата остатков целевых субсидий в части их возможного оставления в субфедеральных бюджетах. Необходимо законодательно установить порог допустимых изменений бюджета в течение года.

4. Дальнейшую оптимизацию расходов на содержание аппарата управления. Хотя в 2009 — 2010 гг. и произошло довольно значительное сокращение финансирования государственных органов области, не все управленческие звенья изыскали возмож-

<sup>5</sup> По данным УФНС по Вологодской области на 01.01.2011 г.

<sup>6</sup> По результатам НИР ИСЭРТ РАН «Методы повышения бюджетной обеспеченности региона», проведённой в 2010 г.

<sup>7</sup> Там же.

ность ограничения затрат на функционирование своих аппаратов. Так, например, анализ ведомственной структуры расходной части областного бюджета показал, что в 2011 – 2013 гг. предусмотрено увеличение финансирования Контрольно-счётной палаты, департамента по обеспечению деятельности мировых судей, департамента госслужбы и кадровой политики, департамента занятости населения.

5. Активизацию работы по получению федеральных бюджетных кредитов. Из 13 миллиардов рублей кредитных средств, планируемых к привлечению в областной бюджет в 2011 – 2013 гг., на долю кредитов из федерального бюджета, являющихся менее обременительными по размеру процентных платежей, приходится всего 1 млрд. руб.

При этом прогнозные показатели объёма обслуживания бюджетных кредитов в 12,6 раза дешевле аналогичных показателей обслуживания банковских кредитов.

Совершенно очевидно, что для ослабления долговой нагрузки бюджетной системы региона необходимо изменение соотношения заимствований в пользу кредитов из федерального бюджета. Это потребует дополнительной работы правительства области с Министерством финансов РФ.

Бесспорно, исполнение областного бюджета в 2011 – 2013 гг. будет напряжённым. Доходы бюджетной системы региона не смогут увеличиваться такими быстрыми темпами, как в докризисный период. Это диктует необходимость формирования новой идеологии бюджетных отношений, основными принципами которой должны стать дифференцированный подход к повышению налоговой нагрузки, реализация программ повышения эффективности расходов и жёсткий контроль, в том числе общественный, за использованием бюджетных ресурсов.

## Литература

1. Анализ основных параметров проекта Федерального закона «О федеральном бюджете РФ на 2011 – 2013 гг. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Института Гайдара. – Режим доступа: <http://www.iep.ru/ru/publikacii>
2. Дмитриева, О.Г. Вперёд в трясину! [Электронный ресурс] / О.Г. Дмитриева // Московский комсомолец. – 2010. – 14 октября. – Режим доступа: <http://www.mk.ru/politics/russia>
3. Кудрин, А.Л. Финансы для модернизации [Электронный ресурс]: доклад на пленарном заседании IX Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах России» 19.10.2010 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минфина РФ. – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru>
4. О бюджетной политике в 2011 – 2013 гг. [Электронный ресурс]: Бюджетное послание Президента РФ // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
5. Об областном бюджете на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг. [Электронный ресурс]: Закон Вологодской области от 14.12.2010 г. № 2433-ОЗ // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
6. Об областном бюджете на 2010 г. [Электронный ресурс]: Закон Вологодской области от 17.12.2009 г. № 2187-ОЗ // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
7. Об областном бюджете на 2011 – 2013 гг. [Текст]: заключение Контрольно-счётной палаты Вологодской области. – 185 с.
8. Об исполнении областного бюджета за 2000 – 2009 гг. [Электронный ресурс]: законы Вологодской области // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
9. Об исполнении бюджетов субъектов РФ за 2008 – 2010 гг. [Электронный ресурс]: отчетность Казначейства России // Официальный сайт Федерального казначейства. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>
10. Основные направления налоговой политики РФ на 2011 – 2013 гг. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минфина РФ. – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru>



11. Об основных направлениях налоговой и бюджетной политики в Вологодской области на 2011 – 2013 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Вологодской области от 27.09.2010 г. № 1101 // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».

12. О прогнозе социально-экономического развития Вологодской области на 2011 – 2013 гг. [Текст]: постановление Правительства Вологодской области от 18.10.2010 г. № 1208. – 50 с.

13. Оценка проекта федерального бюджета на 2011 г., представленного Правительством РФ [Электронный ресурс]: пояснительная записка к проекту альтернативного федерального бюджета на 2011 г., представленному фракцией «Справедливая Россия» // Официальный сайт политической партии «Справедливая Россия». – Режим доступа: <http://www.spravedlivo.ru>

14. Послание Губернатора Вологодской области к Законодательному Собранию области 02.12.2009 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Вологодской области. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/periodic>

15. Экспертное заключение Счётной палаты РФ на федеральный бюджет 2011 – 2013 гг. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счётной палаты РФ. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/before>