

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

УДК 336.143.2(470.12)

© А.И. Поварова

Формирование регионального бюджета в условиях кризиса

Как известно, в декабре 2009 г. Законодательное Собрание области приняло закон «Об областном бюджете на 2010 год». Бюджет сформирован по консервативному сценарию, исходя из прогноза экономического роста в 2,5%.

Результаты анализа основного финансового закона области, проведённого ИСЭРТ РАН, показали, что текущий год станет серьёзным испытанием на прочность региональной бюджетной системы. Дефицит бюджета Вологодской области самый высокий среди регионов-доноров. Он составляет 28%. Тем не менее, несмотря на всю напряжённость ситуации, резервы увеличения бюджетных доходов и сокращения расходов у области имеются.

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



**Анна Ивановна
ПОВАРОВА**

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

Для Вологодской области 2009 год был наиболее сложным с точки зрения приведения регионального бюджета к изменившимся макроэкономическим условиям. На фоне других субъектов Северо-Запада область относится к числу регионов, в наибольшей степени сокративших свои бюджеты. Поступления доходных источников уменьшились на 21% по сравнению с 2008 г., в том числе налоговых и неналоговых платежей – в 2 раза. Уровень бюджетного дефицита как в 2009 г., так и по прогнозам на 2010 г. – самый высокий среди других региональных бюджетов (табл. 1).

В связи с падением бюджетных доходов Правительство Российской Федерации отнесло Вологодскую область к числу 17 наиболее кризисных регионов.

Консервативный прогноз базовых макроэкономических показателей региональной экономики, положенный в основу формирования областного бюджета на 2010 г., свидетельствует о том, что бюджетные проблемы региона усилятся (табл. 2).

По данным департамента экономики Правительства Вологодской области, в 2010 г. прогнозируется незначительный рост ВРП – 1,5% к уровню 2009 г. Основной

Таблица 1. Доходы и дефицит региональных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа, %

Регион	Фактическое исполнение			2010 г., план	
	Доходы 2008 г. к 2007 г.	2009 г.		Доходы к 2009 г.	Дефицит к собственным доходам
		Доходы к 2008 г.	Дефицит к собственным доходам		
Вологодская область	125,5	79,0	34,1	83,6	28,65
Мурманская область	113,2	97,0	7,9	81,6	24,3
Псковская область	125,4	113,4	8,9	95,6	22,3
Архангельская область	134,0	94,8	28,7	86,6	16,0
Калининградская область	140,0	125,1	22,6 (профицит)	67,9	14,7
Новгородская область	144,4	113,8	9,4	87,4	14,6
Республика Карелия	137,4	93,0	25,3	93,5	11,2
Республика Коми	130,0	103,4	5,5	84,7	7,7
г. Санкт-Петербург	122,0	93,1	2,7	100,9	7,5
Ленинградская область	125,2	97,1	9,8	89,2	3,7
СЗФО	123,8	95,9	6,45	93,5	10,3

Таблица 2. Основные макроэкономические показатели для составления проекта регионального бюджета Вологодской области (в % к предыдущему году)

Показатели	2008 г. факт	2009 г. оценка	Прогноз до 2012 г.		
			2010 г.	2011 г.	2012 г.
Валовой региональный продукт*	96,1	86,0	101,5	102,6	103,3
Индекс промышленного производства	95,8	84,0	102,5	103,0	104,0
Прибыль прибыльных предприятий	122,7	22,7	92,0	150,0	126,0
в том числе по металлургической отрасли	93,2	12,7	110,0	206,9	134,5
Инвестиции в основной капитал	91,2	70,5	92,7	104,4	109,3
Фонд оплаты труда	124,5	100,8	104,0	105,7	105,4
Реальная заработная плата	108,3	94,1	95,2	97,6	98,5
Индекс потребительских цен, в среднем за год	115,2	112,4	110,7	108,7	107,5

* В сопоставимых ценах.

бюджетобразующий показатель – прибыль предприятий – снизится на 8%, что существенным образом отразится и на бюджетных показателях. Динамика главных параметров областного бюджета, утверждённых на 2010 г., по сравнению с их состоянием в 2009 г. характеризуется продолжением сокращения как доходов, так и расходов относительно докризисного периода (табл. 3).

Данные таблицы ещё раз подтверждают вывод о том, что 2009 год явился некой точкой перелома тенденций основных бюджетных индикаторов – в этом году наблюдалось прекращение многолетней динамики роста доходов и расходов регионального бюджета. Дефицит бюджетной системы достиг рекордного уровня – -34% по отношению к налоговым и неналоговым доходам.

Таблица 3. Основные параметры регионального бюджета Вологодской области за период 2005 – 2010 гг.

Показатели	Фактические значения					План
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Доходы, млрд. руб.	17,7	24,1	31,5	39,5	31,2	26,1
Расходы, млрд. руб.	19,1	23,8	32,3	39,1	37,7	32,1
Дефицит (-), профицит (+), млрд. руб.	-1,4	+0,3	-0,8	+0,4	-6,5	-6,0
В % к доходам без учёта безвозмездных поступлений	-9,0	+1,5	-2,9	+1,3	-34,0	-28,6

В 2010 г. общий объём ресурсов областного бюджета по сравнению с 2009 г. сократится в номинальном выражении на 5 млрд. руб. В то же время расходы хотя и будут иметь тенденцию к ограничению, но останутся на достаточно высоком уровне.

В результате существенного сокращения доходов при сохранении запланированного объёма государственных обязательств бюджет будет исполняться с дефицитом, размер которого несколько снизится против 2009 г., но останется очень существенным – почти 30% от объёма собственных доходов.

Основная причина значительного роста дефицита в 2009 – 2010 гг. состоит в резком снижении поступления налоговых доходов, и в первую очередь налога на прибыль, в результате ухудшения конъюнктуры цен на металлопродукцию в условиях сохранения сильной зависимости доходной базы областного бюджета от состояния предприятий металлургического комплекса. Так, по данным департамента экономики, экспортные цены на чёрные металлы в 2009 г. снизились почти на 50% к уровню 2008 г.,

что повлекло за собой падение прибыли металлургической отрасли на 64,3% (рис. 1).

В соответствии с прогнозом Министерства экономического развития РФ, в 2010 г. ожидается рост прибыли предприятий металлургии Вологодской области на 10% к уровню 2009 г. [8]. Экспортные цены на рынке чёрных металлов, по оценкам аналитиков финансовой группы «БрокерКредитСервис», превысят уровень IV квартала 2009 г. на 4 – 5% [9]. Однако рассчитывать на существенный прирост сборов по налогу на прибыль едва ли придётся, поскольку преодоление последствий экономического кризиса продолжится ещё какое-то время, а следовательно, расширение налогооблагаемой базы по данному платежу будет происходить в ближайшие годы крайне медленно.

В целом в 2010 г. прогнозируется рост практически всех составляющих налоговых доходов, в том числе налога на прибыль почти на 17%. При этом удельный вес данного платежа в совокупных доходах бюджета снизится с 53% в 2008 г. до 21,5% в 2010 г. (табл. 4).

Рисунок 1. Динамика среднегодовых экспортных цен на чёрные металлы (руб. за тонну), прибыли предприятий металлургии (млрд. руб.), налога на прибыль Вологодской области (млрд. руб.) за 2005 – 2010 гг.

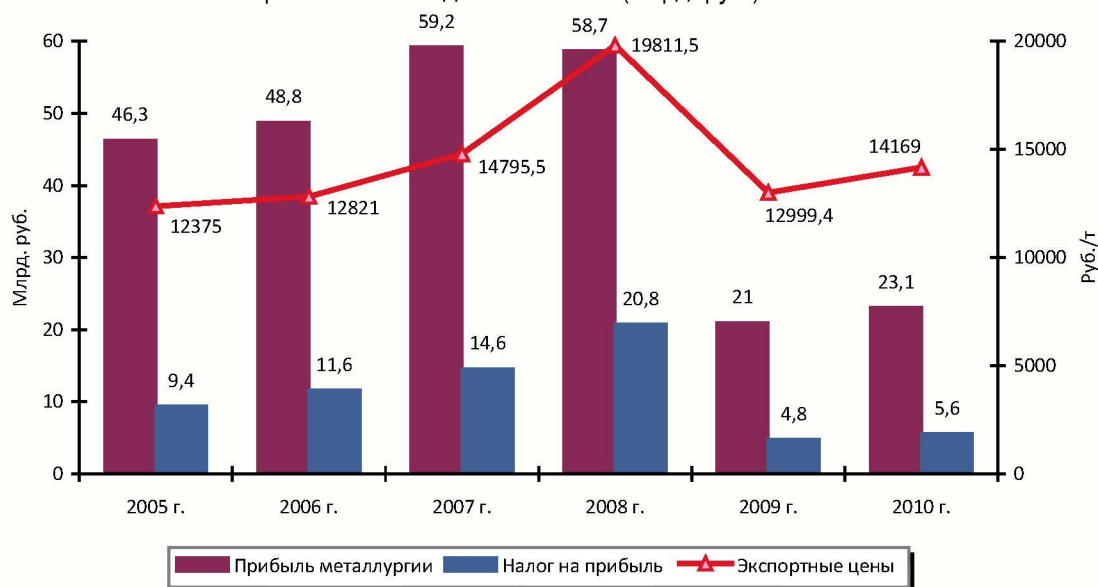


Таблица 4. Налоговые доходы и сборы регионального бюджета Вологодской области в 2008 – 2010 гг.

Наименование	Исполнение 2008 г.		Исполнение 2009 г.			План 2010 г.		
	млн. руб.	доля в доходах, %	млн. руб.	в % к 2008 г.	доля в доходах, %	млн. руб.	в % к 2009 г.	доля в доходах, %
Налоговые доходы, всего	33 633,8	85,1	18 347,5	54,5	58,7	20 252,4	110,4	77,6
В том числе:								
налог на прибыль организаций	20 843,9	52,7	4 807,0	23,1	15,4	5 609,2	116,7	21,5
НДФЛ	7 805,9	19,7	7 343,5	94,1	23,5	7 787,0	106,0	29,8
акцизы	1 897,1	4,8	2 412,9	127,2	7,7	2 853,5	118,3	10,9
налог на совокупный доход	711,4	1,8	740,8	104,1	2,4	792,7	107,0	3,0
налог на имущество организаций	2 091,8	5,3	3 004,0	143,6	9,6	3 183,3	106,0	12,2
налоги и сборы за пользование природными ресурсами	28,7	0,07	28,15	98,0	0,09	24,6	87,4	0,09

На фоне утраты доминирующей роли налога на прибыль в структуре доходной части бюджета бремя формирования налоговой базы сместится с предприятий на физических лиц. Сборы подоходного налога в 2010 г. составят треть доходов областной казны. Отметим, что поступления по НДФЛ по итогам 2009 г. были более устойчивы по сравнению с налогом на прибыль и сократились всего на 6%.

В связи с индексацией ставок акцизных платежей на спиртосодержащую продукцию поступления акцизов увеличатся на 18%, заметно возрастёт их доля в объёме доходов областного бюджета.

Несмотря на отмену в 2010 г. льгот на имущество организаций, осуществляющих капитальные вложения в собственные производственные фонды, в целом данный комплекс мер не окажет существенного эффекта на собираемость имущественных налогов с организаций — поступления налога

на имущество и транспортного налога вырастут всего на 6%. При этом выпадающие доходы областного бюджета от предоставления льгот по транспортному налогу оцениваются в сумме 38,7 млн. рублей.

Неналоговые доходы утверждены в объёме 600 млн. руб., что составляет 72% от уровня 2009 г. Анализ структуры неналоговых платежей показывает, что в 2010 г. произойдёт значительное сокращение всех их источников, за исключением доходов от областной собственности (табл. 5).

Резкое сокращение собственных доходов областного бюджета при одновременном росте социальных обязательств и отсутствии реальных возможностей по долговому финансированию дефицита поставили региональный бюджет в условия высокой степени зависимости от трансфертов из федерального бюджета. По итогам 2009 г. межбюджетные трансферты составили почти 36% в объёме доходов областного

Таблица 5. Неналоговые доходы регионального бюджета Вологодской области в 2008 – 2010 гг.

Показатели	Исполнение 2008 г., млн. руб.	Исполнение 2009 г.		План на 2010 г.	
		млн. руб.	2009 г. к 2008 г., %	млн. руб.	2010 г. к 2009 г., %
Неналоговые доходы, всего	811,1	740,0	91,2	600,0	81,1
В том числе:					
доходы от использования имущества, находящегося в госсобственности	206,1	140,4	68,1	251,1	178,8
платежи при пользовании природными ресурсами	320,6	292,3	91,2	181,3	62,0
доходы от оказания платных услуг	52,5	59,8	114,0	58,3	97,5
доходы от продажи активов	33,6	66,8	198,5	54,4	81,4
штрафы, санкции	11,3	14,2	125,4	7,6	53,5

Рисунок 2. Удельный вес межбюджетных трансфертов и собственных доходов в доходной части регионального бюджета Вологодской области в 2005 – 2010 гг., %



бюджета. В 2010 г. они будут формировать доходную базу более чем на 15% (рис. 2).

В действующей редакции закона об областном бюджете межбюджетные трансферты урезаны почти в 3 раза по сравнению с их суммой в 2009 г. Это связано с прекращением софинансирования из федерального бюджета практически всех социальных полномочий субъектов. Вместе с тем, учитывая, что на момент утверждения федерального бюджета часть трансфертов не была распределена по регионам, можно надеяться на их дополнительное поступление в текущем финансовом году.

Формирование расходной части областного бюджета осуществлялось на основе следующих подходов.

Во-первых, безусловное выполнение социальных обязательств перед гражданами с одновременным повышением адресности социальной помощи.

Во-вторых, предоставление межбюджетных субсидий социального характера муниципалитетам, создание условий для

поддержания работоспособности хозяйствующих субъектов региональной экономики.

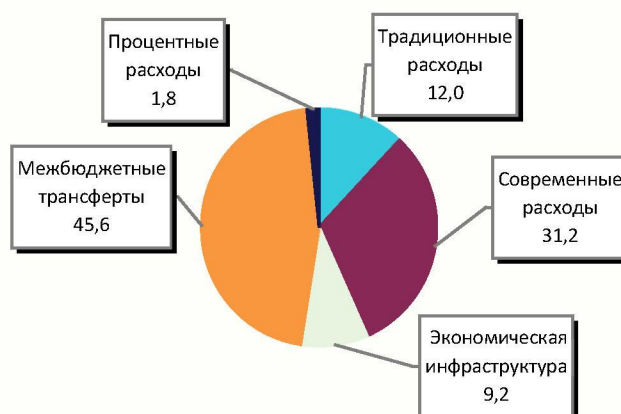
В-третьих, концентрация ресурсов на наиболее значимых мероприятиях, оптимизация расходов на функционирование органов исполнительной власти и бюджетных учреждений, отказ от непервоочередных расходов.

Переходя к рассмотрению расходной части регионального бюджета, необходимо отметить, что благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура в последние годы позволяла органам власти области проводить политику наращивания государственных расходов и инициировать принятие дополнительных обязательств по социальной поддержке населения. В результате динамика увеличения расходов опережала темпы роста ВРП. По итогам 2009 г. величина расходов областного бюджета достигла рекордного за последние годы значения – 17,5% ВРП (табл. 6).

Таблица 6. Динамика расходов регионального бюджета Вологодской области за 2005 – 2010 гг.

Показатели	Фактическое исполнение					План
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Расходы, млрд. руб.	19,1	23,8	32,3	39,1	37,7	32,1
В % к ВРП	9,8	11,4	13,2	13,2	17,5	13,8
В % к предыдущему году	117,9	124,8	135,7	121,1	96,5	85,0
ВРП, % к предыдущему году	101,3	107,2	117,4	121,8	72,1	104,8

Рисунок 3. Агрегированная структура расходов регионального бюджета Вологодской области в 2010 г., %



В 2010 г. объём бюджетных затрат сократится на 3,7 п.п. по отношению к ВРП. В номинальном выражении расходная часть бюджета сопоставима с её объёмом в 2007 г. Динамика последовательного ограничения наращивания расходов, заложенная в бюджете на 2010 г., отражает заявленную в Бюджетном послании Президента РФ политику сдерживания государственных затрат в период кризиса. Всего сокращение расходов областного бюджета в 2010 г. в сравнении с 2009 г. составит 5,6 млрд. руб.

Основные приоритеты бюджетной политики в 2010 г. иллюстрирует *рисунок 3*, на котором приведена агрегированная структура расходной части областного бюджета.

По объёму расходов первое место занимают бюджетные ассигнования, направленные на межбюджетные трансферты муниципалитетам и государственным внебюджетным фондам, — более 45% общей суммы расходов. При этом подавляющая часть межбюджетных перечислений имеет социальную направленность.

Вторым приоритетным направлением являются так называемые современные расходы, иначе говоря, содержание социальной сферы, различные формы социальной поддержки населения, составляющие треть бюджетных затрат.

Весомый удельный вес — 12% — отводится традиционным расходам на обеспечение государственных функций (содержание органов власти и управления, судебной системы, безопасность и правоохранительная деятельность).

Немногом более 9% финансирования предполагается направить на государственную поддержку экономической инфраструктуры — отдельных отраслей экономики, жилищно-коммунального хозяйства и охрану окружающей среды.

Почти 2% расходной части областного бюджета будет использовано на обслуживание долговых обязательств.

Таким образом, две трети утверждённых бюджетных ассигнований на 2010 г. носят явно выраженный социальный характер.

Для получения более подробной информации об основных тенденциях в сфере обеспечения расходных обязательств рассмотрим состав функциональной структуры расходной части областного бюджета в 2010 г. и сравним её со структурой расходов в предыдущие годы (*табл. 7*).

На фоне общего снижения расходов наиболее заметны изменения, связанные с сокращением финансирования отраслей национальной экономики, а также ростом затрат на социальную политику и межбюджетные трансферты.

Таблица 7. Динамика изменения структуры расходов регионального бюджета Вологодской области за 2008 – 2010 гг.

Разделы бюджетной классификации	Фактическое исполнение				План	
	2008 г.		2009 г.		2010 г.	
	млн. руб.	уд. вес, %	млн. руб.	уд. вес, %	млн. руб.	уд. вес, %
Расходы, всего	39 086,5	100,0	37 743,3	100,0	32 074,5	100,0
Общегосударственные вопросы	1 912,3	4,9	1 984,4	5,3	1 698,0	5,3
из них обслуживание госдолга	0	0	161,1	0,4	581,4	1,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 453,2	6,3	2 198,4	5,8	2 124,0	6,6
Национальная экономика	7 232,7	18,5	6 251,7	16,5	2 640,5	8,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	178,0	0,5	686,0	1,8	184,4	0,6
Охрана окружающей среды	165,1	0,4	139,3	0,4	115,1	0,4
Образование	2 330,6	6,0	2 160,3	5,7	2 057,8	6,4
Культура, средства массовой информации	1 018,5	2,6	655,7	1,7	682,8	2,1
Здравоохранение, физическая культура и спорт	2 492,6	6,4	2 551,8	6,8	2 210,0	6,9
Социальная политика	4 101,2	10,5	5 109,2	13,5	5 048,7	15,7
Межбюджетные трансферты	17 168,9	43,9	16 001,3	42,4	14 622,7	45,6

Таблица 8. Расходы регионального бюджета Вологодской области по разделу «Национальная экономика» в 2008 – 2010 гг.

Наименование подраздела	Фактическое исполнение					План на 2010 г.		
	2008 г.		2009 г.			2010 г.		
	млн. руб.	уд. вес, %	млн. руб.	уд. вес, %	в % к 2008 г.	млн. руб.	уд. вес, %	в % к 2009 г.
Сельское хозяйство	2 388,5	6,0	1 730,1	4,6	36,5	803,7	2,5	46,5
Лесное хозяйство	471,7	1,2	474,7	1,3	100,6	331,7	1,0	69,9
Транспорт	77,2	0,2	68,2	0,2	88,3	53,5	0,2	78,4
Дорожное хозяйство	3 225,8	8,2	1 939,6	5,1	60,1	820,9	2,6	42,3

Государственная поддержка в области национальной экономики относительно уровня 2008 – 2009 гг. снизится в 3 и 2,4 раза соответственно. В отраслевом разрезе произойдёт снижение расходов по всем подразделениям региональной экономики, финансируемым из областного бюджета (табл. 8).

Ассигнования на сельское хозяйство утверждены в объёме 800 млн. руб., что в два раза ниже уровня 2009 г. Доля затрат на эту важнейшую для региона отрасль составит всего 2,5% расходной части областной казны, что не сопоставимо ни с одним финансовым годом последнего десятилетия (в 2001 – 2003 гг. в сельское хозяйство направлялось 8% финансирования, в 2004 – 2009 гг. – 4,5%).

Почти на треть снизится государственная поддержка лесного хозяйства. Исходя

из того, что данная отрасль финансируется на 80 – 90% за счёт федеральных трансфертов, предполагается выделение дополнительных субвенций на осуществление полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в ходе исполнения бюджета.

Самое значительное снижение бюджетных затрат в 2010 г. произойдёт по отрасли «Дорожное хозяйство». Объём финансовых потоков, направляемых в развитие инфраструктуры, сократится в 2,4 раза по сравнению с 2009 г. и в 4 раза по сравнению с 2008 г. Основной причиной такого снижения послужила необходимость обеспечения первоочередных расходов областного бюджета за счёт уменьшения более чем наполовину финансирования на эксплуатацию дорог. Кроме того, подверглась сокращению определённая часть ассигнований в рамках

софинансирования за счёт средств федерального бюджета на реализацию федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России». На наш взгляд, такое ограничение федеральных субсидий не вполне оправданно, поскольку модернизация транспортной системы имеет высокую социальную значимость для поддержания единства территориального и экономического пространства регионов. Необходимо также учитывать, что обязательства по реализации крупных дорожных проектов достаточно велики и не могут быть в полном объёме профинансированы за счёт региональных бюджетов.

В текущем году на содержание социальной сферы, включая межбюджетные трансферты муниципалитетам, будет использовано 22 млрд. руб. или 68,6% расходной части областного бюджета. Несмотря на номинальное снижение затрат, их доля в совокупных расходах бюджета увеличится на 7 п.п. (табл. 9).

В структуре бюджетных ассигнований на социальную сферу превалируют расходы на проведение мероприятий в области

социального обеспечения и социального обслуживания граждан — на эти цели предполагается направить более 50% социальных затрат. Вторым отраслевым приоритетом являются расходы на финансирование здравоохранения и спорта — 22%. Немного меньше составят расходы на образовательную деятельность — 20,6%. Около 7% — расходы на культуру и средства массовой информации (рис. 4).

Высокий удельный вес затрат на социальную политику обусловлен прежде всего необходимостью их увеличения в кризисный период для поддержки наиболее уязвимых групп населения. Кроме того, возрастает потребность в финансировании мероприятий по реализации программы занятости, выплате пособий по безработице. И наконец, безусловному исполнению подлежат публичные нормативные обязательства, составляющие около 40% в структуре расходов по данной отрасли.

Следует признать, что предусмотренные в областном бюджете средства позволят сохранить всю существующую систему социальной поддержки ветеранов,

Таблица 9. Расходы регионального бюджета Вологодской области на содержание социальной сферы в 2008 – 2010 гг.

Показатели	Фактическое исполнение		План
	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Расходы, млрд. руб.	21,5	23,2	22,0
В % к предыдущему году	103,7	108,1	94,7
Удельный вес в расходах бюджета, %	55,0	61,5	68,6

Рисунок 4. Структура расходов областного бюджета на социальную сферу в 2010 г., %

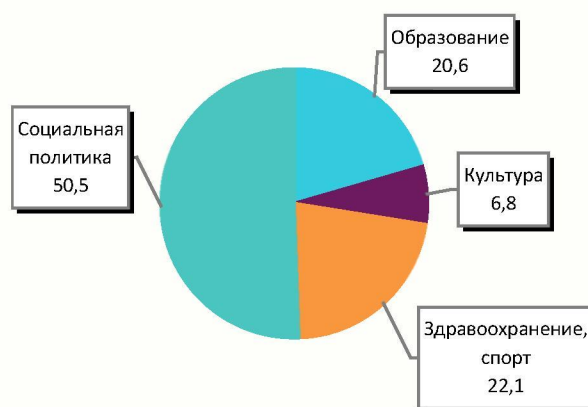


Таблица 10. Расходы регионального бюджета Вологодской области на отрасли социальной сферы в 2008 – 2010 гг.*

Статья расходов	2008 г., млн. руб.	2009 г.			2010 г., план		
		млн. руб.	изменения к 2008 г.		млн. руб.	изменения к 2009 г.	
			млн. руб.	%		млн. руб.	млн. руб.
Расходы, всего	9 942,9	10 477,0	+534,1	105,4	9 999,3	-477,7	95,4
Образование	2 330,6	2 160,3	-170,3	92,7	2 057,8	-102,5	95,2
Культура	1 018,5	655,7	-362,8	64,4	682,8	+27,1	104,1
Здравоохранение, спорт	2 492,6	2 551,8	+59,2	102,4	2 210,0	-341,8	86,6
Социальная политика	4 101,2	5 109,2	+1 008,0	124,6	5 048,7	-60,5	98,8

* Расходы приводятся без учёта межбюджетных трансфертов.

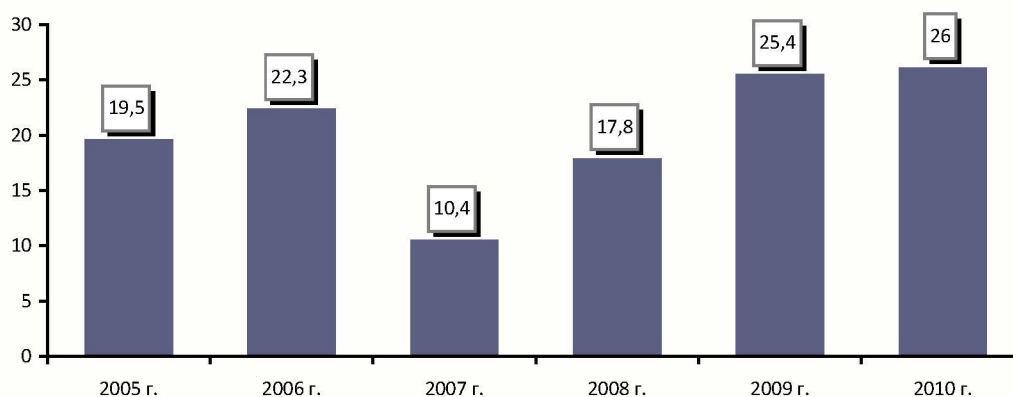
студентов, сирот, инвалидов, многодетных и малообеспеченных семей. Независимо от экономической ситуации, в полном объёме будут сохранены обязательства по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы. В то же время ассигнования на содержание действующей бюджетной сети сформированы с учётом проведения оптимизации расходов, без которой невозможно было сбалансировать бюджет на текущий год. Общая сумма сокращения затрат, таких как оплата услуг связи, транспортных услуг, арендная плата за пользование имуществом, увеличение материальных запасов и другие текущие расходы на содержание учреждений, составит порядка 500 млн. руб. (табл. 10).

Анализируя социальные расходы областного бюджета, нельзя обойти вниманием вопросы бюджетной политики в

сфере оплаты труда. При рассмотрении основных макроэкономических параметров для составления бюджета отмечалось, что в 2010 г. прогнозируется увеличение фонда оплаты труда всего на 4%, что конечно же исключает возможность индексации заработной платы работников бюджетной сферы. Тем не менее в случае поступления дополнительных доходов вопросы индексации зарплат бюджетников могут быть рассмотрены областными парламентариями. Пока же основным направлением увеличения оплаты труда региональные власти предлагают оптимизацию численности работников бюджетной сети.

Большое внимание при разработке и утверждении областного бюджета на очередной финансовый год уделялось формированию межбюджетных отношений. Из общего объёма межбюджетных трансфертов

Рисунок 5. Удельный вес дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в межбюджетных трансфертах муниципальным образованиям Вологодской области в 2005 – 2010 гг., %

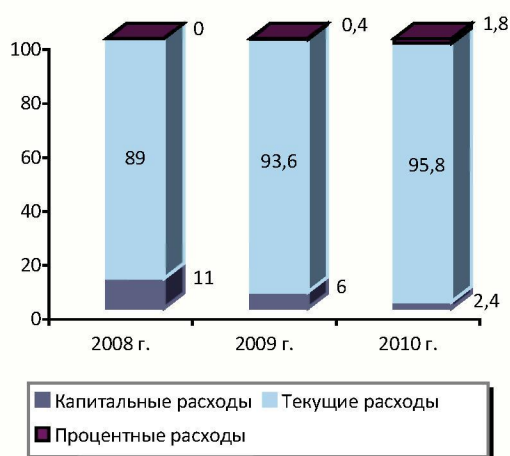


в 2010 г. 12,2 млрд. руб. планируется направить в бюджеты муниципальных образований и 2,4 млрд. руб. — в Территориальный фонд обязательного медицинского страхования.

Характерной особенностью структуры межбюджетных трансфертов муниципалитетам в 2009 — 2010 гг. является увеличение доли региональных фондов поддержки муниципальных образований, что свидетельствует об усилении неравномерности в бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления районного и поселенческого звена. Удельный вес дотаций на выравнивание составляет около трети в общем объёме финансовой помощи местным бюджетам, что выше уровня 2005 — 2006 гг. — периода подготовки и введения муниципальной реформы (рис. 5).

Областной бюджет выполняет, кроме социальной, и экономическую функцию, направленную на стимулирование развития региональной экономики. Финансовый кризис внёс коррективы в экономическую структуру расходной части бюджета, что проявилось в жёстком ограничении затрат инвестиционного характера. В структуре бюджетных ассигнований на 2010 г. им отведено немногим более 2%, все остальные назначения планируется направить на финансирование текущих расходов (рис. 6).

Рисунок 6. Экономическая структура расходной части регионального бюджета Вологодской области в 2008 – 2010 гг., %



В целом бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства областной и муниципальной собственности на 2010 г. утверждены в сумме 777 млн. руб., что в 3 раза ниже объёма капитальных вложений в 2009 г. Удельный вес указанных расходов в расходной части регионального бюджета сокращается с 11% в 2008 г. до 6% в 2009 г. и 2,4% в 2010 г. Впервые за последние годы не запланировано строительство объектов образования, культуры и социального назначения. Объём капитальных затрат, направляемых в местные бюджеты, составит всего 204 млн. руб., что в 15 раз ниже уровня докризисного периода. Таким образом, необходимость проведения первоочередных расходов, связанных с функционированием систем жизнеобеспечения населения, вынуждает Правительство области отказаться в ближайшие годы от формирования бюджета развития.

К числу немногих позитивных тенденций регионального бюджета на 2010 г. следует отнести небольшое увеличение ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (ДЦП), обеспечивающих социально-экономическое развитие региона. Доля программно финансируемых в общих расходах бюджета вырастет с 8 до 10%, что сопоставимо с уровнем 2008 г. и, конечно, характеризует качественную сторону областного бюджета, поскольку целевые программы применительно к формату бюджетирования по результатам следует рассматривать в качестве первого шага на пути перехода от функциональной к целевой классификации бюджета (табл. 11).

В числе новых программ, предложенных к финансированию из областного бюджета, целевые программы по сохранению и восстановлению плодородия земель сельскохозяйственного назначения, развитию туризма, реализации пилотного проекта «Развитие социального потенциала сельских поселений», информатизации области. В рамках реализации долгосрочных целевых программ на государственную

Таблица 11. Расходы регионального бюджета Вологодской области на реализацию долгосрочных целевых программ в 2008 – 2010 гг.

Показатели	Фактическое исполнение		План
	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Количество ДЦП	22	28	37
Объём ассигнований, млн. руб.	4 069,8	3 070,3	3 196,2
В % к предыдущему году	125,5	75,4	104,1
Доля расходов на ДЦП в расходах бюджета, %	10,4	8,2	10,2

поддержку сельского хозяйства предусмотрено 445 млн. руб., малого и среднего предпринимательства – 73 млн. руб.

Вместе с тем по 30 из 37 утверждённых ДЦП объёмы запланированных ассигнований ниже объёмов финансирования, предусмотренных в паспортах программ. Всего дефицит ресурсного обеспечения программных мероприятий составит почти 5 млрд. руб. или треть от требуемого финансирования (рис. 7).

Завершая анализ расходной части областного бюджета, необходимо рассмотреть источники покрытия бюджетного дефицита в 2010 г. В сложившейся финансово-экономической ситуации вполне оправданно, что основными источниками финансирования дефицита областного бюджета будут служить заёмные средства (рис. 8).

Как видно, если в 2009 г. дефицит, наряду с привлечением заёмных средств, покры-

вался также за счёт резервного фонда и остатков на бюджетных счетах, то в 2010 г. решать проблему дефицита планируется путём привлечения кредитов коммерческих банков и кредитов из федерального бюджета в сумме 6 млрд. руб. Заметим, что Вологодская область прибегает к кредитным ресурсам впервые после 2002 г.

В результате масштабных внутренних заимствований государственный долг области за 2009 г. увеличился в 6,3 раза по сравнению с объёмом долга за 2008 г. В 2010 г. долговая нагрузка на региональный бюджет ещё более возрастёт. Ожидается, что объём долговых обязательств на 1 января 2011 г. составит почти 18 млрд. руб. или 86% по отношению к налоговым и неналоговым доходам областного бюджета. Таким образом, размер государственного долга области может приблизиться к критическому уровню (100% в объёме собственных

Рисунок 7. Ресурсное обеспечение долгосрочных целевых программ Вологодской области, млн. руб.

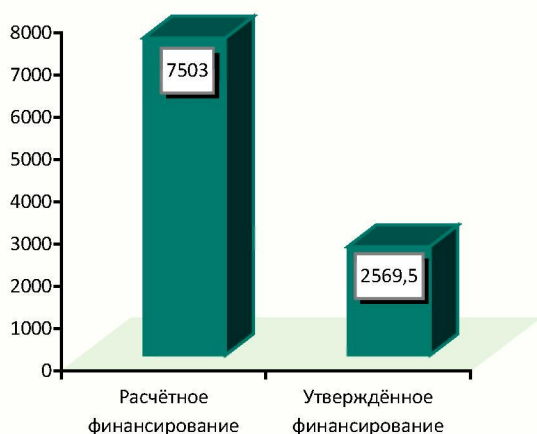


Рисунок 8. Структура источников финансирования дефицита регионального бюджета Вологодской области в 2009 – 2010 гг., %

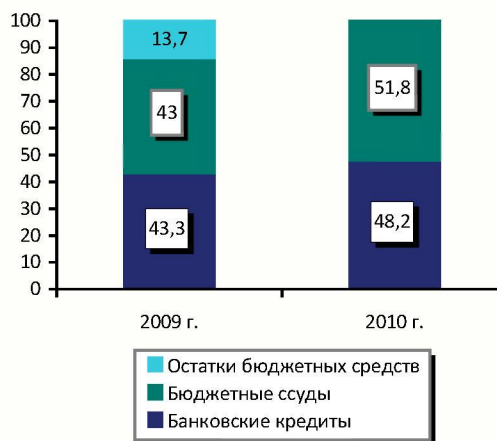


Таблица 12. Динамика государственного долга Вологодской области за 2005 – 2010 гг.

Показатели	Фактически, на 1 января					План на 01.01.2011 г.
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	
Объём госдолга, млн. руб.*	1 099	2 129	1 744	1 752,5	10 992,5	17 935,3
В % к предыдущему году	88,2	193,7	81,9	100,5	627,2	163,2
В % к собственным доходам областного бюджета	7,1	9,8	6,5	5,1	57,8	86,0
Процентные платежи, млн. руб.	0	0	0	0	161,1	581,4

* Источник: данные Министерства финансов РФ.

доходов) и создать очевидную угрозу безопасности региональной бюджетной системы (табл. 12).

Существенное увеличение долговых обязательств области впервые после 2004 г. приведёт к появлению расходов на их обслуживание, которые в целом за 2009 – 2010 гг. составят порядка 800 млн. руб.

Принимая во внимание остроту проблем с долговой нагрузкой в ряде субъектов Федерации, Министерство финансов России, как федеральный орган, отслеживает данную ситуацию. Выступая на форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России», заместитель министра финансов РФ А.Г. Силуанов заверил, что Минфин не допустит дефолта регионов. При этом будут задействованы необходимые инструменты, такие как финансовая помощь, бюджетные кредиты, работа с коммерческими банками по реструктуризации обязательств региона [10].

Завершая анализ закона «Об областном бюджете на 2010 г.», можно заключить, что в основном финансовом документе учтены многие реалии, которые сложились в экономике и бюджетной системе региона за первый год кризиса и которые ещё долго будут определять бюджетные проблемы. Кризис наложил отпечаток на многие статьи доходной и расходной части областного бюджета. Поэтому главной задачей бюджетной политики в концептуальном плане становится ограничение размеров бюджетного дефицита и создание предпосылок для последующего устойчивого социально-экономического развития региона.

Общий объём бюджета на 2010 г. сокращается по сравнению с 2009 г. Тем не менее важнейшая задача, которую решает областной бюджет, — исполнение социальных обязательств перед гражданами вне зависимости от состояния бюджетоформирующей отрасли региона. Следует также иметь в виду, что поддержание утверждённых объёмов бюджетных ассигнований имеет исключительное значение для сохранения и расширения внутреннего потребительского спроса, что в конечном итоге создаёт предпосылки для позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере региона.

В условиях беспрецедентного дефицита региональной бюджетной системы на первый план выходит укрепление доходной базы. В связи с этим считаем возможным сформулировать ряд резервов увеличения доходов областного бюджета:

1. Дополнительные поступления в доход бюджета могут быть обеспечены путём принятия более действенных мер по погашению имеющейся задолженности по налогам и сборам, объём которой на 1 мая 2010 г. составил 2059,2 млн. руб.¹

2. Резервом увеличения доходной базы областного бюджета является полномасштабная инвентаризация результативности предоставления льгот по всем обязательным платежам, их пересмотр и отмена в случае низкой эффективности (в 2008 г. выпадающие в результате предоставления льгот доходы регионального бюджета оценивались суммой порядка 3 млрд. руб.).

¹ По данным УФНС по Вологодской области.

3. В качестве источника пополнения доходной части бюджета следует рассматривать усиление работы финансовых, контролирующих и правоохранительных органов области, направленной на легализацию доходов от коммерческой деятельности, наведение порядка в системе учёта и взимания налоговых и других платежей.

4. Дополнительный рост доходов может дать повышение эффективности администрирования в сфере неналоговых доходов. В докризисный период повышению собираемости этих доходных источников уделялось недостаточно внимания. Сейчас же, в условиях объективного снижения налоговых поступлений, проблема неналоговых доходов становится актуальной. В целях увеличения неналоговых платежей необходимы совершенствование механизмов управления областным имуществом, активизация работы с арендаторами, исключение льготных коэффициентов по арендной плате, пересмотр размеров штрафов и санкций и другие мероприятия, направленные на повышение эффективности использования областной собственности.

Несомненно, задействование всех выше-названных резервов даст определённую прибавку бюджетных ресурсов. Однако ключевым потенциальным источником роста доходной базы продолжает оставаться диверсификация экономики региона. Кризис выявил всю незащищённость бюджетной системы области от влияния мировой конъюнктуры, поэтому только настойчивое осуществление мероприятий, направленных на создание разносторонне развитой экономики, способно решить проблему бюджетной сбалансированности, обеспечить стабильное наполнение областной казны и свести к минимуму бюджетные риски. Такими мероприятиями могут стать развитие малого предприниматель-

ства, деревянного домостроения, внедрение технологических, организационных и управленческих инноваций.

Что же касается расходной части регионального бюджета, то речь должна идти не о механическом сокращении расходов, а о снижении неэффективных, нерациональных затрат путём их оптимизации. Это является крайне непростым решением в связи с высокой долей в структуре расходов неснижаемых социальных обязательств. В этой ситуации прежде всего необходимо совершенствовать структуру и сокращать численность работников государственного управления. Несмотря на довольно значительное (30%) снижение бюджетных ассигнований на содержание аппарата департаментов, комитетов и других подразделений государственных органов области в 2010 г., номинальный объём и удельный вес затрат на управление в расходной части областного бюджета превышает назначения, утверждённые на все отрасли экономики, инфраструктуры, экологию, спорт и культуру (рис. 9).

Эффект от оптимизации управленческих расходов может быть больше, поскольку не все государственные структуры изыскали возможность для сокращения затрат на

Рисунок 9. Расходы регионального бюджета Вологодской области на содержание аппарата органов государственной и исполнительной власти в 2008 – 2010 гг.



функционирование своих аппаратов. Так, например, если Правительство области урезало расходы на 43%, то департамент строительства, промышленности и энергетики, департамент дорожного хозяйства, департамент развития муниципальных образований, жилищная инспекция — всего на 7 — 12%.

Сокращение расходов бюджета подразумевает также ограничение участия государства в тех сферах, где его место должны занять рыночные структуры.

На наш взгляд, в сегодняшней ситуации назрела необходимость разработки на

уровне Правительства и местных органов власти области специальной системы мер, направленных на повышение социальной ответственности бизнеса.

Бесспорно, исполнение бюджета в 2010 г. не будет гладким. Это бюджет жёсткой экономики. Сложность задач, которые предстоит решать в ближайшие годы, диктует необходимость формирования новой системы бюджетных отношений, основным принципом которой должно стать эффективное и рациональное использование финансовых ресурсов, недопущение срыва первоочередных социальных обязательств.

Литература

1. О бюджетной политике в 2010 — 2012 гг. [Электронный ресурс]: Бюджетное послание Президента РФ // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
2. Об областном бюджете на 2010 г. [Электронный ресурс]: закон Вологодской области от 17.12.2009 г. № 2187-ОЗ // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
3. Об областном бюджете на 2009 г. [Электронный ресурс]: закон Вологодской области от 13.12.2008 г. № 1931-ОЗ // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
4. Об исполнении областного бюджета за 2008 г. [Электронный ресурс]: закон Вологодской области от 03.06.2009 г. № 2032-ОЗ // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
5. Об основных направлениях налоговой и бюджетной политики в Вологодской области на 2010 г. и на период до 2012 г. [Электронный ресурс]: постановление Правительства Вологодской области от 14.09.2009 г. № 1397 // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
6. Экспертное заключение Счётной палаты РФ на федеральный бюджет 2010 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счётной палаты РФ. — Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/before>.
7. Анализ основных параметров проекта Федерального закона «О федеральном бюджете РФ на 2010 г. и плановый период 2011 и 2012 гг.» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Института экономики переходного периода. — Режим доступа: <http://www.iet.ru/ru/ekonomiko-politicheskaya-situaciya-v-rossii-v-oktyabre-2009-g-2.html>.
8. Заключение постоянного комитета по экономической политике и собственности Законодательного Собрания Вологодской области по прогнозным показателям социально-экономического развития Вологодской области на 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 гг. [Текст] — 30 с.
9. Рынок чёрной металлургии: Стратегия на 2010 г. [Электронный ресурс] // Металлы и цены. — 2009. — Режим доступа: http://metal4u.ru/news/by_id/4634.
10. Силуанов, А.Г. Региональные бюджеты: текущее состояние и перспективы [Электронный ресурс] / А.Г. Силуанов // Бюджет. — 2009. — № 11. — Режим доступа: <http://bujet.ru/article/65849.php>.
11. Об исполнении бюджетов субъектов РФ за 2008 — 2009 гг., январь 2010 г. [Электронный ресурс]: отчетность Казначейства России // Официальный сайт Федерального казначейства. — Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>