

ОЦЕНКА УСТОЙЧИВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

© 2013 Белостоцкий Алексей Александрович

кандидат экономических наук

Российский государственный социальный университет

129226, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1

E-mail: a.a.belostotskiy@gmail.com

Предпринята попытка дать фундаментальное обоснование устойчивого развития территорий в долгосрочной перспективе, а также проанализировать уровень возникающих рисков в процессе планирования и прогнозирования бюджета и их влияние на инвестиционный климат субъекта РФ.

Ключевые слова: устойчивость бюджетной системы, баланс бюджетной системы, долгосрочное бюджетное планирование и прогнозирование, бюджет субъекта РФ, стратегия социально-экономического развития Курской области до 2020 г., финансовое состояние региона, бюджетные и инвестиционные риски региона.

В понятие устойчивости закладывается такое состояние бюджета, при котором обеспечиваются нормальное функционирование субъекта публичной власти, реализация всех закрепленных за ним полномочий на основе полного и своевременного финансирования предусмотренных в бюджете расходов, включая погашение и обслуживание внутреннего и внешнего долга.

Устойчивость бюджета позволяет судить о прочности финансовой основы деятельности субъекта власти¹.

Устойчивость бюджетной системы характеризуется показателем баланса по бюджетным располагаемым доходам, который определяется как разница между располагаемыми доходами и расходами бюджетной системы (без учета расходов за счет средств Фонда национального благосостояния и операций со средствами пенсионных накоплений), и соотношением этого баланса с допустимой величиной нефтегазового трансферта².

Баланс бюджетной системы (разница между доходами и расходами бюджетов бюджетной

системы) будет положительным в рассматриваемый период планирования. Это обусловлено наличием поступлений в накопительную часть пенсий, которые практически не будут расходоваться в течение периода планирования. Вместе с тем величина профицита будет последовательно снижаться.

Представим динамику общего и нефтегазового баланса бюджетов разного уровня (табл. 1).

Баланс по располагаемым доходам, согласно оценке, будет в целом соответствовать нормативно установленной величине нефтегазового трансферта 3,7 % ВВП, и с учетом заложенных при подготовке прогноза гипотез не потребуются привлечения дополнительных источников для финансирования расходов бюджетной системы (рис. 1).

Таким образом, при изложенных параметрах бюджетных расходов обеспечивается долгосрочная устойчивость бюджетной системы, поскольку в этом случае к 2030 г. расходы бюджетов будут покрываться располагаемыми доходами и нефтегазовым трансфертом, что приведет к по-

Таблица 1. Балансы бюджетов разного уровня, % ВВП

Показатели	2011 г.	2015 г.	2020 г.	2030 г.
Баланс:				
Расширенный	1,5	1,0	0,3	-0,2
Консолидированный	0,1	-0,9	-2,0	-2,9
Федеральный	0,5	-0,4	-1,4	-2,2
Нефтегазовый баланс:				
Расширенный	-5,1	-3,9	-3,3	-3,3
Консолидированный	-6,5	-5,8	-5,6	-6,0
Федеральный	-6,1	-5,3	-5,0	-5,3

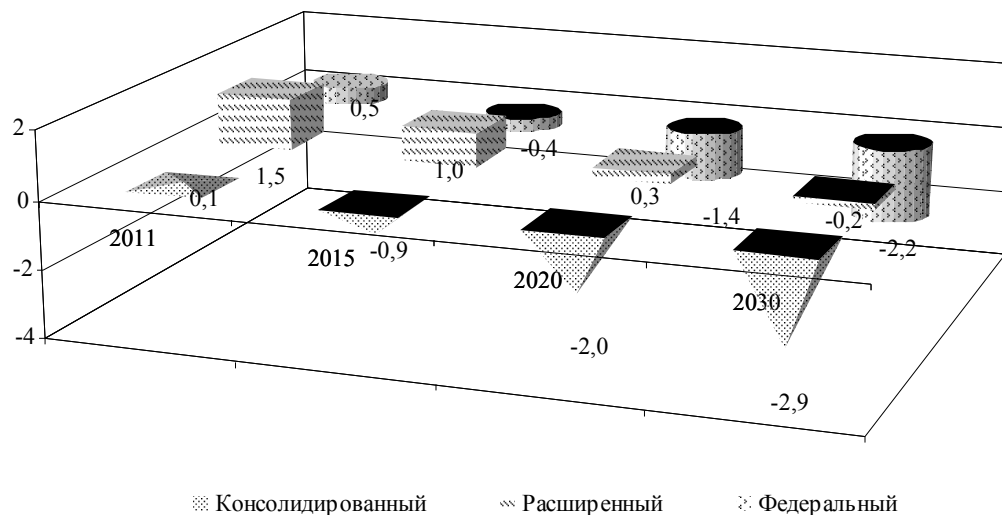


Рис. 1. Прогноз параметров расширенного бюджета, % ВВП

вышению эффективности расходов бюджета и будет выступать сдерживающим фактором для необоснованного роста расходов³.

В настоящее время на уровне субъекта РФ разработана «Стратегия социально-экономического развития Курской области до 2020 года», в рамках которой определены направления совершенствования системы бюджетно-налоговой политики, способствующие повышению эффективности планирования доходов и расходов бюджета, включая определение и формализацию целей, которые должны быть достигнуты в результате расходования бюджетных средств, в том числе и в долгосрочной перспективе.

Стратегические цели бюджетно-налоговой политики Курской области заключаются в следующем:

- целевое, программное финансирование расходов;
- бюджетирование, ориентированное на результат;
- оптимизация затрат на предоставление бюджетных услуг и исполнение полномочий;
- достижение высокого уровня качества предоставляемых бюджетных услуг;
- четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней на долгосрочной основе;
- рост доли собственных доходов областного и местных бюджетов;
- проведение структурных реформ, поддержание конкурентной среды, благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, содействие росту доходов населения;

- оптимизация уровня налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты и физических лиц;
- оптимизация сочетания фискальной, регулирующей и стимулирующей функций региональных и местных налогов и сборов.

Для практической реализации данных целей необходимо выполнить решение приоритетных задач бюджетно-налоговой политики:

- разработка перечня предоставляемых бюджетных услуг, стандартов их качества и нормативов финансирования;
- использование показателей востребованности бюджетных услуг при планировании расходов бюджета;
- развитие инструментов независимой публичной экспертизы законопроектов в области налогового и бюджетного законодательства;
- расширение временных горизонтов бюджетного планирования;
- сокращение бюджетных средств, предоставляемых негосударственным организациям;
- реструктуризация сети бюджетных учреждений с целью повышения качества и снижения стоимости услуг, предоставляемых государственными организациями;
- формирование и эффективное функционирование единой интегрированной автоматизированной системы обмена данными и взаимодействия участников государственных закупок.
- инициативы о внесении изменений и дополнений в федеральное законодательство о налогах и сборах, в том числе направленные на расширение налоговых полномочий органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления;

Таблица 2. Динамика валового регионального продукта до 2020 г. (в сопоставимых ценах), %

Показатели	Вариант прогноза *	Прогноз (среднегодовой темп роста)			
		2006-2008	2009-2010	2011-2015	2016-2020
		ВРП	1	104,6	105,4
	2	106,1	109,7	108,3	108,7
Индекс промышленного производства	1	104,5	104,7	103,0	103,0
	2	107,2	111,2	109,0	109,0
Индекс физического объема продукции сельского хозяйства	1	102,8	103,0	103,0	103,0
	2	104,1	105,2	106,2	108,4
Индекс физического объема работ, выполненных по виду деятельности «строительство»	1	102,1	104,5	105,4	107,0
	2	104,0	109,5	110,4	111,8
Индекс физического объема оборота розничной и оптовой торговли	1	115,3	110,5	110,0	109,0
	2	116,0	114,0	112,0	110,0
Индекс физического объема транспорта и связи	1	107,6	107,0	107,8	109,0
	2	109,5	110,0	111,0	112,0

* 1 вариант - инерционный

2 вариант - инновационно-прорывной

- законодательное закрепление основных доходных источников (собственные налоги, отчисления от налоговых поступлений) за региональным и местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе;

- инвентаризация всех региональных и местных законодательных и иных нормативных правовых актов на предмет обоснованности предоставления льгот и прочих преференций; оценка уровня расходов на их финансирование;

- формирование стратегии развития налогооблагаемой базы как в фискальном (по имущественным, земельному и транспортному налогам, налогу на добычу полезных ископаемых, налогу на игорный бизнес), так и в стимулирующем (налог на доходы физических лиц и налог на прибыль организаций) направлении;

- разработка и реализация единой системы государственного учета, инвентаризации и оценки объектов недвижимости, находящихся на территории области;

- содействие в перенесении центров прибыли работающих в области компаний на ее территорию;

- развитие стимулирующей составляющей налоговой системы, осуществление комплекса мер по легализации заработной платы, включающего в себя непосредственную поддержку предприятий при условии вывода ими заработной платы из «тени»;

- формирование стратегии установления сборов на территории области как платежей с правом требования ответной услуги;

- расширение налоговых полномочий органов власти субъектов и местного самоуправления при одновременном предотвращении недобросовестной налоговой деятельности и обеспечении единого налогового пространства;

- законодательное закрепление основных доходных источников (собственные налоги, отчисления от налоговых поступлений) за региональным и местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе в соответствии с установленным разграничением расходных полномочий и обязательств;

- организация сбора налогов в местный бюджет органами местного самоуправления;

- достижение оптимального сочетания фискальной, регулирующей и стимулирующей функций региональных и местных налогов и сборов;

- сокращение масштабов расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы (предусматривая при прочих равных условиях зачисление 100 % поступлений по определенным видам налогов и сборов за бюджетом одного уровня);

- обеспечение уплаты налогов по месту фактической деятельности предприятий, введение правовых и финансовых механизмов по противодействию недобросовестной налоговой конкуренции⁴.

В прогнозируемом периоде выделяются три основных периода или фазы развития (табл. 2).

Для Курской области предлагаются следующие варианты сценария развития:

Первый (базовый) - сценарий инерционного развития, который реализуется на практике и свя-

зан с сохранением существующих темпов роста, конкурентоспособности и эффективности экономики, не предполагает новых масштабных региональных проектов или стратегий. Данный сценарий усиливает сырьевую ориентацию региональной экономики (стабилизация добычи ресурсов в связи с инфраструктурными ограничениями).

Второй (целевой) - сценарий инновационно-прорывной, включающий три стратегических направления развития:

- 1) ресурсный регион;
- 2) индустриально-инновационный центр;
- 3) возвращение агропромышленного статуса⁵.

Представим структуру ВРП по инновационно-прорывному сценарию (Inn) и инерционному сценарию (En) (рис. 2).

тообразующих налогов - налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц.

Как показывает анализ, субъекты РФ, принимая бюджеты на очередной финансовый год, в большинстве случаев планируют дефицит. Это вызвано желанием исполнить действующие расходные обязательства и принять новые, не обеспеченные доходными источниками. Источником покрытия планового дефицита бюджета в основном служат привлеченные средства в виде бюджетных кредитов и кредитов коммерческих банков, используется и такой инструмент, как эмиссии региональных и муниципальных ценных бумаг. Значительная доля дефицитов бюджетов субъектов РФ покрывается остатками средств на счетах Федерального казначейства на 1 января бюджетного года.

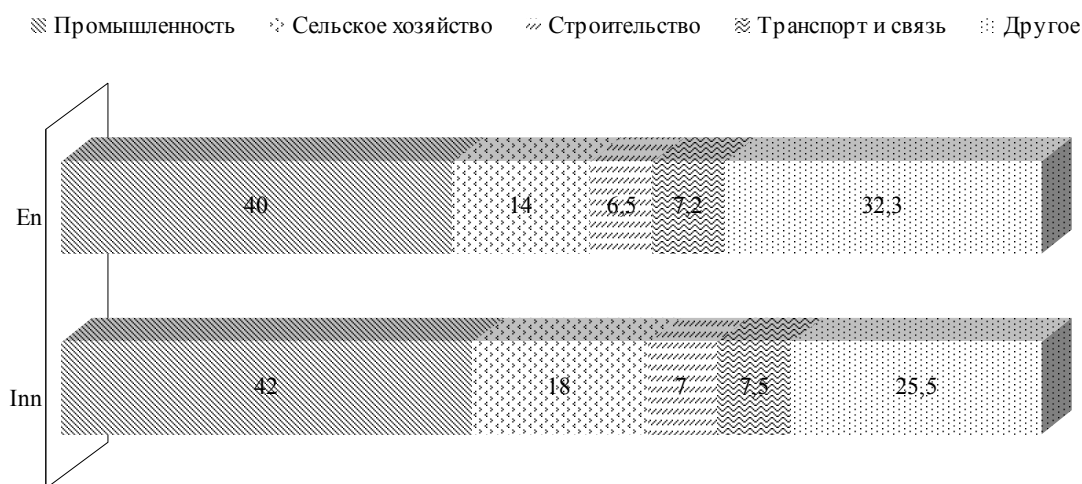


Рис. 2. Изменения структуры ВРП по инновационно-прорывному сценарию (Inn) и инерционному сценарию (En), %

Финансовое состояние регионов весьма различно по своим характеристикам. Регулярно проводимый мониторинг исполнения бюджетов субъектов РФ показывает, что по темпам роста собственных доходов, по действующим и принимаемым расходным обязательствам, получаемой из федерального бюджета финансовой помощи и другим показателям регионы делятся на несколько групп. Невозможно четко разделить субъекты по признаку финансовой устойчивости региональной финансово-бюджетной системы. Но можно попытаться составить качественную характеристику потенциальной устойчивости бюджетов субъектов РФ в условиях, когда в результате изменения социально-экономической ситуации возможно изменение собираемости бюджетных

17 декабря 2012 г. Курской области агентством Fitch Ratings были присвоены долгосрочные рейтинги в иностранной и национальной валюте на уровне «BB+».

Рейтинги Курской области отражают хорошие показатели исполнения бюджета, низкий прямой риск (прямой долг плюс прочая задолженность по классификации Fitch), контролируемые условные обязательства и финансирование значительной доли капитальных расходов за счет собственных средств. В то же время рейтинги принимают во внимание умеренный размер экономики региона и растущее давление на операционные расходы, что обуславливает некоторое ухудшение бюджетных показателей и прогноз увеличения долга в 2013-2014 гг.

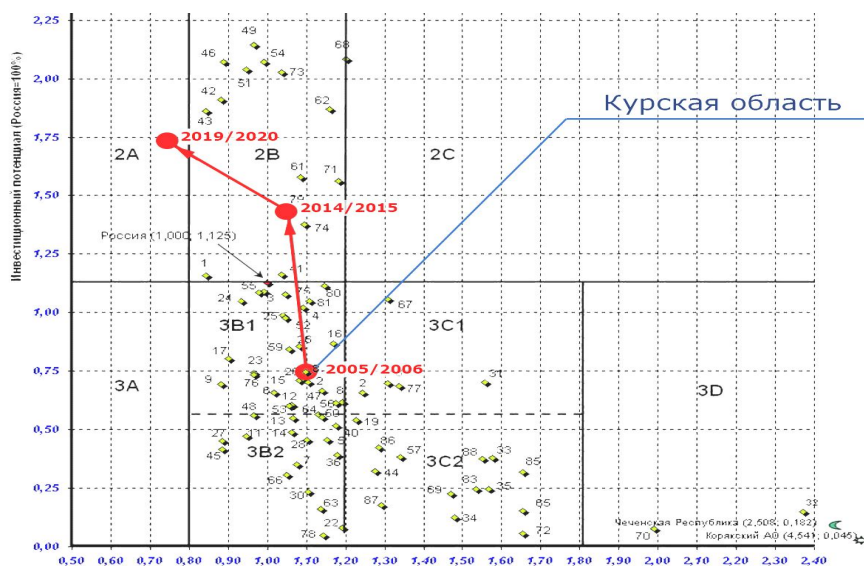


Рис. 3.. Прогноз бюджетных рисков Курской области

По мнению Fitch, операционный баланс Курской области несколько ухудшится в 2012-2014 гг., но останется на приемлемом уровне: в среднем 16 % операционных доходов. В прошлом Курская область имела хорошие бюджетные показатели с операционной маржой, составлявшей в среднем 21,5 % в 2010-2011 гг. Ожидаемое ухудшение операционных показателей связано с усилением давления на операционные расходы, вызванным обещаниями, сделанными в предвыборный период, и перераспределением расходных полномочий на уровень субъекта Федерации⁶.

Реализация программных мероприятий, конкретных проектов и программ приведет к улучшению инвестиционного климата Курской области и перемещению в рейтинге регионов России из зоны 3B1 - пониженный потенциал - умеренный риск в 2005-2006 гг. в зону 2B - средний потенциал - умеренный риск в 2014-2015 гг. и впоследствии в зону 2A - средний потенциал - минимальный риск в 2019-2020 гг. (рис. 3).

С целью обеспечения методологического единства прогнозов, выполненных регионами, и прогнозов федерального уровня построение сценариев социально-экономического развития Курской области, их реализация должны опираться на средне- и долгосрочный прогноз роста российской экономики с учетом неравномерности ее развития⁷.

Проведение предсказуемой и ответственной бюджетной политики является важнейшей предпосылкой для обеспечения макроэкономической стабильности, которая:

- определяет базовые условия для устойчивого экономического роста;
- способствует созданию благоприятного инвестиционного климата, диверсификации и повышения конкурентоспособности субъектов экономики, основанной на инновационном развитии;
- ведет к созданию рабочих мест, требующих высокой квалификации кадров;
- определяет достижение ключевой конечной цели стратегии социально-экономического развития страны - роста уровня и качества жизни населения.

¹ Пикман Л. Устойчивость бюджетов субъектов РФ // Бюджет 2008. № 12. С. 31-34.

² Концепция долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 года / М-во экон. развития Рос. Федерации: офиц. сайт. URL: <http://www.economy.gov.ru>.

³ Сценарные условия долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года.

⁴ Стратегия социально-экономического развития Курской области на период до 2020 года: постановление от 24 мая 2007 г. № 381-IV ОД.

⁵ О программе социально-экономического развития Курской области на 2011 - 2015 годы: закон Курской области от 28 февр. 2011 г. № 15-ЗКО.

⁶ Рейтинговое агентство «FitchRatings». Рейтинговый отчет Курской области: офиц. сайт URL: <http://www.fitchratings.ru/media/creditreport/finances/Kursk20Region>.

⁷ Официальная Курская область. Сервер органов власти Курской области: офиц. сайт. URL: <http://www.rkursk.ru>.

Поступила в редакцию 02.08.2013 г.