

ББК 65.261.783

Я.А. Денисов

Пути совершенствования бюджетной политики Алтайского края в посткризисный период

Ya. A. Denisov

Ways to Improve Budgetary Policy at the Altai Territory in Post-Crisis Period

Рассматриваются основные направления и ориентиры бюджетной политики Алтайского края в 2011–2013 гг., изучается стратегия социально-экономического развития региона на период до 2025 г., а также мероприятия бюджетной политики, стратегические перспективы и приоритеты развития края. Исследуются факторы, сдерживающие социально-экономическое развитие региона, изучаются возможности увеличения доходной части регионального бюджета и повышения эффективности ее использования.

Ключевые слова: региональная бюджетная политика, социально-экономическое развитие, стратегия бюджетной политики, дотационность бюджета.

Бюджетная политика Российской Федерации является составной частью экономической политики страны, цель которой – проведение всесторонней модернизации экономики, предполагающей создание условий для повышения ее эффективности и конкурентоспособности, долгосрочного устойчивого развития, улучшения инвестиционного климата [1].

Кризис 2008 г. выявил необходимость изменения региональной бюджетной политики. Практика увеличения расходов в соответствии с доходами, а зачастую и с их опережением, оказалась нежизнеспособной, так как местные органы власти не сумели провести требуемые сокращения расходов в период рецессии, когда поступления в бюджет резко сократились. В связи с этим назрела необходимость поиска путей совершенствования региональной бюджетной политики, не зависящей от цикличности операционных доходов.

В соответствии с бюджетным посланием, опубликованным 29 июня 2010 г. на Официальном сайте главы государства, к основным направлениям и ориентирам бюджетной политики в 2011–2013 гг. отнесены [2]:

- обеспечение макроэкономической стабильности, предусматривающей сбалансированный бюджет, последовательное снижение бюджетного дефицита, а также прогнозируемые параметры инфляции;

The article investigates key development areas of the budgetary policy in the Altai Territory in 2011–2013, analyzes the regional strategy of socio-economic development till 2025, major activities of the budgetary policy, strategic prospects and priorities of the regional development. The author researches factors hindering socio-economic development of the region, and studies opportunities for growing revenues of the regional budget and increasing the effectiveness of its spending.

Key words: regional budgetary policy, socio-economic development, strategy of budgetary policy management, budget deficit.

- ориентирование бюджетной системы на достижение конкретных результатов;
- безусловное исполнение социальных обязательств;
- разработка и внедрение инструментов поддержки инноваций в таких областях, как энергоэффективность, медицинская техника и фармацевтика, космос и телекоммуникации, ядерные технологии, стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение;
- повышение качества человеческого капитала, подразумевающее рост научного потенциала, накопление объектов интеллектуальной собственности, улучшение здоровья граждан страны, формирование здорового образа жизни, создание условий для повышения трудовой и творческой активности;
- применение более грамотного налогового администрирования.

При формировании расходов федерального бюджета на 2011–2013 гг. региональным властям предлагается уделить особое внимание повышению эффективности социальной защиты населения; поиску возможностей увеличения фондов оплаты труда работников бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащих, развитию образования, здравоохранения и социального обслуживания; обеспечению обороноспособности страны; развитию транспортной

инфраструктуры; оптимизации масштабов и форм поддержки экономики.

Одновременно с усовершенствованием системы расходования необходимо искать возможности для повышения доходов бюджета. При этом рост доходов должен быть обеспечен прежде всего за счет улучшения администрирования уже существующих налогов. В то же время по отдельным направлениям возможна оптимизация налогообложения в целях стимулирования и расширения предпринимательской деятельности, в первую очередь инновационной направленности.

Налоговая политика государства в долгосрочной перспективе должна быть нацелена на обеспечение условий инновационного развития экономики: мотивация к производству новых товаров, работ (услуг), отвечающих мировым требованиям, и стимулирование спроса на них на внутреннем рынке, в связи с чем возникает объективная необходимость применения комплексного подхода по следующим ключевым направлениям:

- создание дополнительных условий для ведения инновационной деятельности частного и государственного секторов экономики;
- стимулирование применения энергосберегающих методик и рационального использования природных ресурсов;
- применение механизма государственно-частного партнерства для формирования инвестиционных ресурсов в системы здравоохранения и образования (освобождение от налога на прибыль в данных областях социальной сферы);
- расширение и укрепление налоговой базы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за счет возникновения новых активных хозяйствующих субъектов.

Актуальными остаются также вопросы повышения эффективности проводимой налоговой политики. Представляется необходимым провести анализ и оценить эффективность влияния на социальные и экономические процессы действующих налоговых и таможенных инструментов.

Мероприятия, проводимые регионом, должны носить комплексный характер и осуществляться в рамках утвержденной долгосрочной региональной стратегии. Для Алтайского края примером такого документа является «Стратегия социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 г.» [9].

Поскольку реализация большинства мероприятий, предусмотренных подобными документами, финансируется из бюджета, необходимо также совершенствовать стратегию управления бюджетной политикой региона, под которой понимают разработку концептуальных подходов, связанных с экономическим и социальным развитием региона. Целью стратегии

является придание устойчивости бюджетной системе и экономике региона в долгосрочной перспективе, для чего необходимо целенаправленно воздействовать на формирование ресурсного потенциала территории, создавать предпосылки для активизации предпринимательского поведения основных субъектов хозяйствования, осуществлять контроль за региональными и межрегиональными финансовыми потоками, в которых участвует регион [4, с. 43].

В настоящее время востребован посткризисный подход к управлению экономикой. Его результативность напрямую зависит от взаимодействия бизнеса и власти. Пристальное внимание должно уделяться малому и среднему предпринимательству, расширению их доступа к финансово-кредитным ресурсам, стимулированию условий для развития частного бизнеса.

В 2009 г. бюджетная политика Алтайского края строилась в основном на распределении средств федерального бюджета, т.е. имела ярко выраженный дотационный характер [5, с. 28–35]. На данный момент выстраиваются стратегические перспективы развития региона, отраженные в Законе Алтайского края «О краевом бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», подготовленном в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ и Законом Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае». Предполагается, что налоговая политика Алтайского края в 2012–2014 гг. будет ориентирована на мобилизацию собственных доходов на основе экономического роста и развития налогового потенциала, исходя из позитивных структурных изменений в экономике Алтайского края.

Бюджетная политика региона на среднесрочную перспективу, отраженная в законе, ориентирована на реализацию основных задач, определенных «Стратегией социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 г.», краевой программой по повышению эффективности бюджетных расходов в Алтайском крае на период до 2013 г. и планом мероприятий по ее реализации в 2011 г. [6].

В целом мероприятия бюджетной политики региона в 2012–2014 гг. направлены на создание условий для развития и модернизации экономики Алтайского края, повышение уровня и улучшение качества жизни населения, обеспечение долгосрочного устойчивого развития территории.

Исходя из объема прогнозируемых доходов краевого бюджета в 2012–2014 гг. и на основе оценки поступлений доходов в краевой бюджет в 2011 г., рассчитан общий объем расходов краевого бюджета. Так, предполагаемые доходы в 2012 г. составят 52,95 млрд руб., в том числе объем межбюджетных трансфертов – 21,21 млрд руб., прогнозируемый объем расходов – 57,59 млрд руб., при этом дефицит краевого бюджета составит 4,64 млрд руб. [7].

Основными источниками финансирования дефицита краевого бюджета являются кредиты, предоставленные кредитными организациями и другими бюджетами российской бюджетной системы.

Сравнительный анализ сопоставимых показателей свидетельствует о прогнозируемом росте доли налоговых доходов в общем объеме поступлений в краевой бюджет с 44,9% в 2010 г. до 59,8% в 2012 г. Основной доход краевого бюджета Алтайского края – это налог, собираемый с физических лиц, – 9,63 млрд руб.

Среди статей расходов наибольшее внимание уделено сфере образования, на которую в 2012 г. планируется направить 24,8% краевого бюджета (около 14,323 млрд руб.). На социальную политику, в том числе социальное обеспечение населения, выделено 13,463 млрд руб., на сферу здравоохранения – 13,301 млрд руб., безопасность и правоохранительную деятельность – 426 млн руб., нужды национальной экономики – 9,897 млрд руб., из которых 5,696 млрд руб. будет потрачено на реконструкцию дорожного хозяйства и 1,215 млрд руб. на развитие сельского хозяйства. Кроме того, 1,515 млрд руб. пойдет на решение вопросов ЖКХ.

По сравнению с бюджетом 2011 г., в 2012 г. предполагается увеличение доходной части на 8%, расходной части – на 16%. В процентном отношении предполагается увеличить расходы на образование и здравоохранение.

Что касается планового периода 2013–2014 гг., то Законом Алтайского края [7] предусматривается незначительное увеличение доходной части бюджета за счет увеличения налоговых поступлений, а также планируется существенное сокращение дефицита бюджета.

Основными стратегическими приоритетами социально-экономического развития Алтайского края в 2012–2025 гг. будут являться развитие агропромышленного, туристско-рекреационного и научно-инновационного комплексов, а также транспортной инфраструктуры.

По данным Федеральной службы государственной статистики, инвестиции в основной капитал на душу населения в Алтайском крае в 2009 г. составляли 17500,4 руб., тогда как в среднем по России данный показатель был равен 55882,6 руб. Удельный вес предприятий, осуществляющих инновационную деятельность, в общем числе организаций составлял 8,2% [8]. Такое существенное отставание свидетельствует о низкой инвестиционной привлекательности региона, в связи с чем одним из важных направлений бюджетной политики края является реализация целевой программы «О государственной поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае на 2011–2013 гг.». В рамках данной программы расходы бюджета предполагается направить на повышение инвестиционной привлекательности региона для

бизнеса, модернизацию производственных фондов ведущих отраслей края и обеспечение их конкурентоспособности.

Проанализировав индекс промышленного производства, можно утверждать, что финансирование ведомственной целевой программы «Развитие промышленного производства в Алтайском крае» оказывает положительное влияние на экономическое развитие региона, выдвинув его на второе место по данному показателю в Сибирском федеральном округе. Прирост показателя за 2010 г. составил 20%, тогда как в среднем по России рост индекса находится на уровне 8%.

На наш взгляд, в законе [7] уделено недостаточное внимание проблемам добывающего комплекса. С 2005 г. в регионе наблюдается спад добычи полезных ископаемых, который в 2010 г. достиг 24,4%.

О низкой эффективности программ аграрного сектора свидетельствуют показатели производства продукции сельского хозяйства. В 2010 г. индекс производства данного сектора сократился и составил 84,6% к предыдущему году.

Более пристальное внимание должно быть уделено программам, нацеленным на решение проблем демографии, здоровья и образования населения. С 2005 г. наблюдается непрерывное сокращение численности трудоспособного населения с 1,628 до 1,549 млн человек в 2010 г. [9].

Таким образом, необходимо подчеркнуть, что существует ряд факторов, сдерживающих социально-экономическое развитие края, среди которых необходимо выделить высокую дотационность бюджета, ограничивающую бюджетное участие в развитии производственной и социальной инфраструктуры, недостаточность финансовых средств для покрытия реального дефицита бюджета и наличие кредиторской задолженности, что приводит к необходимости выстраивания эффективного механизма управления государственным имуществом.

К проблемам в экономике Алтайского края также можно отнести структурные диспропорции в экономике. С 2002 г. объем валового регионального продукта не превосходит расходы на конечное потребление. Экономика Алтайского края характеризуется низким уровнем производительности труда, низкой конкурентоспособностью предприятий и их рентабельностью, низкой долей совокупных налоговых поступлений секторов, занимающих доминирующее положение в структуре экономики края, низким удельным весом предприятий, ориентированных на инновационное развитие в приоритетных секторах экономики края, низкой интернационализацией бизнеса. Дефицит местных бюджетов не позволяет выполнить финансовые обязательства по реализации муниципальных проектов, что в конечном итоге приводит к увеличению числа незавершенных строительных объектов.

Финансовое обеспечение реализации программных мероприятий ориентировано преимущественно на использование собственных средств предприятий и организаций, кредитов коммерческих банков, а также средств федерального, регионального и местных бюджетов.

Повышение эффективности использования общественных финансов края возможно за счет реализации принципов бюджетирования, ориентированного на результат (далее – БОР). В Алтайском крае, который был выбран на федеральном уровне одним из «пилотных» регионов по внедрению БОР, реализация в крае принципов БОР как основного механизма повышения эффективности использования общественных финансов осуществляется на основе обмена лучшим опытом с другими «пилотными» регионами с учетом комплекса мер по повышению результативности бюджетных расходов, реализуемых на федеральном уровне.

Процесс планирования и программирования обеспечивает увязку достижения целей с бюджетным процессом, что, в свою очередь, позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств и обеспечить переход на систему БОР.

Главным условием реализации программы является привлечение в экономику и социальную сферу края необходимых финансовых ресурсов. Пока преждевременно говорить о конкретных результатах внедрения принципов БОР из-за относительно небольшого периода их действия, однако предварительные, промежуточные итоги свидетельствуют о целесообразности программы и ее эффективности.

Финансирование программных мероприятий из федерального бюджета осуществляется на основании представляемых отраслевыми органами исполнительной власти края бюджетных заявок при условии долевого участия администрации Алтайского края и органов местного самоуправления.

Финансирование работ по мероприятиям и проектам программы за счет средств краевого бюджета осуществляется путем целевого назначения через органы местного самоуправления или лицевые счета заказчиков-застройщиков. Средства краевого бюджета, направляемые на финансирование мероприятий программы, подлежат ежегодному уточнению при принятии законов о краевом бюджете на очередной финансовый год.

Финансирование из краевого бюджета объектов муниципальной собственности осуществляется на условиях софинансирования программных проектов и мероприятий из местных бюджетов.

В качестве каналов привлечения средств из внебюджетных источников предполагается использовать финансово-кредитные рычаги управления, предусматривающие привлечение внебюджетных источников финансирования через развитие ипотечного жилищного кредитования, лизинговой деятельности, субсидирование процентной ставки по кредитам коммерческих банков, привлечение частного отечественного и иностранного капитала на территорию края.

Решение об оказании государственной поддержки из краевого бюджета при осуществлении коммерческих проектов принимается по каждому проекту после проведения экспертизы соответствующего бизнес-плана.

Данный комплексный подход стратегического управления бюджетом с долгосрочным планированием и согласованием бюджетной политики позволит преодолеть социально-экономические проблемы края, такие как ориентация на дотационные формы регулирования, дефицит регионального бюджета, отсутствие согласованности и контроля движения трансфертов на проводимые реформы, неэффективность использования федеральных средств, и в конечном счете привести к улучшению финансовой устойчивости местных и региональных органов власти.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.bdkodeks.ru>.
2. Медведев Д. Бюджетное послание о бюджетной политике на период с 2011 по 2013 годы [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/news/8192>.
3. О комплексной программе социально-экономического развития Алтайского края : Постановление Администрации Алтайского края от 28 декабря 2007 г. №622 [Электронный ресурс]. – URL: www.econom22.ru/.
4. Бескорвайная Н.С. Эффективность управления бюджетными потоками региона // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – Ростов-н/Д., 2004.
5. Плышевский Б. Бюджетный федерализм и распределение ВВП // Вопросы экономики. – 2010. – №12.
6. Об утверждении краевой программы по повышению эффективности бюджетных расходов в Алтайском крае на период до 2013 года и плана мероприятий по ее реализации в 2011 году : Постановление Администрации Алтайского края от 3 июня 2011 г. №293 [Электронный ресурс]. – URL: <http://Zakon-region.ru/altaysiy-kray/57.ru>.
7. О краевом бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов : Закон Алтайского края [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru/2011/11/24/altay-zakon-budget-reg-dok.html>.
8. Данные Федеральной службы государственной статистики РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru>.
9. Стратегия социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.minregion.ru/activities/territorial>.