

Особенности региональных бюджетов и разработка концепции их поддержки в условиях экономических циклов

© 2011 А.В. Швецов

кандидат экономических наук, доцент

Марийский государственный технический университет, г. Йошкар-Ола

E-mail: shvetsoff@rambler.ru

Статья посвящена вопросам анализа бюджетно-налоговой политики в Российской Федерации, правовым и экономическим вопросам формирования бюджетов территорий. Особое внимание уделяется созданию резервно-инвестиционных фондов на региональном и территориальном уровнях. Подчеркивается, что данные фонды могут способствовать улучшению социально-экономического положения многих субъектов Федерации.

Ключевые слова: экономические циклы, индекс промышленного производства, бюджетное моделирование, территориальные финансы, резервно-инвестиционный фонд.

Факт того, что российская экономика с переходом к рыночному типу хозяйствования оказалась под влиянием циклов экономических кризисов, является неоспоримым. Однако очевидно, что к кризисам можно и нужно приспосабливаться. С переменным успехом это удастся сделать на федеральном уровне. На рис. 1 пред-

его динамике условно можно представить воздействие кризиса на экономику. На рис. 2 изображена динамика данного показателя в период с марта 1992 г. по ноябрь 2011 г.

Анализ графика (см. рис. 2) показывает, что, в отличие от экономического кризиса 1998 г., вызвавшего существенный рост индекса цен, в

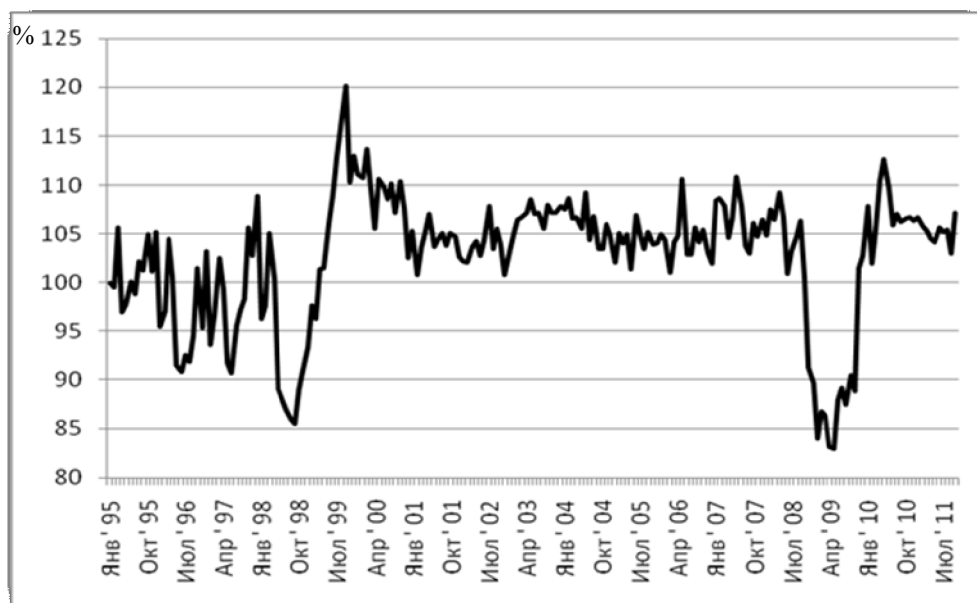


Рис. 1. Динамика изменения индекса промышленного производства в РФ в период с 1995 по 2011 г.

ставлена кривая индекса промышленного производства в Российской Федерации в период с февраля 1995 г. по ноябрь 2011 г.

Кризисы 1998 и 2008 гг. отчетливо отмечены резким падением индекса. Несомненно то, что оба эти кризиса должны были сказаться на уровне и качестве жизни населения страны.

Одним из индикаторов качества жизни¹ можно считать уровень потребительских цен и по

2008 г. подобного роста не произошло. Можно предположить, что данный кризис “контролировался и управлялся”. И одним из стабилизирующих факторов стали финансовые резервы, накопленные государством в результате высоких цен на нефть и газ. То есть мы имеем дело с управляемой бюджетной политикой на федеральном уровне. По нашему мнению, подобные бюджетные механизмы вполне можно реализовать

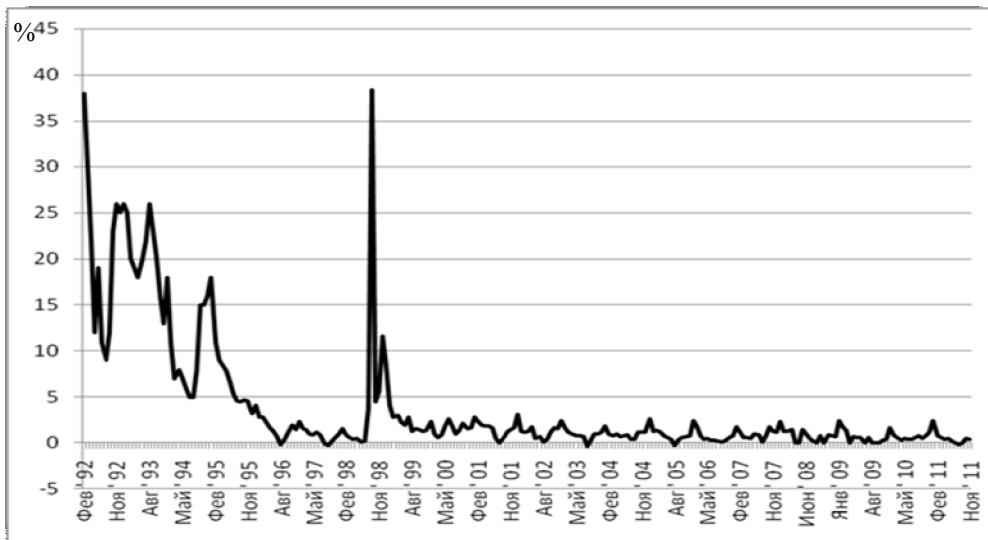


Рис. 2. Динамика изменения индекса потребительских цен в РФ в период с 1992 по 2011 г.

либо на региональном уровне (уровень субъекта Федерации), либо на территориальном уровне (уровень нескольких субъектов, расположенных территориально рядом, возможно, даже не относящихся к одному федеральному округу).

Другой социальный показатель, который можно использовать для характеристики периодов кризиса, - это безработица, или уровень безработицы. Динамика данного показателя представлена на рис. 3.

середины 90-х гг. прошлого века во время экономического кризиса 2008 г. рост данного показателя произошел очень резко, но в меньших масштабах. То есть дотации регионам поддержали ряд предприятий, не допустив массовых закрытий производств и более значительного роста безработицы. Эти примеры наглядно демонстрируют преимущества гибкой федеральной бюджетной политики, хотя на региональном уровне существует множество особенностей, которые необходимо учитывать при со-



Рис. 3. Динамика уровня безработицы в РФ в период с 1994 по 2011 г.

На рис. 3 видны пики максимальных значений уровня безработицы, относящиеся к периодам экономических кризисов 1998 г. и 2008 г. Совместный анализ рис. 2 и 3 позволяет сделать вывод и о различном характере кризисов. В отличие от достаточно плавного повышения уровня безработицы

ставлении бюджетов. В этом случае можно было бы использовать термин “бюджетное моделирование”, подчеркивая тем самым перспективность применения математико-статистического аппарата.

Бюджетная политика субъектов Российской Федерации представляет собой совокупность от-

ношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования региональных фондов финансовых ресурсов для решения социально-экономических задач субъектов РФ.

Правовой основой функционирования территориальных финансов являются законодательные акты, изданные в России за период с 1991 г. по настоящее время².

Основным источником формирования бюджетов субъектов выступают региональные налоги. В настоящее время каждый субъект РФ самостоятельно устанавливает и вводит своими законами региональные налоги и сборы в соответствии с общими принципами налогообложения и сборов, установленными Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Данные законы носят общий для всех субъектов РФ характер, определяют взаимоотношения региональных и федеральных властей, в том числе по разграничению предметов ведения и полномочий между органами власти РФ и субъектами РФ в финансовой сфере. Большинство региональных особенностей по ведению финансов носит территориально-географический характер.

Особенностью бюджетов некоторых субъектов следует считать применение механизма секвестрования бюджета региона при необходимости. Данный механизм может быть запущен в случае недостатка бюджетных средств на реализацию всех намеченных программ. При этом региональным властям придется отказаться от ряда инвестиционных программ.

Многие субъекты РФ значительные вливания в бюджеты получали в качестве налогов на игровой бизнес, но после введения запрета в соответствии с Федеральным законом от 29 де-

кабря 2006 г. № 244-ФЗ на данный вид бизнеса вынуждены были сократить финансирование ряда программ, в том числе социальных. Так, в Республике Марий Эл республиканский бюджет 2009 г. недополучил 157 млн. руб. «игорных» денег³. Изменение порядка взимания транспортного налога в данной республике в соответствии с принятым Законом Республики Марий Эл от 4 августа 2008 г. № 32-З привело к потере для республиканского бюджета 2009 г. 85,3 млн. руб.

Таким образом, особенности финансов субъектов РФ свидетельствуют о том, что в рамках федеративного устройства государства они имеют единую законодательную базу и к ним применяются единые инструменты государственного регулирования. В то же время в рамках финансов каждого субъекта РФ имеются особенности, характер которых вытекает из законодательных актов субъектов РФ и применяемых инструментов регионального регулирования. Регионы пытаются собственными силами, методом проб и ошибок решить вопросы наполняемости бюджетов, что важно для решения множества социальных задач. Проблемы усугубляются воздействием не постоянных факторов, а появляющихся периодически с интервалом в несколько лет. Решив бюджетные проблемы на коротком временном интервале, мы не учитываем влияние циклической компоненты, и «неожиданно» возникающие экономические кризисы очень быстро опустошают бюджеты.

Экономические кризисы последних лет, а также последствия этих кризисов сильно сказываются на российской экономике, в том числе на региональном уровне. Многие предприятия сокращают объемы производства, повышается

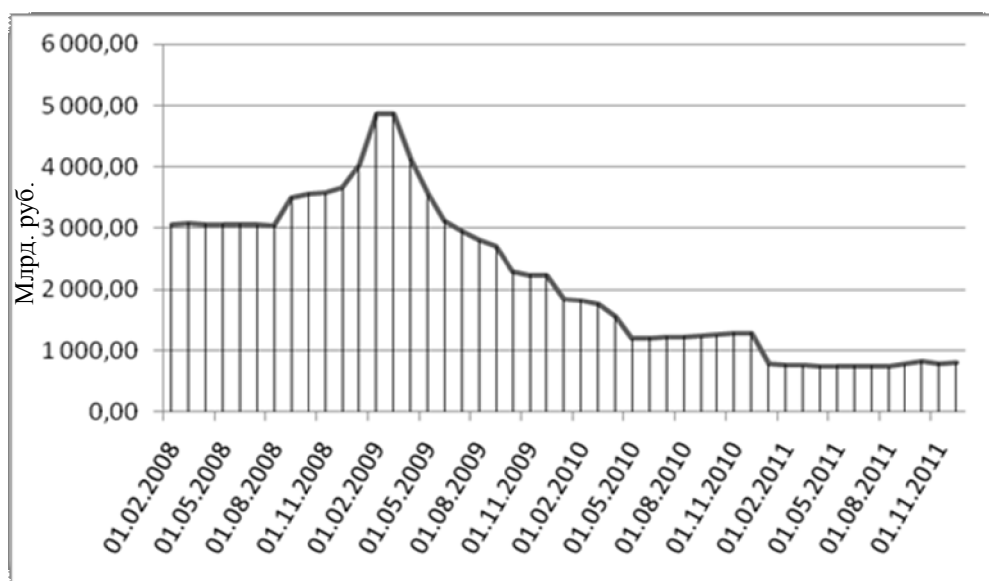


Рис. 4. Динамика изменения объема Резервного фонда РФ

уровень безработицы, т.е. снижается уровень жизни, усиливается социальное напряжение. Федеральное правительство посредством специально созданного стабилизационного фонда стремилось поддержать региональные бюджеты дополнительными дотациями, что, например, было заметно по последнему экономическому кризису 2008-2009 гг. При реорганизации Стабилизационного фонда в 2008 г.⁴ его средства перечислены на счета Федерального казначейства в Банке России по учету средств Резервного фонда (3,069 трлн. руб.) и Фонда национального благосостояния (782,8 млрд. руб.) (рис. 4). Согласно концепции существования этих двух фондов, Резервный фонд должен пополняться за счет нефтегазовых трансфертов. Однако с 1 января 2010 г. до 1 января 2014 г. нормативная величина Резервного фонда не определяется, нефтегазовые доходы федерального бюджета не используются для финансового обеспечения нефтегазового трансферта и для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета. Остаток средств на счетах Резервного фонда РФ по состоянию на 1 декабря 2011 г. составляет 802 млрд. руб.; очевидно, что этих средств будет недостаточно для поддержки бюджетных обязательств в случае возникновения нового кризиса (рис. 5).

Фонд национального благосостояния, являющийся частью средств федерального бюджета,

обеспечивает софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, не рассчитан на использование в качестве финансовой “подушки”. Кроме того, нагрузка на него будет увеличиваться в связи с проблемой старения населения и нехваткой средств Пенсионного фонда.

Данные факты говорят о том, что региональным властям необходимо в срочном порядке проработать пути повышения наполняемости бюджетов регионов. При этом следует объединить усилия не только государства, но и частного бизнеса. Проблема усугубляется и тем, что вступление России в ВТО может привести к банкротству части неконкурентоспособных промышленных и сельскохозяйственных предприятий, а это, в свою очередь, грозит осложнением социальной обстановки в слаборазвитых с экономической точки зрения регионах. Дополнительные дивиденды, по нашему мнению, смогут получить только территории, добывающие и перерабатывающие сырье, ориентированные на экспорт.

Одним из инструментов, с помощью которого можно частично либо полностью решить данную проблему, на наш взгляд, является создание региональных фондов поддержки инвестиционных проектов.

Под поддержкой может иметься в виду либо участие в уставном капитале, либо предоставление займа, лизинг, т.е. финансовая поддержка.

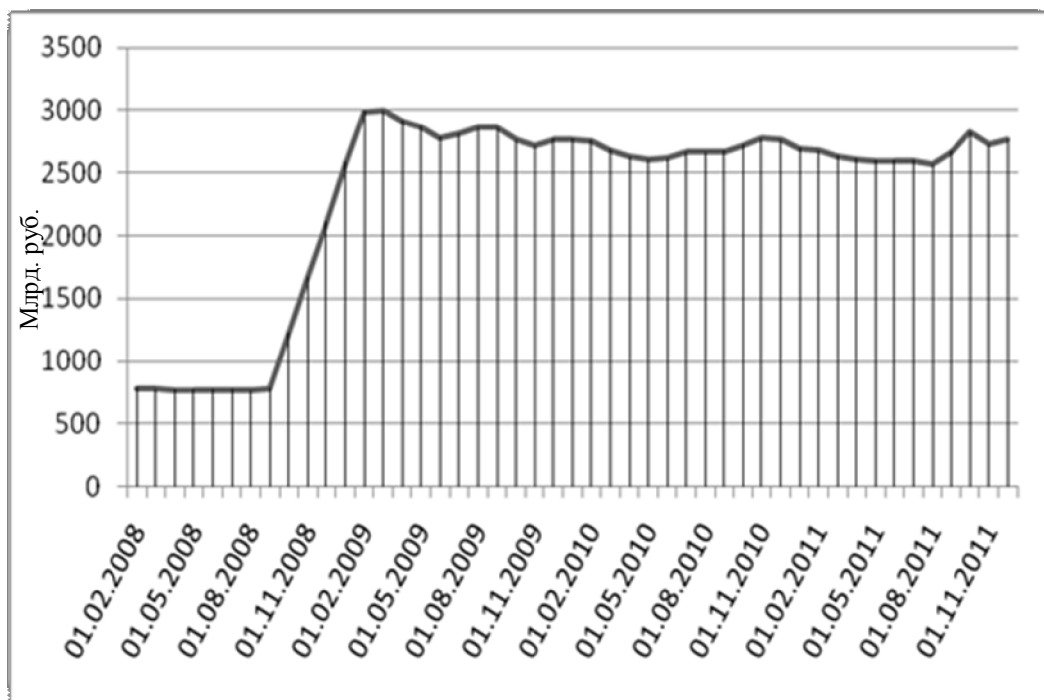


Рис. 5. Динамика изменения объема Фонда национального благосостояния РФ

К основным задачам таких фондов следует отнести:

- содействие организации и реализации инвестиционных проектов, направленных на повышение уровня социально-экономического развития территорий, осуществление которых предусматривает применение инструментов и механизмов государственно-частного партнерства;

- стимулирование инвестиционной деятельности, способствующей повышению уровня социально-экономического развития регионов, в том числе:

- формирование благоприятного инвестиционного климата;

- диверсификация и рост конкурентоспособности экономики регионов;

- стимулирование инвестиционной деятельности;

- финансовая и иная поддержка отраслей, которые не очень охотно поддерживаются банковским сектором, другими финансовыми институтами, а также более длинные и не столь доходные проекты, но очень нужные государству или в частности экономике и социальной сфере того или иного региона. Это могут быть проекты в сфере промышленности, сельского хозяйства, инновационных секторов, особенно там, где нужны длинные, дешевые деньги.

Основой фонда (регионального или территориального) может быть группа компаний, состоящая из самого фонда, дочерних структур, участия в капитале крупных предприятий. Это должен быть государственный фонд, 100 % акций которого принадлежит субъекту или группе субъектов Федерации в лице их правительств и который не рассчитан на массовое финансирование предприятий и работу с физическими лицами.

Работа фонда должна заключаться в поддержке крупных структурных и инвестиционных проектов. Основными принципами должны стать открытость и понятность обществу. Фонд может создавать новые предприятия – корпорации развития субъекта Федерации, развитие технологических и промышленных парков, создание совместных фондов с целью поддержки инвестиционных проектов в различных областях экономики.

В структуру фонда можно включить Корпорацию развития, в задачи которой будет входить проведение мероприятий по активизации притока иностранных и российских инвестиций в республику, край, область или группу субъектов, проведение кампаний или постоянной работы с инвесторами. Корпорация должна показать, что данная территория является комфортной для инвестиций. Кроме того, она должна

оказывать инвесторам практическую помощь и поддержку, например в части отвода земли, преодоления административных барьеров, получения господдержки, получения финансирования, если это необходимо.

В силу того что в задачи Фонда не должно входить простое финансирование любых проектов, а только стратегических, структурных, Фонд должен предложить различные виды поддержки, а также разработать методики отбора проектов. Так, проекты соинвестирования могут быть поддержаны при участии не менее 40 % собственных средств заявителя, что существенно снизит риски Фонда и повысит ответственность партнерской организации.

Еще одним условием должно стать наличие технико-экономического обоснования, если проект имеет срок окупаемости до трех лет и убедительный и хорошо проработанный бизнес-план для проекта свыше трех лет. Следует отметить, что наиболее привлекательными с точки зрения фонда должны стать крупные проекты, сметная стоимость которых составляет десятки миллионов рублей. Однако в общем порядке Фонд должен рассматривать проектные решения, признанные приоритетными на региональном уровне. В этом случае при реализации могут быть предусмотрены налоговые льготы.

Еще одним направлением, которое может курировать Фонд, должно стать создание особых экономических зон (технопарков) внутри субъектов. Технопарки формируются с целью развития сопутствующих бизнесов, которые бы перерабатывали продукцию либо отходы от больших производств, находящихся поблизости. То есть это предприятия-спутники, или предприятия-поставщики, или предприятия, потребляющие сырье. Таким образом, будут создаваться кластеры (группы предприятий), находящиеся на одной территории и технологически связанные между собой. Это создаст мультипликационный эффект, который позволит быстро развиваться всем участникам данного кластера.

Кроме поддержки проектов в промышленности, Фонд способен участвовать в программе развития и поддержки АПК, в частности, может предоставить залоговое обеспечение для кредитов сельскохозяйственным товаропроизводителям, создание товарно-молочных и свиноферм, птицеферм. Если проект соответствует требованиям фонда, поддержка может оказываться не только залогами, но и прямыми займами, т.е. он может быть профинансирован напрямую из Фонда без участия банка.

Фонд может участвовать в создании территориального или регионального фонда зерна,

который позволит поддержать цены на достаточном уровне в период снижения цен на зерно и дать возможность производителям зерна переждать период низких закупочных цен до наступления благоприятного момента. Возможно использование и других механизмов поддержки сельхозпроизводителей (например, бесплатное хранение зерна до нового урожая, минимизация издержек по обслуживанию займа (установление низких процентов)). Сдерживающим фактором использования данного подхода для сельского хозяйства являются относительно высокие риски. С другой стороны, его следует отнести к перспективным, так как в ближайшие годы прогнозируется высокий спрос на продовольствие, а в Российской Федерации много брошенных, пустующих земель, при необходимой обработке которых можно получать хорошие урожаи, соответствующие условиям роста сельскохозяйственных культур.

В мировой практике есть примеры создания подобных фондов, однако предлагаемая концепция имеет существенные отличия. В экономически-развитых капиталистических странах такие фонды создаются, как правило, на государственном уровне - Сингапур, Малайзия, фонд развития Аляски в США или фонд будущих поколений в Норвегии. Подобный фонд есть в Казахстане - "Самрук Казына". По аналогии с ними летом 2011 г. создан Российский фонд прямых инвестиций, который будет поддерживать проекты на федеральном уровне. На уровне регионов в Российской Федерации больше развиты не фонды, а корпорации развития, это структуры, которые привлекают инвесторов и финансируют их проекты, есть корпорации развития в Калужской области, в Красноярском крае, Самарской области.

Не слишком распространенная география фондов вызвана тем, что для их успешного функционирования нужны серьезные ресурсы - миллиарды рублей, и не у каждого региона есть такие ресурсы. Поэтому нами может быть предложена концепция создания не региональных, а территориальных фондов. В этом случае проект не ограничен рамками одного субъекта Федерации, а в нем могут участвовать несколько регионов. Желательно, чтобы эти регионы имели общие границы, т.е. территориально находились недалеко друг от друга. В этом есть практический смысл, так как находящиеся рядом производственные мощности (добывающие, обрабатывающие, перерабатывающие отходы производства) могут образовывать экономический кластер, имеющий меньшие транспортные издержки, повышающие конкурентоспособность продукции.

При привлечении инвестиций в экономику субъектов существует ряд проблем. Например, направления, которые интересуют иностранных инвесторов - это в основном ресурсы - природные ископаемые и производства, связанные с их переработкой (гипс, керамическая плитка, обработка металлов, освоение лесных ресурсов, размещение сборочных производств). Немаловажное значение при этом имеет территориальное размещение, поэтому большинство сборочных производств находится в Московской, Калужской, Ленинградской областях.

Как показывает практика, инвесторы приходят охотнее в те отрасли, которые дают быструю окупаемость. Это, в первую очередь, торговля, общепит, производство продуктов питания, добыча и переработка полезных ископаемых. В высокотехнологичные и капиталоемкие отрасли, такие как станко- и машиностроение, инвесторы приходят позже.

Развитие регионов в соответствии с данной концепцией потребует пересмотра отношений между властью и бизнесом. Необходимо выстроить новые типы связей, более понятные и прозрачные для обеих сторон, а принятие решения по инвестированию проекта должно зависеть не от пробивных способностей претендентов, а от качества их бизнес-проекта на условиях объективности и конкурентности. Для решения поставленных задач, взаимоотношения бизнеса и правительства следует формализовать, прописав четкие процедуры и правила, принципы взаимодействия и правовые особенности.

Деятельность территориального фонда необходимо строить на основе следующих концептуальных принципов: *государственно-частное партнерство, оптимальный объем, законность, прибыльность, открытость (публичность), универсальность, экологическая ответственность, социальная эффективность, результативность.*

Эффективность деятельности Фонда будет оцениваться на основе системы показателей (индикаторов экономической, финансовой и социальной эффективности), отражающих непосредственные результаты (запланированные цели) и общую эффективность как деятельности Фонда в целом, так и реализации отдельных инвестиционных проектов в частности.

Работа Фонда может осложняться рисками различной природы, которые могут влиять на деятельность Фонда и его структурных подразделений. Указанные риски могут существенно повлиять на операционную деятельность, продажи, прибыль, активы, ликвидность и капитальные ресурсы:

1) макроэкономические риски (например, замедленное восстановление мировой и национальной экономики);

- 2) отраслевые риски;
- 3) риски, связанные с инфляционными процессами;
- 4) правовые риски;
- 5) риски, связанные с деятельностью эмитента;
- 6) риски, связанные с изменениями курсов валют;
- 7) риски, связанные с изменениями процентных ставок;
- 8) операционные риски;
- 9) безопасность труда, защита окружающей среды.

Таким образом, создание резервно-инвестиционных фондов в регионах может служить примером комплексного подхода в решении социально-экономических проблем. Комплексность при этом заключается в разнонаправленности работы фондов с точки зрения объекта воздействия, а также в решении не только экономических, но и социальных и экологических вопросов, стоящих перед регионами.

Значимость данной проблемы усиливается негативным воздействием мировых финансово-экономических кризисов на отечественную экономику. Накопленные (аккумулятивные) или

инвестированные в периоды благоприятной экономической ситуации средства фондов в периоды рецессий или кризисов можно пускать на экономические и социальные программы, что поддержит и бизнес и не даст резко снизиться уровню жизни населения регионов.

На рис. 6 изображен график динамики изменения индекса промышленного производства по разделам С, D, E по Республике Марий Эл за период с ноября 1999 г. по октябрь 2011 г. Для правильности интерпретации результатов графического представления из исходного временного ряда была исключена сезонность. Визуальный анализ полученного ряда позволяет выделить следующие периоды:

I - период выхода из кризиса 1998 г.

II - этап устойчивого развития середины 2000-х гг.

III - период финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. по настоящее время.

Период относительно равномерного развития рассмотренных отраслей (с 2005 г. по 2008 г.) для Республики Марий Эл оказался слишком коротким для модернизации промышленности. Отсутствие дополнительной финансовой "подушки" и диверсифицированной экономики сказалось на

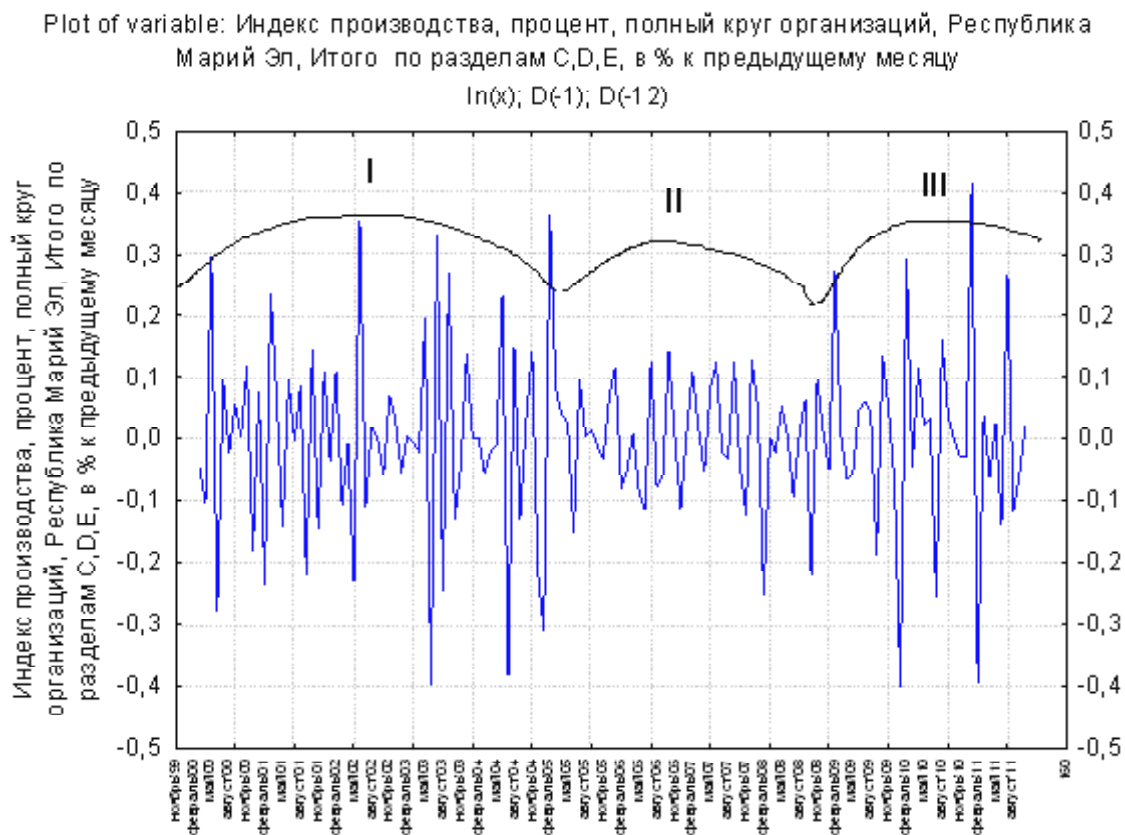


Рис. 6. Динамика изменения индекса промышленного производства по разделам С, D, E по Республике Марий Эл за период с ноября 1999 г. по октябрь 2011 г.

устойчивости промышленности республики в период мирового экономического кризиса.

Аналогичные процедуры анализа были сделаны для Республики Башкортостан, как одного из наиболее мощных в экономическом смысле регионов Приволжского федерального округа (рис. 7).

зывать полученные знания для построения моделей развития регионов. Это должно послужить основой разработки новых бюджетных и налоговых механизмов, новой экономической политики, основанной на теории циклов. Цикличность можно использовать во благо развития российских регионов, накапливая потенциал в период



Рис. 7. Динамика изменения индекса промышленного производства по разделам С, D, E по Республике Башкортостан за период с ноября 1999 г. по октябрь 2011 г.

Совместный анализ диаграмм показывает, что динамика отраслей в Республике Башкортостан более устойчива, амплитуда и частота отклонений меньше, чем в Республике Марий Эл.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в сложных экономических условиях, когда средства федерального бюджета, направляемые в регионы в качестве дотаций, будут сокращаться, необходимо менять бюджетно-налоговую и экономическую политику регионов. Субъекты РФ самостоятельно могут образовывать фонды развития, способные стать точками роста региональных экономик. Кроме того, субъекты РФ могут образовывать территориальные фонды развития на основе использования совместного капитала нескольких республик, краев или областей.

Явление цикличности в социально-экономическом развитии необходимо изучать и исполь-

зовать для поддержки социально-экономического положения и уровня жизни населения в период кризисов.

¹ Швецов А.В., Швецова Н.К. Статистический анализ индикаторов качества жизни в Российской Федерации: монография. Йошкар-Ола, 2008.

² Уставы и Конституции субъектов РФ. URL: <http://www.humanities.edu.ru/db/sect/186>.

³ Министерство финансов Республики Марий Эл. URL: <http://portal.mari.ru/minfin>.

⁴ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: федер. закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ. Ст. 5 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. 30 апр. (№ 18). Ст. 2117.