Проблемы формирования региональных бюджетов

Г.В. Крыжановская

Крыжановская Галина Владимировна – канд. экон. наук, доцент кафедры финансов и кредита ГОУ ВПО ДВАГС (г. Хабаровск)

В статье акцентировано внимание на особенностях формирования региональных бюджетов; проанализированы показатели консолидированного бюджета Хабаровского края и краевого бюджета; выявлены проблемы формирования бюджетов на региональном уровне.

Реализация конституционных принципов построения федеративных отношений в экономике и социальной сфере является одной из основных задач государственной социально-экономической политики развития регионов. Центральное место в становлении социально-экономических отношений занимают вопросы укрепления финансовой базы регионов и муниципальных образований на основе принципов бюджетного федерализма.

Условия стабильного роста экономики и реализация приоритетных национальных проектов в России во многом зависят от создания оптимальных форм бюджетных взаимоотношений между центром и регионами. При этом, проблемы острой вертикальной и горизонтальной несбалансированности бюджетной системы делают необходимой разработку и проведение целенаправленной политики бюджетного выравнивания. Социально-экономическое развитие регионов тесно связано с их бюджетным обеспечением. В тоже время, один из главных исторически сложившихся недостатков бюджетных взаимоотношений в РФ, являющийся следствием низкого уровня собственных доходов большинства региональных бюджетов – чрезмерно большая сфера бюджетного регулирования. Поэтому необходимость разработки нового механизма формирования региональных бюджетов обусловлена изменением в современных условиях целей и принципов территориального бюджетного регулирования. В связи с этим, проблема создания прочной доходной базы для развития регионов является важной задачей, значимость которой трудно оспорить при любых подходах к разработке механизма формирования и регулирования регионального бюджета.

Анализ вертикальной структуры бюджетной системы Российской Федерации показывает, что происходящие одновременно с административной реформой и преобразованиями в сфере местного самоуправления изменения бюджетно-налогового законодательства усиливают тенденции к централизации значительной части бюджетных ресурсов на федеральном уровне. Безусловно, в определенной степени, концентрация финансовых ресурсов в федеральном бюджете оправдана: решение общенациональных задач, в том числе связанных со структурными преобразованиями в экономике и социальной сфере, необходимость укрепления национальной безопасности, повышение эффективности деятельности государственных структур требуют

бюджетных средств именно на федеральном уровне. Однако это не должно приводить к чрезмерной централизации средств на федеральном уровне и снижению бюджетной самодостаточности регионов.

За 1998 – 2005 годы централизация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налоговых доходов по вертикали бюджетной системы значительно увеличилась. Субъекты Федерации и муниципальные образования, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, потеряли значительную часть налоговых источников, что привело к увеличению зависимости их бюджетов от поступлений из федерального бюджета.

По данным Счетной палаты Российской Федерации, состояние бюджетов субъектов Федерации в 2006 году оставалось неустойчивым, продолжалось увеличение дифференциации в их социально-экономическом развитии. Число высокодотационных регионов, в которых доля финансовой помощи из федерального бюджета превышала 50% расходов их консолидированных бюджетов, остается значительным: в 2002 году оно равнялось 31, в 2003 году – 29, в 2004 году – 31, в 2005 году – 27.

Наибольшее число высокодотационных регионов входит в состав Южного (7), Сибирского (8) и Дальневосточного (5) федеральных округов.

В 2006 г., несмотря на происходящий в стране экономический рост, увеличилось количество субъектов Российской Федерации, консолидированные бюджеты которых исполнены с дефицитом – их число составило 53 (в 2005 г. – 47, в 2004 г. – 60, в 2003 г. – 64, в 2002 г. – 54 субъекта Российской Федерации) [5, С. 84].

Финансовые возможности субъектов РФ по выполнению расходных полномочий значительно дифференцированы в результате сложившейся структуры экономики регионов, степени развития их экономического потенциала, размера территории и количества проживающего населения, обеспеченности инфраструктурой и других факторов. Несмотря на достаточно устойчивое исполнение в последние годы бюджетов регионов, дифференциация в уровне бюджетной обеспеченности возрастает. При этом, следует отметить концентрацию доходов консолидированного бюджета в высокоразвитых субъектах РФ. Так, в 2006 г. из 3765,6 млрд. рублей доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ 1442,0 млрд. рублей или 38% были получены в 10 субъектах РФ, имеющих бюджетную обеспеченность выше среднероссийского уровня.

Существующие различия между 10 наиболее финансово обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами РФ по уровню бюджетных возможностей до межбюджетного выравнивания из федерального бюджета составляют 13 раз.

В последние годы динамика межбюджетных трансфертов субъектам РФ из федерального бюджета возрастает значительными темпами. В 2005 году увеличение всех видов финансовой помощи регионам к уровню предыдущего года составило 121,6%, в 2006 году – 134,6%, в 2007 году – 119,3%[6]. Тот факт, что три четверти субъектов Федерации получают межбюджетные трансферты, свидетельствует о нерациональном распределении доходных источников, которое не соответствует

дифференциации властных бюджетных полномочий. Таким образом, большинство субъектов Федерации сохраняет свою финансовую зависимость от федерального центра и не способны в полном объеме удовлетворять собственные бюджетные потребности самостоятельно.

Финансово-бюджетная самостоятельность региона тесно связана с наличием на его территории необходимого финансового потенциала, позволяющего сформировать региональный бюджет. При отсутствии у региона необходимой финансовой базы возникает необходимость межбюджетного перераспределения средств. Федеративный тип государственного устройства радикально влияет на основы построения бюджетной системы страны, коренным образом изменяя механизм формирования доходов и расходов бюджетов всех уровней. По мере того, как происходит процесс децентрализации финансово-экономических отношений в обществе, от решения проблемы оптимального соотношения федерального бюджета и бюджетов территорий во многом зависит сохранение целостности страны, стабильность и управляемость социально-экономической сферы. Сегодня крайне велика роль субъектов РФ в реализации указанных задач. В тоже время их эффективность определяется тем, какой объем бюджетных средств получают в свое распоряжение региональные органы власти. Для ответа на этот вопрос обратимся к основным характеристикам консолидированного бюджета Хабаровского края за 2000 – 2006 гг., приведенным в таблице 1.

Таблица 1

Динамика исполнения показателей консолидированного бюджета Хабаровского края (млн. руб.) [4]

Показатели	**2000 год**	**2001 год**	**2002 год**	**2003 год**	**2004 год**	**2005 год**	**2006 год**
Доходы (всего). В том числе:	10 599,8	17 845,2	20 437,4	25 142,0	28 733,3	33013,1	36731,1
1. Средства, формируемые на территории края. Из них:	8 474,1	13 629,3	15 735,9	19 676,5	22 427,0	25887,1	29563,8
- налоговые доходы	6 605,1	11 105,1	12 863,3	15 459,3	19 341,7	21248,3	24545,2
- неналоговые доходы	316,8	751,0	690,6	2071,0	2149,7	3296,9	3520,0
2. Средства, полученные в рамках межбюджетных отношений	2125,7	4215,9	4701,5	5465,5	6306,3	7126,0	7167,3
Расходы (всего). В том числе:	10976,2	18048,5	21436,1	27470,3	33125,1	35066,4	37819,6

общегосударственные вопросы	674,9	1050,2	1620,8	2269,8	3273,2	5836,1	4252,2
национальная экономика	959,6	2592,9	3194,5	4387,9	3277,5	3110,2	3056,2
жилищно-коммунальное хозяйство	2065,7	3356,3	3229,3	3681,2	3534,1	4881,4	4138,4
здравоохранение и физическая культура	1368,3	2162,9	2847,4	3738,2	4435,8	5841,9	7204,4
образование	2173,1	2858,2	4454,6	5121,8	6508,2	8457,5	10251,3
культура	201,1	291,2	453,8	596,7	776,1	1206,9	1419,6
социальная политика	542,0	1491,5	1840,5	2555,4	3149,2	3633,6	4832,3
прочие расходы	2991,5	4245,3	3795,2	5119,3	8171,0	2098,8	2665,1
Межбюджетные трансферты (из краевого бюджета)	1414,8	2361,8	2932,4	3846,1	5067,9	7121,4	9747,8
Дефицит (-)	-376,4	-127,6	-924,3	-2321,5	-4284,1	-2 059,0	-1088,5

В течение 2001 – 2006 гг., когда условия формирования доходов и расходов существенно менялись (в зависимости от изменений федерального законодательства), уровень обеспеченности расходов бюджета доходами снижался, несмотря на достаточно стабильный рост доходов бюджета края.

По итогам за 2005 год (по сравнению с 2000 годом) собственные доходы бюджета выросли в 3 раза, тогда как расходы увеличились в 3,2 раза, дефицит – в 5,5 раза. В 2006 году существенных изменений не произошло, к уровню 2000 года собственные доходы и расходы выросли в 3,5 раза, дефицит – в 3 раза. Наиболее значительный рост дефицита бюджета отмечен к предыдущему году в 2002 году, он составил 7,2 раза. В 2003 и 2004 годах дефицит соответственно увеличивался по сравнению с предыдущим годом в 2,5 и 1,8 раза. В 2005 году наблюдалось снижение дефицита к уровню 2004 года на 52%. В 2006 году отмечено снижение дефицита на 28% по сравнению с предыдущим годом.

На снижение дефицита бюджета в последние годы непосредственное влияние оказывает то, что рост доходов (в 2005 году – 114,4%, в 2006 году – 120% к 2004 году) опережал увеличение расходов (в 2005 году – 105,9%, в 2006 году – 108,8% к 2004 году). В тоже время уровень обеспеченности расходов собственными доходами составлял по результатам 2001 года 75,9%, 2002 года – 73,8%, 2003 года – 71,7%, 2004 года – 68,0%, 2005 года – 73,8%, 2006 года – 76,7%. Таким образом, за анализируемый период существенных изменений уровня обеспеченности расходов собственными доходами не наблюдается.

Налоговые доходы обеспечивают основную часть поступлений в бюджет края – 83,8% собственных доходов. При этом, основную долю

составляют налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц. В последние годы наблюдается снижение доли налога на прибыль организаций с 44,8% в налоговых доходах края в 2001 году до 19,1% в 2006 году, что связано, прежде всего, со снижением налоговой ставки при зачислении налога в региональный бюджет.

Кроме того, уменьшение удельного веса налога на прибыль в налоговых доходах бюджета обусловлено ростом платежей налога на доходы физических лиц, увеличение поступлений которого происходило более быстрыми темпами, чем иных видов налоговых доходов. Его доля в налоговых доходах бюджета края выросла с 25,4% в 2000 году до 40,1% в 2006 году.

Стабильными налоговыми источниками являются налоги на имущество (налог на имущество организаций и транспортный налог). Следует отметить, что указанные налоги являются региональными.

Наиболее значительную долю расходов консолидированного бюджета края составляют расходы на реализацию социальной политики края (здравоохранение, образование, культура и социальные программы). Доля средств, выделяемых на социальные цели, в общей сумме расходов увеличилась с 37,7% в 2001 году до 62,7% в 2006 году.

Расходы консолидированного бюджета на одного жителя края за прошедший период значительно выросли. Так, в 2006 году показатель расходов бюджета края на одного жителя составлял 26,8 тыс. руб., что на 8% больше расходов 2005 года и в 3,5 раза выше уровня 2000 года [4].

Значительную часть финансовых ресурсов Хабаровского края составляют ресурсы краевого бюджета. Проанализируем основные источники его формирования (Таблица 2).

Структурный анализ источников доходов краевого бюджета, проведенный за 2005 – 2007 гг. позволяет выявить ряд особенностей:

- преобладание в доходной части краевого бюджета налоговых доходов, в составе которых значительная часть приходится на отчисления от федеральных налогов и сборов; наиболее существенными из них являются налог на доходы физических лиц и налог на прибыль организаций;

- высокий удельный вес в доходах краевого бюджета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, с сохраняющейся в течение анализируемого периода тенденцией их увеличения с 21% в 2005 году до 30,8% в 2007 году.

В составе межбюджетных трансфертов до 2007 года преобладали дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Следует отметить также рост объема субвенций и субсидий, получаемых краевым бюджетом из федерального бюджета, что связано с ежегодным увеличением состава расходных полномочий, передаваемых на исполнение региональным органам власти.

Таблица 2

Основные источники формирования доходной части краевого бюджета (в процентах)

Показатели	2005 год	2006 год	2007 год

Налоговые доходы (всего). Из них: федеральные налоги и сборы	70,1 59	70,5 58,3	58 46
Неналоговые доходы	8,9	6,2	11,2
Безвозмездные поступления из федерального бюджета (всего). В том числе: дотации субвенции субсидии	21 17 2,2 1,8	23,2 16,6 4,4 1,8	30,8 11 5,7 14,1
Доходы краевого бюджета (всего).	100	100	100

Значение бюджетных средств, получаемых краевым бюджетом из федерального бюджета, возрастает с каждым годом. Поэтому от того, каким образом и в каких формах будет в дальнейшем осуществляться процесс межбюджетного перераспределения средств, зависит нормальное функционирование не только краевого бюджета, но и бюджетов муниципальных образований, входящих в бюджетную систему Хабаровского края.

Административно-территориальные образования края имеют существенные различия в уровне социально-экономического развития, что сказывается на количественных и качественных характеристиках местных бюджетов. Неоднородность параметров развития обусловлена, прежде всего, наличием в крае значительного числа северных территорий (13 из 19 территориальных образований отнесены к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям); очаговым характером расселения и слабой заселённостью (плотность населения в 10 районах ниже краевого показателя, который составляет 1,8 человека на один кв. км); неосвоенностью обширных территорий и неразвитостью транспортной инфраструктуры; суровыми природно-климатическими условиями, ограничивающими развитие сельского хозяйства; неблагоприятной демографической ситуацией в подавляющем большинстве районов.

Различия в уровне социально-экономического развития муниципальных образований носят не только количественный, но и качественный характер. Так, если одни муниципальные образования наращивают свой потенциал за счёт реализации инвестиционных проектов, то другие имеют темпы развития намного ниже общекраевых. Муниципальные образования различаются по уровню развития инфраструктуры, по имеющейся ресурсной базе, научно-техническому потенциалу и другим параметрам.

В 2005 году дифференциация городских округов и муниципальных районов по величине среднедушевого оборота предприятий по видам экономической деятельности (по кругу крупных и средних предприятий) составила 22 раза (а с учётом Аяно-Майского муниципального района – 82 раза). Наиболее высокие значения этого показателя получены в Аяно-Майском (911,2 тыс. рублей в расчёте на одного жителя), Охотском (243,7 тыс. рублей) муниципальных районах, городском округе «Город Хабаровск» (243,6 тыс. рублей) и Ульчском муниципальном районе (129,9 тыс. рублей), наименьшие значения получены в Бикинском (11,0 тыс.

рублей), Нанайском (13,4 тыс. рублей), Вяземском (16,3 тыс. рублей), Тугуро-Чумиканском (16,7 тыс. рублей) муниципальных районах.

Наиболее высокие объёмы инвестиций в основной капитал в расчёте на одного жителя наблюдались в Ульчском муниципальном районе (164,2 тыс. рублей), Аяно-Майском муниципальном районе (86,1 тыс. рублей), городском округе «Город Хабаровск» (38,5 тыс. рублей). В краевом объёме инвестиций в основной капитал 92,8% пришлось на городские округа «Город Хабаровск», «Город Комсомольск-на-Амуре» и Ульчский муниципальный район.

Наиболее высокие показатели оборота розничной торговли в расчёте на одного жителя наблюдались в городском округе «Город Хабаровск» – 66,6 тыс. рублей, наиболее низкий показатель – в Солнечном муниципальном районе – 5,4 тыс. рублей, дифференциация составила 12 раз.

Наиболее высокий показатель оборота общественного питания получен в городском округе «Город Хабаровск» – 3,9 тыс. рублей на одного жителя, наиболее низкий – в муниципальном районе имени Полины Осипенко – 0,2 тыс. рублей (дифференциация – 19 раз). На рынке платных услуг также лидирует городской округ «Город Хабаровск», оборот здесь составил 54,8 тыс. рублей в расчёте на жителя, наиболее низкий уровень платных услуг – в Нанайском муниципальном районе – 1,0 тыс. рублей на жителя (дифференциация – 55 раз).

По величине среднедушевых собственных доходов местных бюджетов городские округа и муниципальные районы края различались в 6 раз (с учётом Аяно-Майского муниципального района – в 10 раз). В среднем по краю собственные доходы бюджета в расчёте на одного жителя составили 4,9 тыс. рублей, в 9 муниципальных районах и двух городских округах этот показатель выше среднекраевого уровня. Наиболее высокий показатель получен в Аяно-Майском муниципальном районе (25,2 тыс. рублей), самый низкий показатель – в Амурском муниципальном районе (2,4 тыс. рублей). Дифференциация районов по уровню обеспеченности расходов местного бюджета собственными доходами составила 5 раз, наиболее высокий уровень бюджетной обеспеченности получен в городском округе «Город Хабаровск» (58,7%), наиболее низкий – в муниципальном районе имени Полины Осипенко (12,5%) [4].

В целях сглаживания резких территориальных различий и выравнивания уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований из краевого бюджета ежегодно выделяется более трети бюджетных ассигнований (см. таблицу 3).

Таблица 3

Структура расходов краевого бюджета (в процентах)

Показатели	2005 год	2006 год	2007 год
Общегосударственные вопросы	9,2	7,6	1,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	7,3	7,3	6,7
Национальная экономика	9,8	8,5	14,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	6,9	0,7	2,8

Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,8
Образование	8,3	9,1	6,1
Культура, кинематография и средства массовой информации	2,7	2,4	2,3
Здравоохранение и спорт	14,6	14,3	17,8
Социальная политика	13,8	14,5	12,9
Межбюджетные трансферты	27,3	35,4	37,1
Расходы краевого бюджета (всего)	100	100	100

Состав и структура расходной части краевого бюджета зависят от собранных на территории края налоговых и неналоговых доходов, а также средств, полученных из федерального бюджета. Основная часть расходов краевого бюджета Хабаровского края связана с оказанием финансовой помощи бюджетам муниципальных образований края. Удельный вес этих расходов в расходной части краевого бюджета составляет более 30%.

Основными проблемами, препятствующими формированию сбалансированного бюджета, развитию финансового потенциала края и созданию условий для устойчивой бюджетной обеспеченности региональной политики являются:

- финансовая зависимость края от межбюджетных трансфертов, влияющая на изменение структуры налоговых доходов в пользу федерального бюджета;

- несбалансированность доходной и расходной частей бюджета края, необходимость оптимизации расходов в целях сокращения дефицита бюджета.

Следует также отметить, что формирование бюджетов на территории Хабаровского края непосредственно зависит от изменений федерального законодательства в области бюджетно-налоговых правоотношений, среди которых наиболее существенное влияние на разработку и реализацию региональной бюджетной политики окажет перевод бюджетных взаимосвязей между федеральным центром и субъектами Федерации в среднесрочный временной интервал.

Сложившиеся в Российской Федерации тенденции формирования бюджетов регионального уровня свидетельствуют о необходимости дальнейшей корректировки стратегии реформирования межбюджетных взаимоотношений. При этом, основной целью ее реформирования должно стать создание институтов и инструментов эффективной региональной политики, позволяющей интегрировать экономическое и социальное пространство регионов и обеспечивающей экономический рост. Государственную поддержку регионов в большей степени надлежит направить на стимулирование их экономического развития и в относительно меньшей степени – на пассивную финансовую помощь. Это предполагает повышение уровня бюджетной самообеспеченности регионов, сокращение числа регионов-получателей трансфертов и увеличение инвестиционной составляющей расходов федерального бюджета.

Литература и источники

1. О краевом бюджете на 2005 год [Электронный ресурс]: Закон Хабаровского края от 14.02.2005. – №263 – Режим доступа: http:// www.duma.khv.ru

2. О краевом бюджете на 2006 год [Электронный ресурс]: Закон Хабаровского края от 28.12.2005. – №4 – Режим доступа: http:// www.duma.khv.ru

3.О краевом бюджете на 2007 год [Электронный ресурс]: Закон Хабаровского края от 14.11.2007 – №155 – Режим доступа: http:// www.duma.khv.ru

4. О прогнозе социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2010 года [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Хабаровского края от 30.01.2007 г. – №9-пр - Режим доступа: http:// www.adm.khv.ru

5. Алиев, У.И. Усиление роли инвестиционных ресурсов в решении задач экономического развития / У.И. Алиев // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – №16 (55). – С. 83 – 86.

6. Пояснительная записка к проектировкам основных характеристик федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года и распределению расходов федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года по ведомственной структуре и разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ [Электронный ресурс]: – Режим доступа: http:// www.minfin.ru

7. Хмелевская, Е.В. Резервы повышения эффективности межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления / Е.В. Хмелевская // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – №3 (42). – С. 47 – 51.