

Ключевые слова:

бюджет, бюджетная реформа, финансы, региональная политика, Ставропольский край, социальная сфера, антикризисная политика

Е. Г. Хоришко, к. э. н.,
сотрудник Финансовой академии
при Правительстве РФ
(e-mail: horishko@yandex.ru)

Развитие бюджетного процесса в Ставропольском крае

Посткризисное улучшение в экономике невозможно без хорошо развитой финансовой системы государства, которая отражает общеэкономическую и социальную ситуацию в стране. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что общегосударственным фондом денежных средств, его основой является бюджет. «Финансы государства — это система сообщающихся сосудов. Недобор или перебор средств в каком-либо звене финансовой системы приводит к тому, что начинает лихорадить систему в целом. Так, в условиях становления рынка при существующем большом дефиците (недостатке доходов в бюджетной системе) сокращается бюджетное финансирование, растут неплатежи, увеличивается инфляция, падает курс рубля и т. д.»¹

Удлинение сроков целевого финансирования и сроков наблюдения за освоением выделенных денег позволяет уточнить конечные результаты использования государственных средств, провести обоснованные расчеты по эффективности их использования.

«Цель бюджетных учреждений — выполнение социальных функций, справедливой основой для дифференциации их финансового положения становится эффективность в оказании социальных услуг»²

В период высоких государственных доходов и бездефицитного бюджета в России были созданы различные фонды, которые планировалось использовать только в нестандартных условиях. С началом кризиса доходы государства, связанные с внешнеэкономической деятельностью, упали, а дефицит средств вынудил скорректировать работу Министерства финансов. Благодаря использованию Стабилизационного и Резервного фондов удалось удержать экономику страны от полной стагнации. Была принята новая методика расчета межбюджетных трансфертов, в основу которой заложен объективный экономический подход, позволяющий учитывать потребности региона в средствах из федерального бюджета.

¹ Бирман А. М. Очерки теории советских финансов. — М., 1980. — С. 173.

² Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики: научно-практ. пособие / АНХ при Правительстве РФ. — М.: Дело, 2004. — С. 20.

На региональном уровне основным источником формирования бюджетов являются деньги, полученные от налога на прибыль. В период рецессии доля текущих социальных расходов возрастает, но уменьшается объем средств на развитие.

Основой формирования региональных бюджетов стали четко заданные цели и ожидаемые результаты проводимой политики, а само бюджетное планирование приобрело долговременный характер.

«...Новое трехлетнее бюджетное планирование является не только стимулирующим инструментом, но и гарантом предсказуемости условий ведения бюджетной политики для регионов»³.

Изменилась и региональная бюджетная политика. В Ставропольском крае Северо-Кавказского федерального округа было принято решение о работе с бюджетными средствами в новых условиях, т. к. бюджет Ставропольского края на 34,5 % состоит из дотаций центральных органов.

Начиная с 1 января 2008 г. вступили в действие новые правила бюджетного процесса. Бюджетная реформа носит комплексный характер, но особо подчеркивается необходимость управления расходной частью бюджета. В связи с изменением бюджетного законодательства в регионах края рекомендовано перейти на составление трехлетнего бюджета, в котором реестр расходных обязательств включает показатели не только текущего года, но и планового периода.

По поручению Правительства Ставропольского края Министерством финансов проведена работа по составлению совместно с другими министерствами и ведомствами Докладов об основных мероприятиях и деятельности субъектов бюджетного планирования края на 2008-2010 гг.

На всей территории Российской Федерации, в том числе и в Ставропольском крае, органы, отвечающие за бюджетный процесс, перешли на среднесрочное финансовое планирование (рис. 1).

Рисунок 1



³ Силуанов А. Г. Финансовая поддержка регионов: вводятся новые правила // Финансы. — 2008. — №10. — С. 4.

Переход на среднесрочное планирование позволяет достигнуть долговременной сбалансированности, устойчивости и предсказуемости бюджета.

Региональная бюджетная политика Ставропольского края утверждается распоряжением регионального Правительства и направлена на повышение эффективности бюджетных расходов. Она ориентирует всех участников бюджетного процесса на согласованные с бюджетной политикой Российской Федерации действия. Необходимо отметить, что нормативные и правовые акты края в сфере финансово-бюджетных отношений, в том числе по разграничению полномочий между уровнями власти, приведены в соответствие с федеральными законами.

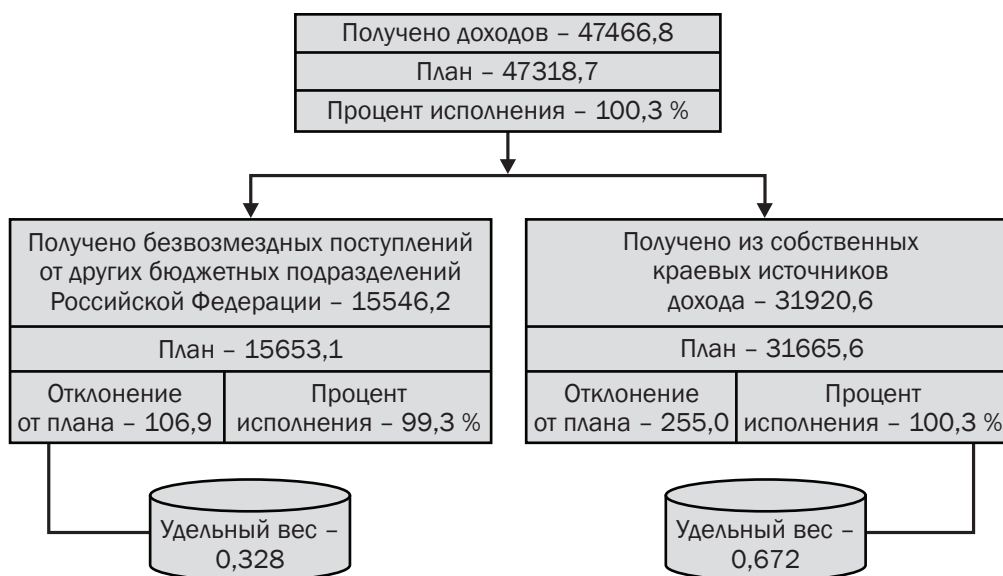
Ежегодно специалисты Министерства финансов Ставропольского края проводят большую законотворческую работу. Только в 2007 г. было подготовлено 12 проектов законов Ставропольского края, 91 постановление и распоряжение Губернатора и правительства, регулирующие отношение участников бюджетного процесса, издано 17 приказов Министерства финансов края, определяющих порядок и методологию проведения государственного финансирования отдельных отраслей экономики.

Работа выстроена таким образом, что через казначейство Министерство финансов работает со всеми бюджетополучателями средств с единого счета, что позволяет через один счет несколько раз в течение года вводить в оборот средства, которые в противном случае могли бы быть недвижимыми остатками.

В 2007 г. собственные доходы в консолидированном бюджете края составили 31,9 млрд руб., что на 255 млн руб. выше уточненных плановых назначений (прирост в сравнении с 2006 г. — 27,4 %). Удельный вес собственных доходов в структуре доходов консолидированного бюджета края составил 67,2 %. Плановые назначения по налоговым и неналоговым доходам исполнены на 103 %, а по сравнению с 2006 г. они увеличились на 5,8 млрд руб.

Рисунок 2

Структура доходов консолидированного бюджета Ставропольского края в 2007 г. (млн руб.)



По данным Министерства финансов Ставропольского края

Необходимо отметить, что в докризисный период выполнение плановых назначений достигалось по всем видам налоговых поступлений, за исключением налога на игорный бизнес.

Одной из главных задач было совершенствование оптимизации системы межбюджетных отношений в условиях разграничения полномочий между различными уровнями власти, которые с одной стороны призваны выравнять бюджетную обеспеченность муниципальных образований, а с другой — создавать стимулы к их комплексному социально-экономическому развитию.

В Ставропольском крае поэтапно проводились мероприятия, отражающие основные положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В качестве главных инструментов межбюджетного регулирования Бюджетный кодекс РФ предусматривает формирование региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Порядок их формирования устанавливается законами «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае», о краевом бюджете на очередной год, нормативными актами Правительства и Министерства финансов.

В расходах краевого бюджета 2007 г. финансовая помощь муниципальным образованиям достигла 16 717,2 млн руб. (в 2006 г. — 115 63,9 млн руб.).

Около 60 % (или 9 697 млн руб.) объема межбюджетных трансфертов — это ресурсы краевого Фонда компенсаций. За счет указанных средств в 2007 г. осуществлялось финансовое обеспечение федеральных и региональных полномочий, переданных органами местного самоуправления муниципальным образованиям на основании 20 законов Ставропольского края.

Краевой фонд софинансирования социальных расходов позволяет обеспечить доленое финансирование приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов. В 2007 г. его объем составил 1 376,4 млн руб. В 2008 г. размер фонда увеличен на 2,4 млрд руб.

В целях оказания финансовой помощи муниципальным образованиям и сохранения действующей сети бюджетных учреждений в краевом бюджете предусмотрен краевой Фонд сбалансированности местных бюджетов. Фонд предназначен для повышения обеспеченности расчетных расходов муниципальных образований расчетными доходами и состоит из двух частей.

Первая часть Фонда (510,2 млн руб.) в 2007 г. предусматривала компенсацию потерь бюджетов муниципальных образований в связи с переходом к новой организации межбюджетных отношений. Это решение позволило установить обеспеченность расчетных расходов прогнозными доходами муниципальных районов — на уровне 94 %, поселений — 91 %.

Вторая часть Фонда распределялась по итогам 11 месяцев с учетом прогноза ожидаемого исполнения плана по доходам.

В 2007 г. в результате изменения структуры государственных органов, осуществляющих реализацию мер по социальной поддержке граждан, значительно сократился объем средств, передаваемых местным бюджетам через Фонд компенсации. Если в 2007 г. органы местного самоуправления были наделены правом реализации 20 федеральных и региональных полномочий, то в 2008 г. — 15. В результате преобразований значительно расширен перечень средств, предоставляемых местным бюджетам через Фонд софинансирования расходов, так как он потерял свою узкую социальную направленность. Начиная с 2008 г. в него включены расходы, которые передавались органам местного самоуправления через фонд муниципального развития.

С 2008 г. в связи с изменениями бюджетного законодательства местным бюджетам были переданы средства через краевые фонды, в ведении которых находятся следующие функции:

- финансовая поддержка муниципальных районов (городских округов) и поселений;
- софинансирование расходов, компенсаций;
- иные межбюджетные трансферты.

В 2007 г. по итогам первого этапа программ реформирования муниципальных финансов субсидии из краевого Фонда реформирования получили Благодарненский, Нефтекумский и Шпаковский районы. В соответствии с постановлением Правительства Ставропольского края в результате проведенного конкурса программ реформирования среди городских округов и муниципальных районов в 2008-2009 гг. право на получение субсидий предоставлено г. Буденновску Ставропольского края.

Суть данного конкурса состоит в том, что участники поэтапно реализуют намеченные мероприятия по реформированию бюджетного процесса, увеличению налоговой базы муниципалитетов, управлению муниципальной собственностью, повышению эффективности расходов бюджета, долговой политике. Обязательным условием является софинансирование мероприятий за счет средств местного бюджета.

В бюджет 2008 г. в рамках среднесрочного финансового плана были включены обязательства по капитальному ремонту социальной сферы, проведению мероприятий по пожарной безопасности. Эти новые направления будут иметь продолжение до 2010 г.

РАСХОДЫ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ

Высокие социальные обязательства перед населением возникли в нашей стране в период благоприятной макроэкономической ситуации в мировой экономике. В обновленном бюджете на 2009 г. было сохранено финансирование всех ключевых социальных программ. Одним из приоритетов стала социальная поддержка наименее защищенных слоев населения (выделено 464 млрд руб.). Антикризисные расходы госбюджета и ЦБ на «повышение устойчивости банковской системы» составили 1,35 трлн руб. Образовавшийся дефицит бюджета был покрыт за счет Резервного фонда.

Несмотря на дефицит краевого бюджета, Правительство Ставрополья обеспечило в 2007 и 2008 гг. финансирование отраслей социально-культурной сферы (образование, культура, здравоохранение, социальная защита). В 2007 г. на эти цели было направлено 18504 млн руб., что выше уровня 2006 г. на 3706 млн руб. (на 25 %). В 2008 г. на развитие этих отраслей было направлено 23959 млн руб. (по сравнению с 2007 г. рост составил 29,5 %).

Рисунок 3

Рост расходов всех отраслей социальной сферы в 2006-2008 гг.



Отличительная черта расходов отраслей социальной сферы — наличие расходов на приобретение продуктов питания и медикаментов. Например, в 2006 г. на приобретение продуктов питания направлено 236,7 млн руб., в 2007 г. — 260,4 млн руб. которые были освоены на 99,2 %. На приобретение медикаментов в 2006 г. было израсходовано 236,2 млн руб., в 2007 г. — 276 млн руб. В бюджете 2008 г. данные расходы были увеличены на 229,6 млн руб., или на 42,8 %.

В кризисный период, учитывая сложившуюся ситуацию, на реализацию мер социальной поддержки отдельным категориям граждан были направлены значительные средства. Значительно вырос рост расходов в 2008 г. по сравнению с 2007 г., что обусловлено созданием территориальных органов социальной защиты населения, а также переводом расходов по предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан на уровень краевого бюджета.

Отрасли, определяющие социальную политику, продолжают оставаться приоритетными при планировании расходов краевого бюджета.

Учитывая важность сельского хозяйства для экономики края, в принятом краевой Государственной Думой Законе «О бюджете Ставропольского края на 2009 год» в соответствии со статьей 31 Устава (Основного Закона), рекомендовано при уточнении показателей бюджета «...рассмотреть возможность выделения дополнительных финансовых средств в сумме 155 921 тыс. руб. на выплату субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям, на возмещение части стоимости приобретенных технических средств и оборудования для сельскохозяйственного производства». Кроме того, принято решение, что финансирование за счет средств краевого бюджета мероприятий по выполнению Соглашения от 2 марта 2007 г. № 2763-ГГ/Ф7⁴, предусмотренных по подразделу «Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, не включенные в целевые программы» раздела «Коммунальное хозяйство», будет осуществляться после поступления в краевой бюджет средств из федерального бюджета на реализацию указанного Соглашения в полном объеме.

Общий объем доходов краевого бюджета в 2009 г. был утвержден на уровне 53,1 млрд руб. При планировании доходной части бюджета на 2010 г. специалисты ориентируются на умеренно оптимистичный вариант развития экономики Ставропольского края. По предварительным расчетам, объем консолидированного бюджета без учета целевых средств составит 51,5 млрд руб., краевого — 38,4 млрд руб.⁵

По итогам проведения публичных слушаний по проекту закона Ставропольского края «О бюджете Ставропольского края на 2010 год» принято решение сохранить на уровне 2009 г. объем бюджетных ассигнований по разделу «Социальная политика», включая расходы на поддержку общественных объединений ветеранов в Ставропольском крае.

⁴ Соглашение «О создании на территории Ставропольского края особой экономической зоны туристско-рекреационного типа», заключенное между Правительством Российской Федерации, Правительством Ставропольского края и администрациями городов-курортов.

⁵ Ставропольская правда от 11 сентября 2009 г.

Влияние мирового финансового кризиса негативно сказалось на работе предприятий различных форм собственности края. Многие вынуждены были пойти на сокращение объемов производства, продолжительности рабочей недели, а также рабочих мест. Оставшиеся без работы граждане обращаются в государственные органы для получения субсидий на оплату коммунальных услуг. Ожидается, что с ростом числа нуждающихся в социальной поддержке будут переданы на краевой уровень расходы на выплату субсидий по оплате жилья и услуг ЖКХ. За счет краевого бюджета предстоит финансировать также детские оздоровительные компании, несмотря на то, что ранее эти средства выделялись из фонда социального страхования.

Бюджет 2010 г. и последующих лет будет дефицитным. Планируется, что в 2010 г. он будет покрыт на 73,9 % за счет использования средств резервного фонда и Фонда национального благосостояния и на 26,1 % — за счет иных источников, в том числе за счет государственных заимствований., в 2011 г. — на 36,9 % за счет использования средств Фонда национального благосостояния и на 63,1 % за счет других источников, в том числе за счет государственных заимствований, и в 2012 г. — на 45,5 % за счет использования средств Фонда национального благосостояния и на 54,5 % — за счет иных источников, в том числе государственных заимствований⁶.

Правительством России в 2009 г. был предусмотрен большой объем средств в качестве антикризисных мер — 300 млрд руб. Необходимо отметить, что рост расходов в стране обеспечивался за счет увеличения дефицита бюджета до 7,7 % ВВП.

Учитывая кризисные явления в экономике, в стране вынуждены приступить к сокращению социальных программ. В текущем году приоритетной задачей станет модернизация российской экономики. Если в 2009 г. на борьбу с безработицей было выделено из бюджета 43,5 млрд руб., то в бюджет на 2010 г. заложено около 36,3 млрд руб.

В настоящее время проводится реорганизация бюджетных структур Ставропольского края. Упразднены 35 входящих в структуру краевого министерства финансов территориальных отделов казначейского исполнения бюджета. В финансовых управлениях администраций городских округов и муниципальных районов созданы новые подразделения, которым переданы функции упраздняемых отделов.

Данное решение вызвано тем, что бюджетным кодексом РФ не предусмотрена возможность осуществления субъектами Федерации отдельных бюджетных полномочий муниципальных образований. Территориальные отделы с 2004 г. осуществляли (на основе заключаемых органами местного самоуправления с Минфином края соглашений) обслуживание лицевых счетов для учета операций по исполнению местных бюджетов. Новая схема исполнения местных бюджетов введена в действие с 1 января 2010 года⁷.

⁶ Минфин нашел источники покрытия дефицита бюджета. Интервью заместителя Министра финансов Д. В. Панкина // *Финансы*. — 2009. — №3. — С. 3.

⁷ Официальный сайт Министерства финансов Ставропольского края (www.mfsk.ru).

В результате проведения бюджетной реформы в Ставропольском крае достигнуты следующие результаты:

- создана новая бюджетная система, позволяющая обеспечить повышение результативности бюджетных расходов и качество предоставляемых бюджетных услуг;
- осуществлен переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами;
- повысилась ответственность и самостоятельность участников бюджетного процесса.

В сложившихся неблагоприятных финансово-экономических условиях Министерство финансов России приняло решение о прозрачности процедур планирования, использования и оценки бюджетных расходов. Такие меры распространены на региональный уровень. Учитывая, что доля социальных расходов в Ставропольском крае ежегодно возрастала, а средств на развитие экономики становилось меньше, решено ввести ограничения по расходам на содержание аппарата управления, на увеличение численности работников бюджетной сферы, на капитальные и текущие ремонты. В будущем при сохранении среднесрочного финансового планирования необходимо увеличить срок прогноза до 5-7 лет (по ст. 174 Бюджетного кодекса предусмотрен срок прогноза три года).

Библиография

1. Афанасьев, Мст. П., Кривоногов, И. В. Модернизация государственных финансов: учебн. пособие / Мст. П. Афанасьев, И. В. Кривоногов — М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2006.— 439 с.
2. Силуанов, А. Г. Финансовая поддержка регионов: вводятся новые правила // Финансы. — 2008 — № 10.
3. Улюкаев, А. В. Проблемы государственной бюджетной политики: научно-практ. пособие / АНХ при Правительстве РФ. — М.: Дело, 2004. — 543 с.
4. Хоминич, И. П. Государственный кредит: учебн. пособие / М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2002.