

II. Экономика, социология, региональная политика

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ

С.Н. Леонов
ИЭИ ДВО РАН, г. Хабаровск

Предмет исследования и информационная база

В работе предпринята попытка анализа реакции бюджетной системы дальневосточных регионов России на условия финансового кризиса 1998 г. и на оживление конъюнктуры в 1999 г.

Основные выводы базируются на промежуточных отчетах администраций дальневосточных субъектов Федерации о социально-экономическом развитии территорий и выполнении бюджетов за 1998-1999 гг. и 8 месяцев 2000 г., а также на официально опубликованных материалах о развитии бюджетного процесса в России.

В начале отметим две **особенности дальневосточной экономики, влияющие на бюджетную сферу.**

Во-первых, ухудшение конъюнктуры в экономике, особенно в отраслях с высокой долей добавленной стоимости, сокращение численности населения и падение уровня жизни, снижение прибыльности предприятий, рост теневой экономики – все эти процессы на Дальнем Востоке имели более выраженный характер, чем в среднем по России.

Во-вторых, традиционно для Дальнего Востока характерно наличие широкого круга объектов и видов деятельности, финансируемых федеральным бюджетом (“северный завоз”, компенсация повышенных тарифов на электроэнергию, содержание военных объектов). Это значительно усиливает влияние федерального бюджета на регионы.

Результатом названных особенностей экономики ДВ является высокий и продолжающийся рост зависимости бюджетов дальневосточных субъектов от федеральной помощи.

Удельный вес безвозмездных поступлений из федерального бюджета рос на протяжении 1998-2000 годов во всех регионах Дальнего Востока. По итогам 8 месяцев 2000 года 24-27% доходов бюджетов в Приморье, Хабаровском крае и республика Саха, 42-49% в Магаданской, Сахалинской, Камчатской и Амурской областях, свыше 66% в ЕАО формировалось за счет федеральных безвозмездных подкреплений (трансфертов, дотаций, субвенций).

Финансово-бюджетный кризис, обострившийся летом 1998 года, оказал крайне негативное воздействие на экономику дальневосточных регионов. В отличие от федерального центра, регионы лишены возможности использования рублевой эмиссии или масштабного привлечения спекулятивного финансового капитала для решения своих бюджетных проблем.

Инфляционное обесценение рублевых активов пред-

приятий и банков в первые месяцы кризиса резко снизило возможность отчисления ими обязательных платежей в территориальные бюджеты. Одновременно с задолженностью предприятий росла задолженность бюджетов по финансированию основных расходов (например, заработной платы работникам бюджетных организаций).

Предпринятая федеральными властями для стабилизации макроэкономического положения в стране жесткая монетаристская политика привела к бартеризации хозяйственного оборота, снижению инвестиций в промышленность.

Названные факторы подрывали доходную базу дальневосточных бюджетов и способствовали росту бюджетного дефицита. Дефицит при этом покрывался необеспеченными заимствованиями и эмиссией денежных суррогатов (налоговых освобождений и различных форм территориальных взаимозачетов).

Для преодоления кризиса необходимо было улучшение общего состояния экономики и социальной сферы, а также и совершенствование бюджетного механизма.

Оба названных пути в значительной мере замыкались на федеральный уровень и требовали значительных усилий и времени.

В этой ситуации быстрого разрешения бюджетного кризиса ждать не приходилось.

Рассмотрим причины и формы проявления бюджетного кризиса в дальневосточных регионах.

I. Анализ текущих доходов региональных бюджетов в 1998-1999 гг.

Выполненный анализ показывает, что несмотря на развитие инфляционных процессов, облегчавших формальное достижение запланированных объемов бюджетных поступлений, в большинстве регионов Дальнего Востока в рассматриваемый период реальный сбор налогов отставал от плановых заданий. Так, бюджет Амурской области за 1998 г. был исполнен по доходам на 72%, Якутии - на 75%, Магаданской области - всего на 41%.

Имевшее место по итогам года выполнение плана доходных поступлений по Хабаровскому краю на 110% было достигнуто ценой углубления диспропорций в бюджетной системе. При номинальном перевыполнении плана по доходам, край так и не сумел изыскать источники покрытия ряда статей бюджетных расходов. В результате задолженность по зарплате в бюджетной сфере составила около 400 млн. рублей.

Следует отметить «аритмичность» поступления средств в региональные бюджеты. На декабрь месяц при-

Сальдо прибылей и убытков в экономике (млн. рублей)

	Амурская область	ЕАО	Камчатская область	Хабаровский край	Магаданская область	Приморский край	Сахалинская область	Республика Саха (Якутия)
1998	957	-197	-624	2511	-1991	-3890	-2171	-2160
1999	...	-175,4	61	8526,3	791,7	2227,3	690,2	14300
2000*)	1015,8	98,4	-639,7	3586,8	933,3	892,9	2277,1	11000

*) - данные за январь-август 2000г.

Источник: оперативная информация ФАПСИ

ходится основной объем региональных бюджетных поступлений по сравнению с остальными месяцами года. Так, в бюджет Амурской области в декабре 1998г. поступила пятая часть (21%) всего объема годовых доходов, Сахалинской области - четверть (26%), Магаданской - свыше трети (37%), а Камчатской - 38%.

В реальности «качество исполнения бюджета», т.е. доля доходов, поступивших в виде реальных денег, а не взаимозачетов, остается невысокой. В той же Сахалинской области в 1998г. около половины собственных доходов в консолидированный бюджет поступило в виде «безденежных взаимозачетов», т.е. взаимного погашения долгов предприятий бюджету на ту же сумму долгов бюджета ему.

Широкое применение взаимозачетов - важная особенность и показатель неустойчивости российской бюджетной системы. Дело в том, что доходы от взаимозачетов в бюджете присутствуют «условно», в реальности они уже были потрачены на погашение ранее допущенной задолженности бюджета.

Сравнение объемов доходов региональных бюджетов 1997-1998гг. показывает, что в реальном выражении (с поправкой на инфляцию) собираемость налогов в бюджеты снижалась. Лишь в Хабаровском крае и Сахалинской области в 1998г. отмечалось увеличение бюджетных поступлений на 3-8% по сравнению с предыдущим годом. Но этот рост несоизмерим с уровнем инфляции, составившей в 1998г. в дальневосточных регионах 65-75%.

Состояние бюджетов в значительной степени зависит от экономической ситуации в регионах. И главным образом - от финансового состояния предприятий и организаций.

Промышленность Дальнего Востока, как и России в целом, достаточно оперативно отреагировала на изменение внутренней конъюнктуры, последовавшее за событиями августовского кризиса 1998г.

В результате девальвации рубля и изменения структуры платежеспособного спроса в промышленности усилилась тенденция к развитию импортозамещающих и экспортно-ориентированных отраслей.

Общее оживление экономической деятельности нашло

отражение в финансовых результатах дальневосточных предприятий.

Расширение хозяйственного оборота и спроса (особенно экспортного) позволило многим предприятиям получить весомую прибыль. Это положительно сказалось на экономическом положении территорий (см. табл. 1).

Если по итогам 1998г. лишь Хабаровский край и Амурская область имели весомое сальдо прибылей и убытков, то к сентябрю 2000 года все регионы, за исключением Камчатской области, значительно улучшили свое положение.

Как следствие, в течение 1999-2000гг. наметился приток денежных средств в реальный сектор экономики, о чем свидетельствуют изменения коэффициента покрытия, ликвидности (возможность погасить краткосрочные обязательства за счет оборотных средств). Он понемногу, но стабильно увеличивал свое значение и по сравнению с декабрем 1999г. вырос в на 4-9п.п., хотя и оставался во всех регионах (кроме Хабаровского края) ниже, чем в среднем по России.

Практика показывает, что подобная монетизация экономики является мощным фактором «раскручивания» конечного спроса и хозяйственного оборота в целом.

Следует отметить и наметившееся на протяжении 1999г. некоторое снижение количества убыточных предприятий в экономике всех дальневосточных регионов (см. табл. 2).

Правда, доля убыточных предприятий все еще оставалась очень высокой (46-63% общего числа), что является одной из важнейших причин неденежной формы пополнения значительной части региональных бюджетных доходов.

В общей сумме налоговых доходов региональных бюджетов дальневосточных субъектов РФ по итогам 1999-2000гг. основная доля как и прежде приходилась на налог на прибыль - 16-36%, подоходный налог - 20-32%, налог на добавленную стоимость - 3-14%, акцизы - 2-6% и платежи за пользование природными ресурсами - 1-28%.

Доля названных налогов в общей сумме налоговых доходов регионов составляла 60-89%.

**Удельный вес убыточных предприятий и организаций
по отраслям экономики по всем видам деятельности (%)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Российская Федерация	33	34	56	50	53	41
Дальневосточный район	44	49	61	59	60	49
Республика Саха	54	56	66	72	69	59
ЕАО	52	66	75	73	70	56
Чукотский АО	52	67	66	77	83	73
Приморский край	38	40	52	48	50	43
Хабаровский край	31	40	54	50	55	39
Амурская область	46	53	67	72	67	58
Камчатская область	45	54	64	59	61	47
Магаданская область	51	57	65	56	61	52
Сахалинская область	52	53	-	62	58	49

Источник: Российский статистический ежегодник 2000г., М., 2000.

Отметим, что структура экономики определяет специфику структуры налоговых доходов. Так, в Якутии доля платежей за природные ресурсы достигает 28% налоговых доходов. В то же время отмечается значительный удельный вес налога на добавленную стоимость в регионах с высокой концентрацией перерабатывающей промышленности по сравнению с регионами, имеющими сырьевую специализацию.

II. Изменения в расходной части региональных бюджетов

На протяжении анализируемого периода в большинстве дальневосточных регионов финансирование расходов бюджетов еще больше отставало от плана, чем формирование бюджетных доходов.

Так, в Амурской области план по расходам бюджета за 1998 год был выполнен на 44%, в Хабаровском крае - на 66%, в Якутии - на 75%. В дальнейшем указанная тенденция сохранялась. Полугодовой план по расходам бюджета Амурской области в 1999г. был выполнен только на 25%, Хабаровского края на 37%.

Подобная тенденция объясняется главным образом использованием взаимозачетов при платежах в региональные бюджеты.

Неденежные формы уплаты налогов номинально увеличивают доходы региональных бюджетов, но в реальности взаимозачеты не могут использоваться для финансирования денежных выплат бюджета (включая заработную плату).

Наиболее значительными статьями расходов региональных бюджетов продолжают оставаться финансирование социально-культурных мероприятий, жилищно-коммунального хозяйства, финансирование отраслей экономики и содержание органов государственной власти, управления и правоохраны.

III. Динамика платежей в бюджеты различных уровней

На протяжении 1998-2000 гг. неисполнение бюджетных параметров являлось характерным для бюджетов всех уровней.

При этом четко просматривалась одна закономерность - региональные налоги собирались на всех территориях намного лучше, чем федеральные.

Разница объясняется более гибкими условиями внесения налогов в территориальные бюджеты и желанием федерального бюджета получать свою долю «живыми деньгами» (с 1 января 1999г. практика взаимозачетов по федеральным налогам была отменена).

Распределение налоговых поступлений между регионами и федеральным центром установлено в приблизительно равной пропорции (50:50). Но регионы находят способы изменить это соотношение в свою сторону. В отличие от центра, они не отказались от внесения части налоговых платежей в неденежной форме.

Поэтому, по итогам 1999г. доля платежей зачисленных в региональные бюджеты от всего объема бюджетных поступлений, у дальневосточных регионов превышала среднероссийский уровень (58%). Она колебалась от 66% в Амурской области до 76% в Еврейской автономной области.

При этом даже в относительно «профедеральной» по отчислению налогов Амурской области (34% - в федеральный бюджет, 66% - в территориальный), доля отчисляемых федеральных налогов постоянно снижалась, если она составляла 40% в 1 кв. 1999г., то во 2 - ом кв. - уже 38%, а в 3 - ем - 34%.

На фоне невысокого и снижающегося удельного веса федеральных налогов недоимка по платежам в федеральный бюджет росла опережающими темпами по сравнению с региональной налоговой задолженностью. В той же Амурской области удельный вес федерального бюджета в недоимке за 1999г. вырос с 51 до 58%.

Компенсирующим фактором для федерального бюджета являлась гораздо более высокая, чем в региональных бюджетах, доля «живых денег». Если в ноябре 1998г она составляла 70%, то к началу 2000г. - 100%. При этом в региональных бюджетах доля живых денег в 1999г. колебалась от 50% в Амурской области до 59% в Хабаровском

крае и Якутии. Для сравнения отметим, что в финансово устойчивых регионах доля денежных средств в собственных доходах превышает 85% (Санкт-Петербург).

Следует отметить «виртуальность» выполнения плана региональных бюджетов по налогам за счет взаимозачетов «они вроде есть, и их вроде нет». Поэтому регионы в поисках «живых денег» обращаются за помощью к федеральному центру.

Федеральная финансовая помощь регионам, оказываемая в виде трансфертных выплат, составляла в доходах бюджетов дальневосточных регионов по итогам 8 месяцев 2000г. от 24% (Хабаровский край) до 42-49% в Магаданской, Сахалинской, Камчатской и Амурской областях, формируя свыше 66% доходов бюджета Еврейской автономной области.

Именно трансфертам принадлежит ведущая роль в обеспечении тех региональных финансовых обязательств, которые не могли покрываться за счет взаимозачетов. Речь идет о выплате заработной платы работникам бюджетной сферы и социальных пособий населению регионов.

Резюмируя, отметим, что в бюджетной политике администраций регионов можно выделить три составляющие:

- максимизация федеральной помощи (трансферты, дотации и т.п.);
- расширение налоговой базы;
- максимизация средств, остающихся в распоряжении регионального бюджета.

Действия региональных правительств по реализации вышеназванной стратегии противоречивы. Так, расширение налоговой базы вело в конечном счете, к сокращению трансфертов и потере важного источника доходов регионального бюджета. Это еще раз говорит о затяжном кризисе российской бюджетной системы.

IV. Пути решения бюджетных проблем

9 февраля 2000г., на заседании коллегии Министерства экономики России первый зам. министра финансов Алексей Кудрин признал, что в России в настоящее время очень остро стоит проблема перераспределения доходов между центром и регионами и совершенствования межбюджетных отношений. По прогнозу Минфина в 2000г дефицит дотационных регионов (их более 70) составил 100 млрд. рублей, а профицит регионов-доноров - столько же. Желаемый путь - отнять 100 млрд. рублей у «богатых» и отдать их «бедным» регионам. Но подобной власти у правительства нет. В федеральном бюджете четко прописаны пропорции, в которых доходы распределяются между регионами и центром. При попытке отнять у регионов лишнее возникнет скандал. Правительство признает, что «пока эта проблема политически неразрешима» (Известия, 10 февраля 2000г.).

Похоже, что правительство морально готовилось именно к политическому разрешению проблемы.

По состоянию на 1.11.2000 г. среди регионов наибольший удельный вес в общем объеме налогов и сборов, поступивших в федеральный бюджет, занимают г. Москва (30,1%), Тюменская область (11,7%), в т.ч. Ханты-Мансийский автономный округ (8,9%), Московская область (6,1%), г. Санкт-Петербург (3,8%), Самарская область

(3,0%) и Красноярский край (2,6 процента). Другими словами, 7 субъектов Федерации обеспечивают около 60% всех доходов федерального бюджета.

Не случайно правительство стремится к увеличению централизации бюджета. Однако для этого нужна политическая санкция на самом высоком уровне.

Это согласуется с многочисленными высказываниями В. В. Путина, намекающего на возможность уменьшения суверенитета регионов, особенно в финансовой части. Можно прогнозировать, что правительство будет стремиться договориться с губернаторами о большем отчислении налогов в центр, а взамен регионам будет обещана возможность, например, более активно управлять государственной собственностью на своей территории.

ЛИТЕРАТУРА

1. Социально-экономическое положение Амурской области в 1998 г.: Статистический справочник. Благовещенск: Госкомстат. 1998. 161 с.
2. Социально-экономическое положение Амурской области в 1999г. Благовещенск: Госкомстат. 1999. 6 с.
3. Социально-экономическое положение Амурской области в январе-сентябре 2000 г.: Статистический справочник. Благовещенск: Госкомстат. 2000. 208 с.
4. Социально-экономическое положение ЕАО за январь-декабрь 1998 г.: Статистический справочник. Биробиджан: Комстат. 1998. 103 с.
5. Социально-экономическое положение ЕАО за январь-декабрь 1999 г.: Статистический справочник. Биробиджан: Комстат. 1999. 134 с.
6. Социально-экономическое положение ЕАО за январь-сентябрь 2000 г.: Статистический справочник. Биробиджан: Комстат. 2000. 103 с.
7. Социально-экономическое положение Камчатской области в 1998 г.: Статистический справочник. Петропавловск-Камчатский: Госкомстат. 1998. 122 с.
8. Социально-экономическое положение Камчатской области в 1999 г.: Статистический справочник. Петропавловск-Камчатский: Госкомстат. 1999. 151 с.
9. Социально-экономическое положение Камчатской области в январе-сентябре 2000 г.: Статистический справочник. Петропавловск-Камчатский: Госкомстат. 2000. 140 с.
10. Социально-экономическое положение Хабаровского края в 1998 г.: Статистический справочник. Хабаровск: Госкомстат. 1998. 138 с.
11. Социально-экономическое положение Хабаровского края в 1999 г.: Статистический справочник. Хабаровск: Госкомстат. 1999. 136 с.
12. Социально-экономическое положение Хабаровского края в январе-сентябре 2000 г.: Статистический справочник. Хабаровск: Госкомстат. 2000. 114 с.
13. Доклад «Социально-экономическое положение Магаданской области в январе-декабре 1998 г.» Магадан: Госкомстат. 1998. 92 с.
14. Доклад «Социально-экономическое положение Магаданской области в январе-декабре 1999 г.» Магадан:

Госкомстат. 1999. 96 с.

15. Доклад “Социально-экономическое положение Магаданской области в январе-сентябре 2000г.” Магадан: Госкомстат. 2000. 94 с.

16. Социально-экономическое положение Приморского края за 1998 г.: Статистический справочник. Владивосток: Госкомстат. 1998. 197 с.

17. Социально-экономическое положение Приморского края за 1999 г.: Статистический справочник. Владивосток: Госкомстат. 1999. 183 с.

18. Социально-экономическое положение Приморского края за январь-сентябрь 2000 г.: Статистический справочник. Владивосток: Госкомстат. 2000. 186 с.

19. Доклад о социально-экономическом положении Сахалинской области за январь-декабрь 1998 г.: Статистический справочник. Южно-Сахалинск: Госкомстат. 1998. 160 с.

20. Доклад о социально-экономическом положении Сахалинской области за январь-декабрь 1999 г.: Статисти-

ческий справочник. Южно-Сахалинск: Госкомстат. 1999. 168 с.

21. Доклад о социально-экономическом положении Сахалинской области за январь-сентябрь 2000 г.: Статистический справочник. Южно-Сахалинск: Госкомстат. 2000. 141 с.

22. Социально-экономическое положение республики Саха (Якутия) за январь-декабрь 1998 г.: Статистический справочник. Якутск: Госкомстат. 1998. 145 с.

23. Социально-экономическое положение республики Саха (Якутия) за январь-декабрь 1999 г.: Статистический справочник. Якутск: Госкомстат. 1999. 139 с.

24. Социально-экономическое положение республики Саха (Якутия) за январь-сентябрь 2000 г.: Статистический справочник. Якутск: Госкомстат. 2000. 127 с.

25. О предварительных итогах социально-экономического развития РФ в 2000г. Москва, январь 2001 г. 47с.

26. Российский статистический ежегодник 2000 г. М., 2000. 362 с.