

Секция 9. Региональная экономика

РЕВАКО ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА

*аспирант Института социально-экономических и
энергетических проблем Севера КНЦУрО РАН*

г.Сыктывкар, Россия

**ВЛИЯНИЕ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА НА РЕАЛИЗАЦИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ РЕСПУБЛИКИ КОМИ
«УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ И
ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ»**

Стратегическим механизмом управления экономикой Республики Коми выступают государственные программы региона, плановый объем финансирования которых в 2014 году составил 65,82 млрд. рублей. В период рецессии региональная экономика оказывает прямое влияние на финансовое положение Республики Коми, в т.ч. на состояние бюджетной системы региона и уровень её дефицитности. В период развития и экономического роста влияние государственных финансов на происходящие экономические процессы в регионе является значимым и существенным. Ключевым аспектом реализации системного подхода к достижению приоритетных целей в сфере общественных финансов в регионе является совершенствование внедрения в Республике Коми программно-целевых методов управления в бюджетный процесс, в т.ч. обеспечение взаимной увязки государственных программ и муниципальных программ, достижение результативности и эффективности реализации мероприятий 18-ти государственных программ региона и их адаптация к современным экономическим реалиям.

Сосредоточение механизма управления и развития государственных финансов региона зафиксировано в государственной программе Министерства финансов Республики Коми «Управление государственными финансами и государственным долгом» [1]. По результатам проведенной в 2014 году Министерством финансов Российской Федерации оценке качества управления региональными финансами Республика Коми была отнесена ко II группе

регионов с надлежащим качеством управления финансами, влияние которых возможно оценить по реализуемым мероприятиям подпрограмм и уровню достижения плановых индикаторов в процессе достижения поставленных задач.

Стратегическая цель государственной программы Республики Коми «Управление государственными финансами и государственным долгом» – обеспечение долгосрочной устойчивости бюджетной системы Республики Коми. Основными задачами являются повышение эффективности управления общественными финансами и обеспечение сбалансированности республиканского бюджета региона, что весьма актуально в условиях рецессии.

Государственная программа реализована в 2014 году в объеме финансирования 3,29 млрд.рублей, при кассовом исполнении 99,42%. В 2013 году объем финансирования составлял 4,84 млрд.рублей, при кассовом исполнении 99,3%[2]. В 2014 году в регионе ответственным исполнителем программы – Министерством финансов Республики Коми - была продолжена работа по применению программно-целевых принципов при формировании республиканского бюджета Республики Коми, при этом бюджеты всех городских округов и муниципальных районов Республики Коми в 2014 году на 2015 года и плановый период 2016 и 2017 годов были также сформированы в «программной структуре».Республиканский бюджет и консолидированный бюджет региона были исполнены в рамках государственной программы в 2014 году с соблюдением принципа сбалансированности бюджета.

Параметрами государственной программы на 2014 год было запланировано значение показателя отношения дефицита консолидированного бюджета региона к доходам без учета объема безвозмездных поступлений в размере не более 15,0%, в условиях стабильной экономики. Превышение данного значения повлекло бы увеличение рисков для сбалансированности бюджетов региональной бюджетной системы. Фактическое значение показателя не превысило 14,5%. По состоянию на 1 января 2015 г. объём государственного долга Республики Коми составил 28,7 млрд. рублей, что на 60,3% больше уровня 2013 года. Резкий рост государственного долга является

причиной повышения нагрузки на экономику региона, обратной стороной является слабая наполняемость бюджета при снижении налоговой базы в экономике региона и росте долговой нагрузки при прежних бюджетных обязательствах социального характера. Муниципальный долг составил на 01.01.2015 года 1,9 млрд. рублей (выше уровня предыдущего года на 18,8%).

Параметрами государственной программы на 2014 год запланировано значение показателя предельного объёма государственного и муниципального долга к доходам консолидированного бюджета региона без учёта объёма безвозмездных поступлений, равное 50%, фактическое же значение - 46,2%.

Таким образом, несмотря на устойчивую тенденцию к росту объёма государственного и муниципального долга, его значение находится в пределах ограничений, установленных Бюджетным кодексом РФ: допустимое отношение объёма государственного и муниципального долга Республики Коми к доходам её консолидированного бюджета без учета объёма безвозмездных поступлений допустимо на уровне не более 65%, а отношение дефицита консолидированного бюджета к доходам без учета объёма безвозмездных средств – не выше 15%.

Однако, по итогам 2014 года республиканский бюджет был исполнен с фактическим дефицитом 16,8%, чем было допущено нарушение ограничения предельного объёма дефицита бюджета субъекта РФ и «пробито» пороговое значение, установленного статьёй 92 БК РФ на уровне в размере 15%. Основной причиной превышения предельного объёма дефицита в 2014 году стало невыполнение плана по налоговым и неналоговым доходам, в чем заключается *прямое воздействие экономики региона на сбалансированность бюджетной системы*. При уточнённых плановых назначениях в объёме 54,1 млрд. рублей исполнение составило 47,0 млрд. рублей, или 86,6% плана[2].

Фактический дефицит республиканского бюджета составил 10,3 млрд. рублей и в полной мере был покрыт за счёт привлечённых бюджетного и коммерческих кредитов, снижения остатков на счетах бюджета и иных источников финансирования дефицита. Фактический дефицит консолидированного бюджета региона в 2014 году составил 10,9 млрд.

рублей.Сверхплановое привлечение кредитов из федерального бюджета также оказали значительное влияние на превышение предельного объема дефицита в отчетном 2014 году, что создало дополнительную нагрузку на экономику Коми.

Данный факт наряду с ростом расходных обязательств бюджетов бюджетной системы Республики Коми порождает необходимость увеличения объёмов государственного и муниципального долга, а также расходов на его обслуживание, которые по состоянию на 01.01.2015 года составили 1 798,3 млн. рублей или 2,9 % от объема расходов республиканского бюджета региона, за исключением объема расходов, которые осуществлялись за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Просроченной задолженности по обслуживанию госдолга Республики Коми в 2014 году допущено не было.Стоит отметить, что в течение 2014 года на финансовых рынках наблюдалась неоднозначная рыночная конъюнктура, которая требовала дальнейшей оптимизации структуры госдолга региона: доля кредитов, полученных от кредитных организаций уменьшилась с 70,1% до 45,4%, доля долгосрочных видов заимствований в виде облигационных займов увеличилась с 23,1% до 41,3%. Увеличилась доля бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета (с 4,2% до 10,9%), а доля условных обязательств в виде предоставленных госгарантий снизилась с 2,6% до 2,4%[2].
Структура государственного долга напрямую повлияла на удорожание его обслуживания и увеличение нагрузки на бюджет и экономику региона в целом.

Качество и актуальность государственных долговых инструментов, долговой политики в целом в условиях действующих ограничений на доступ к рынкам внешних заимствований приобретает особое значение в условиях экономического спада как для финансирования бюджетного дефицита, так и для развития внутреннего финансового рынка. Ожидаемый результат, по мнению Министерства финансов Российской Федерации, создание механизма привлечения краткосрочной ликвидности, запуск новых долговых инструментов, привлечение новых категорий инвесторов, государственная поддержка приоритетных инвестиционных проектов.

В связи с существенным снижением доходной базы бюджета региона и ростом дефицита бюджета, одновременно растет и объем кредиторской задолженности бюджета, т.к. установлен приоритет оплаты только социально значимых расходов для обеспечения сбалансированности бюджета Коми. Рост кредиторской задолженности и сужение экономики региона являются двумя взаимодействующими факторами, влияющими на финансовое обеспечение реализации бюджетных обязательств в регионе. В среднесрочной перспективе негативное дестабилизирующее воздействие на бюджетную систему Республики Коми, оказываемое факторами роста госдолга и кредиторской задолженности, будет усиливаться, что *потребуется реализации кардинальных мер по сокращению расходов и повышению доходов бюджета региона Коми.*

Учитывая специфику государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом», направленную на постоянную деятельность по обеспечению сбалансированности и долгосрочной устойчивости бюджетной системы Республики Коми, реализацию государственной программы необходимо сфокусировать на оптимизации структуры госдолга региона и повышению доходной базы бюджета. Основным акцент на ближайшую перспективу необходимо сделать на следующих направлениях: обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы региона, организация работы по увеличению поступлений в бюджеты региона, повышение эффективности и оптимизации бюджетных расходов региона, совершенствование программно-целевых методов управления финансами и повышение результативности использования бюджетных средств, формирование бюджетного прогноза региона на долгосрочный период (позволит установить предельные объёмы финансового обеспечения реализации государственных программ Республики Коми на период их действия с учётом параметров социально-экономического развития региона), внедрение в систему государственного финансового контроля аудита эффективности бюджетных расходов, повышение открытости и прозрачности данных о бюджетном процессе в Республике Коми в целом.

В соответствии с принятой методикой оценки реализации государственных программ в регионе, показатель эффективности реализации государственной программы в 2014 году составил 0,98 (государственная программа реализована с высокой эффективностью) [2].

Изучение результатов реализации государственной программы показывает, что она реализована результативно, если каждое соотношение показателя и его норматива превышает единицу:

$$SP_{(n)} = X1/A1 + X2/A2 + X3/A3 \dots Xn/An, \text{ где:}$$

SP (StateProgram) $_{(n)}$ – значение оценки результативности в процентах;

$X1 - Xn$ – коэффициенты фактических показателей;

$A1 - An$ – нормативное (плановое) значение показателя;

n – количество показателей оценки.

Анализ результативности реализации государственной программы Республики Коми «Управление государственными финансами и государственным долгом» проведен в настоящей статье в разрезе оценки реализации каждой из трех подпрограмм и по индикатором программы в целом.

По четырем индикаторам эффективности реализации государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом» оценка ее реализации за 2014 год признана результативной, с коэффициентом 1,071, в т.ч.:

- 1) «Удельный вес расходов республиканского бюджета Республики Коми, представленных в виде государственных программ» ($X1/A1$) - не менее 80%, по факту - 93,3%;
- 2) «Отношение дефицита консолидированного бюджета Республики Коми к доходам без учета объема безвозмездных поступлений» ($A2/X2$) - не более 15%, по факту - 14,5%;
- 3) «Отношение объема государственного и муниципального долга Республики Коми к утвержденному объему доходов консолидированного бюджета Республики Коми без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений» ($A3/X2$) - не

более 50%, по факту - 46,2%;

- 4) «Достижение Республикой Коми по итогам года, предшествующего отчетному, оценки качества управления региональными финансами, осуществляемой Министерством финансов РФ, не ниже уровня, соответствующего надлежащему качеству (2 группа)» (X2/A2).

Государственная программа Республики Коми «Управление государственными финансами и государственным долгом» реализована в 2014 году с высокой результативностью (коэффициент результативности 1,071):

$$SP_{ГП(4)} = 93,3/80 + 15/14,5 + 50/46,2 + 100/100 = 4,283$$

По подпрограмме 1 «Переход на использование механизмов и инструментов эффективного управления государственными и муниципальными финансами Республики Коми» достигнуты все значения из 8 возможных индикаторов, при этом показатель «Соответствие параметров бюджетного прогноза Республики Коми на долгосрочный период положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации» не был запланирован к достижению в 2014 году, в связи с началом срока реализации основного мероприятия «Формирование бюджетного прогноза Республики Коми на долгосрочный период» в 2015 году. Нарушение запланированного срока связано с задержкой формирования нормативно-правовой базы по данному вопросу на федеральном уровне. Проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил разработки бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период» на дату оценки не был утвержден (Постановление Правительства РФ от 31.08.2015 года № 914).

Подпрограмма 1 направлена на решение следующих задач: формирование бюджетной и налоговой политики Республики Коми, отвечающей потребностям общества и задачам государства, формирование условий для внедрения инструментов эффективного менеджмента в сфере общественных финансов Республики Коми. Коэффициент результативности реализации подпрограммы 1 за 2014 год составил 1,0, подпрограмма реализована результативно, с высокой эффективностью (коэффициент 1,0) [2].

По подпрограмме 2 «Организация и обеспечение бюджетного процесса в Республике Коми» достигнуты значения 12 из 15 возможных индикаторов. Не достигнуты важнейшие из показателей подпрограммы 2, связанные со сбалансированностью бюджетной системы региона, в т.ч.:

1) «Отношение дефицита республиканского бюджета Республики Коми к доходам без учета безвозмездных поступлений» - по итогам 2014 года республиканский бюджет был исполнен с фактическим дефицитом 16,8%, чем нарушено ограничение предельного объёма дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, установленного статьёй 92 БК РФ в размере 15% доходов за исключением безвозмездных поступлений. Основной причиной превышения предельного объёма дефицита в отчётном году стало *невыполнение плана по налоговым и неналоговым доходам*;

2) «Соответствие исполнения республиканского бюджета Республики Коми бюджетному законодательству» - при расчете данного показателя рассматриваются положения пяти статей Бюджетного кодекса РФ (ст. 81, 92, 106, 107, 111). Значение показателя не достигло планового уровня в связи с нарушением ограничения, установленного статьёй 92.1. Бюджетного кодекса;

3) «Отношение объёма государственного долга Республики Коми к утвержденному общему годовому объёму доходов республиканского бюджета Республики Коми без учета утвержденного объёма безвозмездных поступлений» - при плановом значении 51% фактическое исполнение составило 53,1%. Отклонение обусловлено предоставлением 22 декабря 2014 года бюджету региона бюджетного кредита из федерального бюджета и превышением в этой связи фактического объёма госдолга региона над его плановым значением (увеличение на сумму 2,5 млрд. рублей.).

Мероприятия подпрограммы 2 государственной программы направлены на решение следующих задач: обеспечение выполнения и оптимизации расходных обязательств Республики Коми, повышение эффективности управления госдолгом региона, содействие укреплению налоговой базы муниципальных образований и выравнивание их бюджетной обеспеченности.

Фактическое значение результативности реализации подпрограммы 2 в 2014 году составило:

$$SP_{\text{п}2(15)} = A1/X1 + X2/A2 + X3/A3 + A4/X4 + X5/A5 + X6/A6 + X7/A7 + X8/A8 + \\ + A9/X9 + A10/X10 + X11/A11 + X12/A12 + X13/A13 + X14/A14 + X15/A15 = 15/16,8 + 10 \\ 0/100 + 80/100 + 1/0,5 + 100/100 + 100/100 + 100/91 + 100/100 + 4/2,9 + 51,53,1 + 100/100 + \\ 100/100 + 85/50 + 100/100 + 100/100 = 16,832$$

Значение показателя $SP_{\text{п}2(15)}$ превышает количество индикаторов (15), что характеризует реализацию подпрограммы 2 как результативную, с коэффициентом результативности 1,122. Эффективность реализации подпрограммы 2 признана в 2014 году высокой (с коэффициентом 0,97) [2].

По подпрограмме 3 «Обеспечение реализации государственной программы» не достигнуто значение планового показателя «Обеспечение на региональном уровне управления реализацией мероприятий Программы». Фактическое значение результативности реализации подпрограммы 3 за 2014 год составило 0,893 ($SP_{\text{п}3(1)}$ менее 1), подпрограмма реализована нерезультативно, при этом эффективность её реализации признана высокой (с коэффициентом 0,97) [2]. В 2015 году программа запланирована к реализации в объеме 6 млрд.рублей, при этом увеличение долговой нагрузки на регион возрастает и объемы программы к 2017 году составят 7,23 млрд.рублей.

Литература:

1. Постановление Правительства Республики Коми от 28.09.2012 № 409 «О Государственной программе Республики Коми «Управление государственными финансами и государственным долгом» // «Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми», 08.10.2012, № 52, ст. 1195, официальный Интернет-портал Республики Коми <http://www.rkomi.ru>, 10.10.2012.
2. Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Республики Коми «Управление государственными финансами и государственным долгом» за 2014 год // [Электронный ресурс] URL: <http://minfin.rkomi.ru/page/7544/>.