

**ПРОБЛЕМЫ
ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

БЮДЖЕТНЫЙ КРИЗИС РЕГИОНОВ

**В.А. ИЛЬИН
А.И. ПОВАРОВА**

Владимир Ильин

**Проблемы эффективности
государственного управления.
Бюджетный кризис регионов**

«ИСЭРТ РАН»

2013

Ильин В. А.

Проблемы эффективности государственного управления.
Бюджетный кризис регионов / В. А. Ильин — «ИСЭРТ РАН»,
2013

ISBN 978-5-93299-215-9

<p id="__GoBack">К сожалению, эта задача до сих пор остаётся всего лишь предвыборным лозунгом. По оценкам экспертов РАН С. Ю. Глазьева, В. В. Локосова, Р. И. Нигматулина, С. М. Рогова, значения показателей доли теневой экономики и коррупции в ВВП, доли вывоза капитала в объёме генерируемой прибыли, доли активов, переведённых в офшоры, намного превышают предельно критические. Почему это происходит, попытались выяснить авторы настоящей книги. В ней представлены результаты выполненной в 2012 году в ИСЭРТ РАН научно-исследовательской работы по анализу производственно-финансовых показателей и оценке деятельности ведущих корпораций чёрной металлургии – открытых акционерных обществ «Северсталь», «Магнитогорский металлургический комбинат» и «Новолипецкий металлургический комбинат», собственники которых являются представителями крупнейшего российского олигархата. Один из основных выводов исследования гласит: фактические проблемы, связанные с уменьшением вклада металлургических корпораций в социально-экономическое развитие Российской Федерации и её регионов, лежат в плоскости принципов и логики современной налоговой политики. Отказавшись от эффективного осуществления социальной функции налогообложения, российские власти пошли на поводу у олигархов, освободив их от легализации сверхдоходов, большая часть которых получена нелегитимным путем. Между тем, резервы деофшоризации экономики существуют. Авторы предлагают использовать те из них, материализация которых зависит исключительно от политической воли руководства страны. Книга может быть использована при разработке стратегии и тактики федеральных и региональных органов власти в сфере регулирования

распределительных отношений, повышения социальной ответственности крупнейших собственников, а также роста доходов бюджетов всех уровней.

ISBN 978-5-93299-215-9

© Ильин В. А., 2013

© ИСЭРТ РАН, 2013

Содержание

Введение	7
Глава 1. бюджетный кризис в регионах в 2013–2015 годах – угроза безопасности России	8
Конец ознакомительного фрагмента.	14

В. А. Ильин, А. И. Поварова
Проблемы эффективности
государственного управления.
Бюджетный кризис регионов

© Ильин В.А., Поварова А.И., 2013

© ИСЭРТ РАН, 2013

Все права защищены. Никакая часть электронной версии этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для частного и публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав.

Введение

В 2011 году в ИСЭРТ РАН было предпринято исследование по анализу производственно-финансовой деятельности крупнейших предприятий чёрной металлургии России – Череповецкого, Магнитогорского и Новолипецкого металлургических комбинатов.

В ходе проделанного анализа выявлены как специфические факторы, относящиеся к деятельности металлургических комбинатов, так и системные аспекты, характеризующие проблемы функционирования корпораций чёрной металлургии России в современных условиях.

Главный вывод исследования состоит в том, что деятельность предприятий чёрной металлургии во всё большей мере направляется на удовлетворение частных интересов их собственников. Более того, итоги исследования показали, что в стране сформировалась обстановка, способствующая расширению перекачки за рубеж прибылей металлургических компаний и доходов физических лиц.

Результаты исследования нашли отражение в препринте «Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие».

В предлагаемой монографии деятельность корпораций чёрной металлургии рассматривается под углом зрения условий и факторов, влияющих на снижение вклада этих корпораций в формирование доходов бюджетной системы. Расширена временная база анализа – она охватывает период 2000–2011 гг. Авторские позиции получили дополнительное обоснование. Усовершенствована структура монографии: её открывает авторская точка зрения на проблемы преодоления бюджетного кризиса российских регионов. В отдельную главу выделено исследование общемировых тенденций развития чёрной металлургии, направлений использования чистой прибыли металлургических корпораций. Проанализированы инвестиционные процессы. Использованы новые методические подходы: для более объективной оценки ключевых аспектов деятельности металлургических корпораций применялся метод трендового анализа, основанный на расчёте относительных отклонений от уровня базисного периода показателей (средних мировых цен на металлопрокат и сырьё, выручки, всех видов прибыли) за пять лет.

Информационной базой исследования явились: годовые отчёты ОАО «Северсталь», ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат»; консолидированная финансовая отчётность металлургических корпораций, составленная в соответствии с международными стандартами финансовой отчётности; отчётность, подготовленная в соответствии с российскими стандартами бухгалтерского учёта. Использовались также данные Федеральной налоговой службы, Федерального Казначейства, Министерства финансов Российской Федерации, материалы финансовых органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Отчётность металлургических комбинатов опубликована на официальных сайтах ОАО «Северсталь»¹, ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат»² и ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат»³.

¹ Электронный ресурс. – Режим доступа: http://www.severstal.com/rus/ir/disclosers/financial_reports/index.phtml

² Электронный ресурс. – Режим доступа: http://www.mmkn.ru/for_investor/financial_statements/dynamics/

³ Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.lipetsk.nlmk.ru/about/figures/financial/quarter/>

Глава 1. бюджетный кризис в регионах в 2013–2015 годах – угроза безопасности России

7 мая 2012 г., сразу после инаугурации, В. В. Путин подписал 13 указов, определяющих основные направления развития нашей страны на ближайшую и среднесрочную перспективу: о долгосрочной государственной экономической политике; мероприятиях по реализации социальной политики; совершенствовании политики в сфере здравоохранения; мерах по реализации государственной политики в области образования и науки; об обеспечении граждан доступным жильем и о повышении качества услуг ЖКХ. При этом особо подчёркивалось, что все указы изданы Путиным в рамках выполнения своей предвыборной программы.

На исполнение указов Президента потребуется порядка 5 трлн. руб., в том числе касающихся повышения заработной платы работников бюджетной сферы – 2,6 трлн. руб., из них 1,5 трлн. руб. должны будут направить субъекты РФ, в основном за счёт собственных доходов⁴. Дополнительная финансовая помощь, предусмотренная в федеральном бюджете на эти цели, не компенсирует и трети затрат территориальных бюджетов (рис. 1.1).

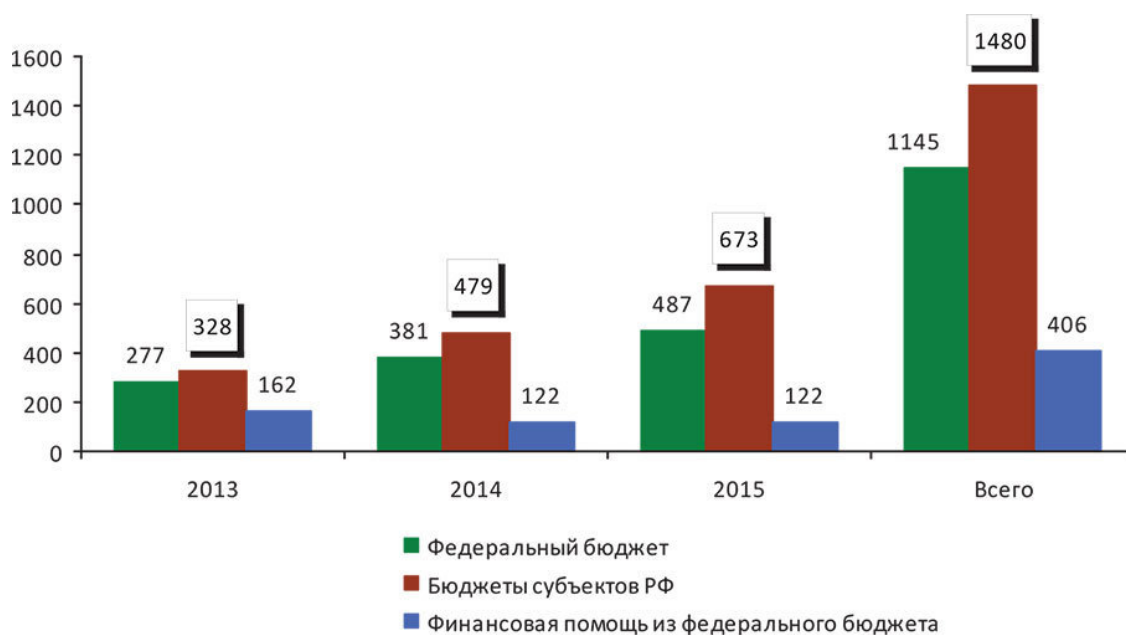


Рисунок 1.1. Источники финансирования расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, млрд. руб.

Источник: данные Минфина РФ.

О том, что на субъекты Российской Федерации перекладывается всё большая доля финансирования социальных обязательств, свидетельствуют данные о расходах на образование и здравоохранение в консолидированном бюджете страны на 2013–2015 гг. (рис. 1.2).

⁴ Газета. ру [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/financial/2012/09/20/4781377.shtml>



Рисунок 1.2. Прогнозные расходы консолидированного бюджета РФ⁵ на образование и здравоохранение в 2012–2015 гг., млрд. руб.

Как видно, прогноз консолидированного бюджета предусматривает сокращение расходов федерального бюджета и увеличение расходов бюджетов субъектов по основным направлениям финансирования социальной сферы.

В целом государственные расходы федерального бюджета сократятся до 19 % ВВП в 2015 г. против 25 % ВВП на пике кризиса в 2009 г., в том числе межбюджетные трансферты субъектам РФ – до 1,4 % ВВП против 3,8 % соответственно (рис. 1.3).

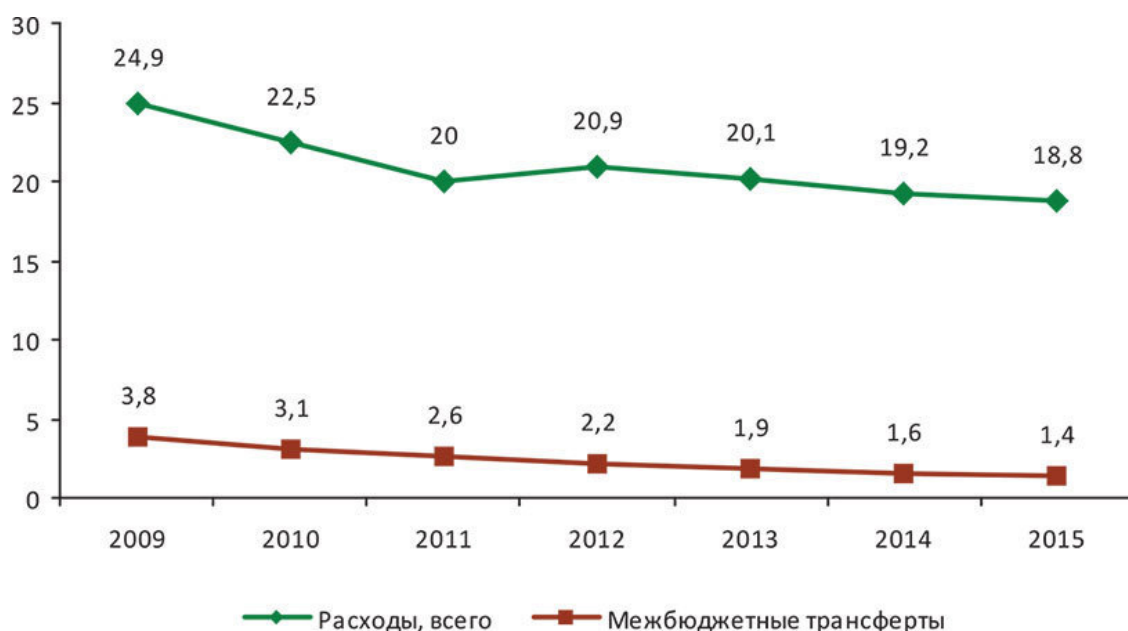


Рисунок 1.3. Динамика расходов федерального бюджета в 2009–2015 гг., % к ВВП

Источники: данные Минфина РФ; Минэкономразвития РФ; расчёты ИСЭРТ РАН.

⁵ Без расходов государственных внебюджетных фондов. Источники: данные Счётной палаты РФ.

По словам главы Минэкономразвития А. Белоусова, «в таких масштабах бюджетная консолидация осуществляется только странами, которые испытывают большие финансовые трудности либо хотят избежать их»⁶.

Прогнозные параметры бюджетов субъектов РФ показывают рост налоговых и неналоговых доходов, однако необходимость реализации президентских указов повлечёт почти четырёхкратный рост дефицита уже в 2013 г. (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд. руб.

Параметры	2012	2013	2014	2015	2015 к 2012 %
Доходы, всего	8074,3	9061,7	9839,1	10958,3	135,7
Налоговые и неналоговые доходы	6716,5	7764,8	8654,4	9789,6	145,8
Удельный вес в доходах, %	83,2	85,7	88,0	89,3	+6,1 п.п.
Межбюджетные трансферты	1357,8	1296,9	1184,7	1168,7	86,1
Удельный вес в доходах, %	16,8	14,3	12,0	10,7	-6,1 п.п.
Расходы	8106,8	9182,5	9925,1	10958,3	135,2
Дефицит	32,5	120,8	86,0	0	

Источники: данные Счётной палаты РФ; расчёты ИСЭРТ РАН.

Проблемы субфедеральных бюджетов усугубляет высокая долговая нагрузка, которая ещё с 2009 г. превышает 20 % объёма собственных доходов⁷ (рис. 1.4).

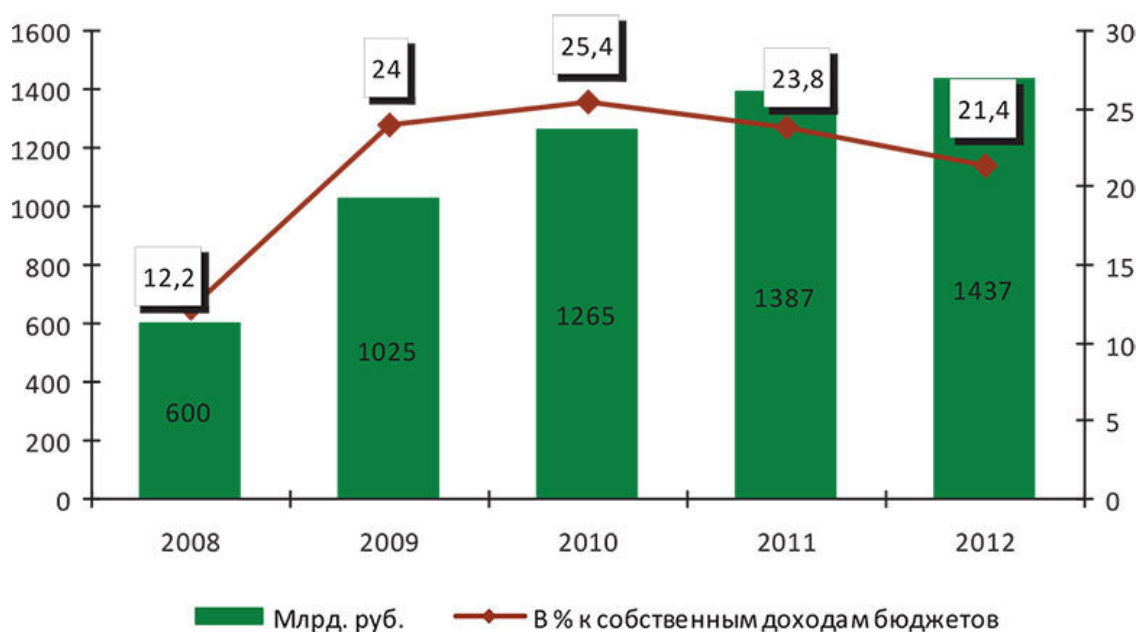


Рисунок 1.4. Динамика государственного долга субъектов РФ в 2008–2012 гг.

Источники: данные Минфина РФ; Казначейства России; расчёты ИСЭРТ РАН.

Основной причиной роста долговой нагрузки подавляющего большинства субъектов РФ явилось падение налога на прибыль, обусловившее дефицит территориальных бюджетов.

⁶ Ивантер А. Бухгалтерский самострел // Эксперт. – 2012. – № 39. – С. 25.

⁷ На 1 октября 2012 года только четверть российских регионов имели долговую нагрузку менее 20 %.

В этой ситуации безусловное выполнение принятых социальных обязательств потребовало привлечения внешних источников финансирования в форме кредитов коммерческих банков и кредитов из федерального бюджета. Уже на конец 2008 г. заимствования субъектов РФ выросли почти в два раза по сравнению с 2007 г., а в 2011 г. – ещё в 4,5 раза (рис. 1.5).

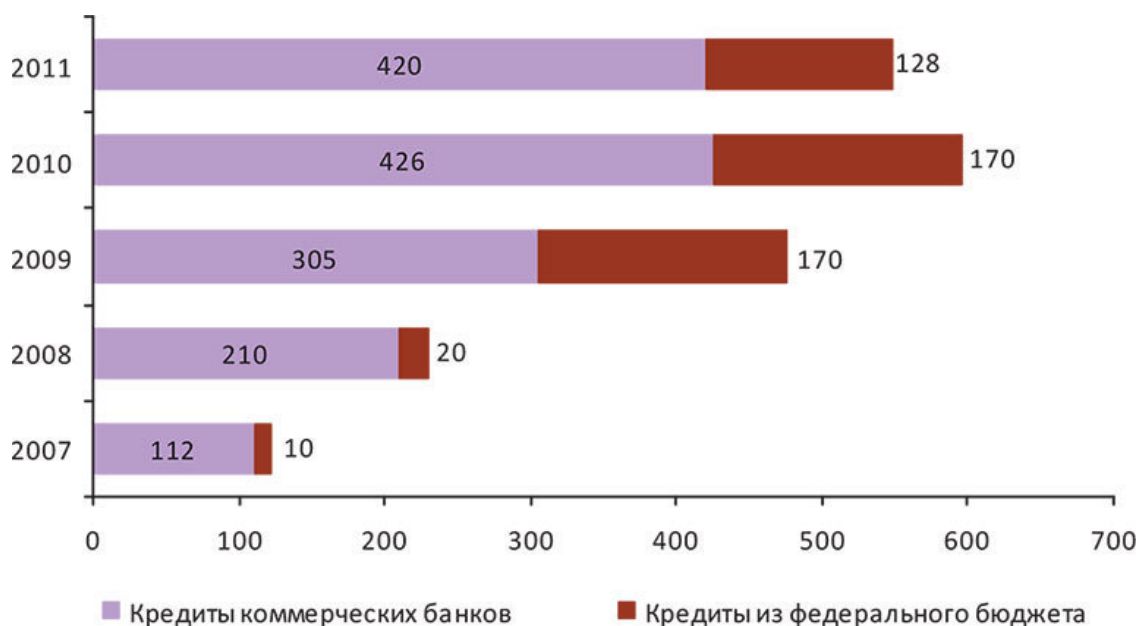


Рисунок 1.5. Динамика кредитных заимствований субъектов РФ в 2007–2011 гг., млрд. руб.

Источник: данные Казначейства России.

По нашим расчётам, за январь – сентябрь 2012 г. размер государственного долга субъектов РФ увеличился до 30 % в объёме собственных доходов против 24 % на начало года (приложения 1–8). При этом количество регионов, имеющих долговую нагрузку свыше 50 %, выросло за этот период с 15 до 25-ти. Следовательно, в ближайшие годы эти регионы вынуждены будут направить более половины полученных собственных доходов на погашение государственного долга.

Критический уровень долговой нагрузки в Вологодской (91,3 %), Саратовской (96,2 %), Пензенской (93,6 %), Костромской (108,4 %) областях, республиках Мордовия (181,3 %), Татарстан (103,4 %) ставит под сомнение реализацию предвыборных программ В. Путина без существенной финансовой поддержки из федерального центра.

По прогнозам Минфина РФ, к началу 2016 г. консолидированные территориальные бюджеты должны быть сбалансированы. В действительности достижение бездефицитности представляется маловероятным. Так, по нашим расчётам, возврат кредитов, полученных в 2008–2011 гг. только из федерального бюджета, потребует отвлечения собственных доходных источников регионов в объёме порядка 400 млрд. рублей⁸. В результате реальный дефицит субфедеральных бюджетов в 2015 г. составит 152 млрд. руб. (рис. 1.6), что в очередной раз свидетельствует о невозможности реализации в полной мере социальных инициатив Президента РФ. Между тем в федеральном бюджете на 2013–2015 гг. предусмотрено сокращение межбюджет-

⁸ В соответствии с бюджетной классификацией при формировании бюджетов субъектов РФ расходы на возврат заёмных источников финансирования дефицита не включаются в расходную часть и осуществляются исключительно за счёт собственных доходов. На наш взгляд, в условиях кризиса большинства территориальных бюджетных систем и расширения практики делегирования государственных полномочий на региональный и муниципальный уровень подобный подход указывает на явные пробелы в бюджетном законодательстве.

ных трансфертов почти на 200 млрд. руб., что сопоставимо с реальным объёмом дефицита бюджетов регионов.

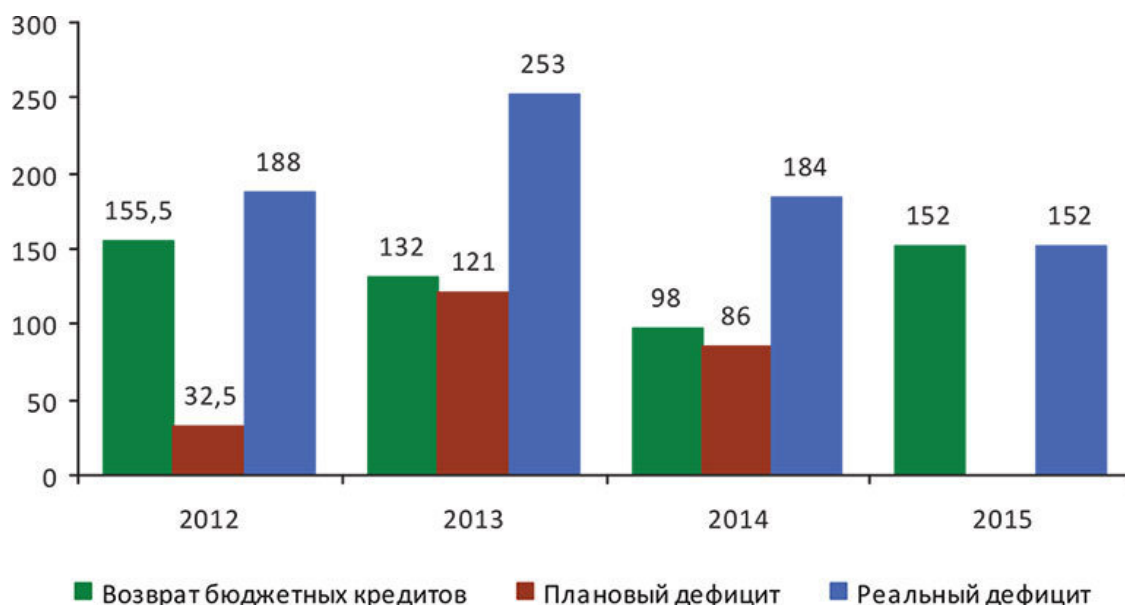


Рисунок 1.6. Прогноз реального дефицита бюджетов субъектов РФ в 2012–2015 гг., млрд. руб.

Источник: расчёты ИСЭРТ РАН по данным Минфина РФ.

Прогнозы Минэкономразвития РФ относительно бюджетного дефицита регионов более пессимистичны: за 2013–2015 гг. дефицит территориальных бюджетов должен увеличиться в 7 раз – до 330 млрд. руб. в 2015 г. против 50 млрд. руб. в 2012 г., а в 2018 г. он составит около 2 трлн. рублей⁹, что в два раза превышает расходы, запланированные в 2018 г. на реализацию государственной программы РФ «Развитие образования на 2013–2020 годы».

Ведущий российский экономический публицист А. Н. Привалов приходит к выводу о том, что «... от силы десятков самых сильных регионов сможет внести обещанный от их имени вклад в социальную сферу, остальные будут выбирать: сорвать ли строительство дорог – отопительный сезон – или повышение зарплаты врачам – или учителям»¹⁰.

Для выполнения предвыборных обещаний Президента регионам придётся наращивать долги. В частности, об этом свидетельствуют прогнозные параметры региональных бюджетов большинства субъектов Северо-Запада Российской Федерации, а также Липецкой и Челябинской областей (табл. 1.2).

Долговой кризис субнациональных бюджетов станет основным фактором сокращения инвестиционных расходов, ослабления поддержки внутреннего спроса и уменьшения возможности противостоять новым проблемам в сфере бюджета.

Риски исполнения региональных бюджетов видят и эксперты международного рейтингового агентства Standard & Poor's¹¹, которые предупреждают: «Если российские власти не изменят политику передачи полномочий, то более половины субъектов РФ ожидает дефолт уже в 2013 г.».

⁹ Выступление заместителя министра экономического развития А. Клепача на семинаре руководителей законодательных органов государственной власти субъектов РФ 20.11.2012 г. // Официальный сайт информационной группы «Интерфакс». – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/ixf.asp?id=9005a80a-bbeb-224e-8538-dba879d35cea>

¹⁰ Привалов А. О страусином бюджете // Эксперт. – 2012. – № 47. – С. 14.

¹¹ Резникова А. «План Путина» разорвет регионы [Электронный ресурс] // РБК daily. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/2012/10/17/focus/562949984941455>

Субъект	2012*	2013	2014	2015	2015 к 2012, раз
Республика Карелия	8,5	13,5	15,5	17,1	+2,0
Республика Коми	7,6	16,9	22,7	27,9	+3,7
Архангельская область	15,9	26,2	33,0	40,4	+2,5
Калининградская область	12,0	16,2	17,7	19,7	+1,6
Ленинградская область	4,1	10,8	14,1	17,5	+4,3
Мурманская область	4,0	16,5	24,9	34,5	+8,6
Новгородская область	9,0	10,5	10,0	9,2	+1,0
Псковская область	4,6	9,6	12,3	15,2	+3,3
г. Санкт-Петербург	6,9	43,6	65,6	84,6	+12,3
Вологодская область	25,6	28,0	23,9	17,2	-1,5
Липецкая область	9,3	14,3	17,0	19,6	+2,1
Челябинская область	14,2	28,0	26,6	25,6	+1,8
* По состоянию на 01.11.2012 г. Источники: данные Минфина РФ; законы (проекты законов) субъектов РФ о региональных бюджетах на 2013 год и плановый период 2014 – 2015 годов.					

Таблица 1.2. Прогноз государственного долга субъектов РФ в 2013–2015 гг., млрд. руб.

Обеспечение исполнения социальных гарантий стало серьёзной проблемой российского общества. Трудности при решении социальных вопросов обычно объясняются ограниченностью доходов государственного бюджета. При этом ответственность за исполнение и финансирование социальных обязательств всё в большей мере перекладывается на региональный уровень без адекватного перераспределения доходных источников.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.