

## ДОКЛАД

### «Экономическое развитие, инвестиционная политика регионов и бюджетные реформы»

Уважаемые коллеги!

Проведение в последние годы реформы позволили решить значительное число проблем, сдерживающих социально-экономическое развитие России и ее регионов. Успехи российской экономики за последние четыре года очевидны. ВВП на душу населения, как интегральный показатель благосостояния, увеличился в 1,32 раза – в среднем, на 7,2% в год.

В реальном выражении доходы населения выросли более чем в полтора раза, а средняя пенсия и средняя заработная плата – почти в два раза. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума снизилась почти в полтора раза и достигла самого низкого уровня за всю историю рыночных реформ.

Позитивные социальные последствия экономического роста имеют и региональный аспект. За истекшие годы сократилась дифференциация регионов по показателю качества жизни. Доля регионов, имеющих значения этого показателя, близкие к среднероссийским, возросла почти в два раза и превысила 60%.

Однако используемая в Минэкономразвития России интегральная оценка уровня социально-экономического развития регионов позволяет сделать вывод, что при имеющей место очевидной тенденции снижения различий в уровне развития регионов, их дифференциация остается высокой.

Субъекты Российской Федерации по значению интегральной оценки условно разделены на 5 групп.

За прошедший период в 1-ой группе регионов (с уровнем социально-экономического развития выше среднего) произошло существенное сокращение числа входящих в нее субъектов, а в 4 и 5 – увеличение. Однако при этом повысились значения почти всех среднероссийских показателей, определяющих интегральную оценку уровня социально-экономического развития регионов.

Концентрация регионов в средних (2,3 и 4) группах свидетельствует о процессе снижения различий в уровне их социально-экономического развития.

Основные различия в социально-экономических показателях выглядят следующим образом:

- в 2003г. максимальный уровень ВРП на душу населения более чем в 50 превышал минимальный.

Справочно:

миним. ВРП на душу населения – Р. Ингушетия – 9,9 тыс. руб.,

макс. - Ямало –Ненецкий а.о.. 649 тыс. руб.

- разница по инвестициям в основной капитал на душу населения в 2003г. составляла 270 раз

(макс. инвестиций на душу населения – Ненецкий а.о. 400 тыс.руб.,

миним. – Р.Ингушетия 1,5 тыс. руб.)

- по уровню регистрируемой безработицы отличается в 30 раз

(макс. уровень безработицы – Р.Ингушетия – 18,4 %, миним. – Краснодарский, Москва. С.-Петербург. 0,6 %)

- по соотношению среднедушевых доходов и среднедушевого прожиточного минимума – в почти 10 раз (2002- 15 раз)

(макс. соотношение среднедушевых доходов и среднедушевого прожиточного минимума – г.Москва 7,8; миним. – Р. Ингушетия –0,8)

- по обеспеченности населения амбулаторно-поликлиническими учреждениями - 6,6 раз ( 2002 г.-15 раз)

(макс. обеспеченность населения амбулаторно-поликлиническими учреждениями – Эвенкия 493 посещений за смену на 10 тыс. чел., миним. – Республика Ингушетия 74,5 посещений)

- по обеспеченности местами детей, находящихся в дошкольных учреждениях – 15 раз (2002 –16 раз)

(макс. обеспеченность местами детей, находящихся в дошкольных учреждениях – Чукотский а.о. 81,1 места на 1 тыс. детей дошкольного возраста; миним. –Р. Ингушетия . 56,2 мест)

Дифференциация бюджетных доходов на душу населения в 2003 году сократилась более чем в 2 раза по сравнению с 2001 годом.

Справочно:

2002 г.: максим. - Эвенкийский а.о. (120405 руб.), мин. – Курская обл. (5553 руб.)

2003 макс.=Чукотский А.О.(119536 руб), мин.- Ульяновская обл. –60088 руб

Состав группы регионов, в основном формирующих налоговые доходы консолидированного бюджета Российской Федерации на протяжении рассматриваемого периода оставалась практически неизменным.

Сохранилась тенденция концентрации налогов и сборов в регионах с высоким уровнем развития – в 14 регионах России формируется более 66% федерального бюджета и 60 % консолидированного бюджета Российской Федерации.

Наблюдается очевидная дифференциация в инвестировании с явным доминированием развитых регионов, при этом ситуация одинакова по всем источникам финансирования.

По оценке Минэкономики России в 38 регионах России с уровнем социально-экономического развития выше среднего и близкого к среднероссийскому значению в 2003 году произведено 78 % совокупного объема ВРП, на долю этих регионов приходится 80% всех инвестиций в основной капитал и более 95% иностранных инвестиций.

К сожалению, инвестиционная привлекательность отстающих регионов крайне низкая и продолжает ухудшаться.

Основным инструментом решения проблем регионов на федеральном уровне служат федеральные целевые программы регионального развития. В первую очередь их действие направлено на решение геостратегических задач в территориальном развитии страны, создание условий для преодоления социально-экономического отставания отдельных территорий. Начиная с

2002 года в разделе «Региональный паритет» Правительством Российской Федерации было утверждено 7 программ, где государственным заказчиком является Минэкономразвития России:

- «Юг России»;
- «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 года»;
- «Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области»;
- «Развитие Калининградской области на период до 2010 года»;
- «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002- 2010 годы и до 2015 года)»;
- «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года»;
- Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006г.

Вышеуказанные программы финансируются в рамках Фонда регионального развития, для решения двух взаимосвязанных задач:

- 1) создание социальной инфраструктуры на территории России, минимально необходимой для обеспечения соответствующих социальных показателей в субъектах РФ;
- 2) развитие жизнеобеспечивающих, общеинфраструктурных отраслей с целью повышения устойчивости функционирования экономики регионов.

Объемы Фонда регионального развития постоянно увеличиваются. Наибольшие финансовые средства Фонда (в 2002, 2003 гг.) сосредоточены в Южном и Приволжском федеральных округах.

Основными принципами распределения субсидий из Фонда регионального развития являются:

- целевая поддержка капитальных вложений;
- софинансирование капитальных вложений из бюджетов субъектов Российской Федерации;

- соблюдение субъектами Российской Федерации федеральных требований федерального законодательства к организации инвестиционного процесса.

В рамках Фонда регионального развития предусматривается финансирование объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности. При этом основными направлениями расходования средств являются – финансирование *объектов инженерной и социальной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства, топливно-энергетического и агропромышленного комплексов.*

В каждой программе развития регионов определены ключевые отрасли, на которые в приоритетном порядке и направляются финансовые средства. Именно такой подход к инвестициям, предполагающих финансирование конкретных проектов вместо распределения средств по субъектам Российской Федерации, позволяет наиболее полно реализовать федеральную политику в области регионального развития.

Среди основных проблем реализации указанных программ являются проблемы связанные с переоценкой возможностей финансирования программных мероприятий за счет бюджетов субъектов Федерации, внебюджетных источников.

И в этом смысле использование заимствований в регионах в качестве привлеченных средств на финансирование программных мероприятий приобретает особое значение.

Как уже отмечалось выше инвестиционная привлекательность отстающих регионов России крайне низкая и продолжает ухудшаться.

В сложившейся ситуации ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов» является, на настоящий момент, единственной федеральной целевой программой, оказывающей поддержку менее развитым регионам.

Основная цель Программы - уменьшение разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее

развитыми и отстающими регионами к 2010 году в 1,5 раза, к 2015 году – в 2 раза.

Программой определены два направления финансирования: социальная сфера (главным образом здравоохранение и образование), инженерная инфраструктура и жилищно-коммунальное хозяйство.

Справочно:

Общий объем финансирования Программы (в ценах 2001 г.) составляет около 66 млрд. рублей, в том числе за счет средств:

- федерального бюджета -12,4 млрд.рублей - 18,7 %
- бюджетов субъектов Федерации -15,2 млрд.руб. - 22,9 %
- внебюджетных источников -38,7 млрд.рублей - 58,4%

В 2003 году было профинансировано за счет всех источников 4,2 млрд. рублей, т. е. 86 % от запланированного объема, из них за счет средств:

- федерального бюджета (ФРР) – 61,2 %
- бюджетов субъектов – 29,6 %
- внебюджетных источников – 9,2 %.

Среди проблемных вопросов, выявленных в ходе реализации программы:

Первое - невыполнение регионами обязательств по софинансированию:

Как было сказано выше, фактические ассигнования из средств внебюджетных источников по паспорту программы должны были составить 63% от общего объема финансирования. В реальности же они составили 11%. Недостающие средства были восполнены из федерального бюджета, а также из средств субъектов Российской Федерации. И в этой связи вопросы совершенствования института региональных заимствований приобретают первостепенное значение.

Второе - отсутствие взаимосвязи и взаимодействия Программы с региональными программами социально-экономического развития субъектов. А, следовательно – отсутствие представления об основных направлениях развития каждого конкретного региона, его проблемах,

снижение возможности совместных действий. В настоящее время только 45 субъектов имеют свои программы.

Третье – необходимость обновления методики отбора регионов для финансирования.

Для обеспечения объективного и прозрачного распределения средств, выделяемых на реализацию программы, и в целях стимулирования регионов к повышению эффективности своей инвестиционной политики Минэкономразвития России разработана «Методика распределения финансовых средств Фонда регионального развития» (в части ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации»). Методика одобрена Правительством Российской Федерации.

Кроме того, в Программе необходимо учесть :

– четкое соблюдение участниками параметров софинансирования проектов;

*В группах с низким и крайне низким уровнем развития: федеральный бюджет - не более 70%, региональный бюджет совместно с привлеченными средствами из внебюджетных источников - не менее 30% (при этом доля средств из бюджета региона-участника составляет не менее 10%)*

*В группе с уровнем развития ниже среднего – 50%, 50% (20%), соответственно.*

Если характеризовать в целом недостатки реализации программ регионального паритета, то следует отметить следующие причины не позволяющие достичь поставленных ими целей.

1. Основным источником финансирования этих программ из федерального бюджета является Фонд регионального развития (ФРР), что не позволяет осуществлять финансирование объектов федеральной и акционерной форм собственности. Вместе с тем эти объекты (главным образом ТЭК и транспортного комплекса), являются базовыми для развития данных территорий.

2. Финансирование объектов федеральной и акционерной форм собственности, относящихся к ключевым отраслям экономики этих регионов, осуществляется в рамках соответствующих отраслевых ФЦП. Однако,

объемы финансирования этих объектов не позволяют обеспечить их ввод в эксплуатацию в максимально короткие сроки.

3. Итоги совещаний, проведенных в Минэкономразвития России, с участием соответствующих министерств и ведомств показали, во-первых, отсутствие с их стороны понимания необходимости приоритетного развития данных территорий, и, во-вторых, отсутствие взаимоувязки проектов, реализуемых в этих регионах в рамках различных федеральных целевых программ.

Изложенные выше причины не позволяют:

- обеспечить выполнение Минэкономразвития России государственного заказчика-координатора данных программ;
- сконцентрировать федеральные инвестиции на приоритетных проектах;
- обеспечить взаимоувязку программных мероприятий;
- обеспечить привлечение крупных внебюджетных инвестиций в программные проекты.

В целях совершенствования механизма реализации данных программ и преодоления указанных выше недостатков предлагается трансформировать данные программы в комплексы мер, содержащие федеральные задачи и региональные задачи, требующие федеральной поддержки.

Для обеспечения реализации федеральных задач предлагается на этапе формирования проекта федерального бюджета проводить обязательные согласования предложений министерств и ведомств – государственных заказчиков отраслевых федеральных целевых программ в целях обеспечения финансирования ключевых строек и объектов в необходимых объемах.

Средства Фонда регионального развития, выделяемые на реализацию данных программ, предлагается распределять на основе принципов указанной выше «Методики распределения финансовых средств из Фонда регионального развития» и направлять их для решения региональных задач, требующих федеральной поддержки.

