Исаков В. А., Волк Д. О. Анализ программного бюджета Республики Карелия с целью определения приоритетов финансирования приграничного сотрудничества // Studia Humanitatis Borealis / Северные гуманитарные исследования. 2013. № 1. С. 149–157.

научный электронный журнал
Studia Humanitatis Borealis / Северные гуманитарные исследования
https://stnb.petrsu.ru **http://petrsu.ru**

УДК 339.976.4

Анализ программного бюджета Республики Карелия с целью определения приоритетов финансирования приграничного сотрудничества

ИСАКОВ Владимир Александрович
кандидат экономических наук,
заведующий кафедрой экономики и финансов,
Петрозаводский государственный университет,
экономический факультет,
Петрозаводск, isakov@petrsu.ru

ВОЛК Диана Олеговна
студентка IV курса,
Петрозаводский государственный университет,
экономический факультет,
Петрозаводск, artemidav@yandex.ru

Ключевые слова:
Приграничное сотрудничество
региональный бюджет
программно-целевой метод бюджетирования

Аннотация:
На 2014—2020 гг. планируется программа приграничного сотрудничества в еврорегионе «Карелия». Для получения финансовой поддержки от Европейского фонда регионального развития необходимо выбрать четыре приоритета программы из числа десяти, разработанных в соответствии со стратегией «Европа 2020». Для принятия взвешенного решения по выбору приоритетов следует найти общие проблемные направления развития в граничащих регионах либо, наоборот, общие сильные места. Одной из задач для достижения этой цели является анализ государственных программ Республики Карелия в сопоставлении с возможными приоритетами приграничного сотрудничества, который позволяет определить те сферы, которые недофинансируются на региональном уровне, и те, которые на уровне субъекта России имеют хорошую финансовую базу для приграничного сотрудничества.
Проанализировав 17 региональных государственных программ, мы пришли к выводу, что финансирование приоритетов «Развитие бизнеса и МСП» и «Улучшение доступности регионов, развитие транспортных и коммуникационных сетей и систем» за счет средств программы приграничного сотрудничества позволит Республике Карелия решить проблемы с недостаточной обеспеченностью этих целей финансовыми ресурсами. И, наоборот, реализация государственных программ обеспечивает кадровый потенциал для приграничного сотрудничества по приоритетам «Поддержка образования, науки, развития технологий и инноваций», «Развитие местной культуры и сохранение исторического наследия», «Развитие социальной интеграции и борьба с бедностью». Эти выводы наряду с другими аналитическими материалами должны быть использованы для разработки программных документов по приграничному сотрудничеству.

© 2013 Петрозаводский государственный университет

Опубликована: 20 декабря 2013 года

Республика Карелия вместе с финскими региональными союзами Кайну, Северная Карелия и Оулу составляет еврорегион «Карелия», в котором активно протекают процессы приграничного сотрудничества. С целью поддержки сотрудничества в еврорегионе реализуются специальные программы, имеющие собственный бюджет. На 2014—2020 гг. планируется программа приграничного сотрудничества, в финансировании которой примут участие Россия и Финляндия, и которая получит дополнительное финансирование из Европейского фонда регионального развития. Общий объем средств может составить порядка 70 млн евро.

Распределение средств будет осуществляться на основе программно-целевого подхода. Для его реализации необходимо определить основные приоритеты для финансирования проектов в сфере приграничного сотрудничества, определить целевые индикаторы, по которым будет оцениваться успешность и эффективность программы, а также распределить средства между приоритетами.

Для получения финансовой поддержки от Европейского фонда регионального развития следует руководствоваться соответствующими правилами [4]. Согласно им для программ приграничного сотрудничества необходимо выбрать четыре приоритета из числа возможных. Выбор должен быть сделан из следующих приоритетов, разработанных в соответствии со стратегией «Европа 2020»:

1. Развитие бизнеса и МСП.
2. Поддержка образования, науки, развития технологий и инноваций.
3. Развитие местной культуры и сохранение исторического наследия.
4. Развитие социальной интеграции и борьба с бедностью.
5. Поддержка местного и регионального управления.
6. Охрана окружающей среды, адаптация к изменению климата и предотвращение природных катастроф.
7. Улучшение доступности регионов, развитие транспортных и коммуникационных сетей и систем.
8. Общие вызовы в сфере безопасности.
9. Развитие сотрудничества в энергетике.
10. Развитие пограничного контроля и безопасности границ.

При этом следует учитывать, что приграничное сотрудничество должно быть направлено либо на решение общих проблем, выявленных совместно в приграничных регионах, либо способствовать реализации ранее неиспользованного потенциала в приграничной зоне [4].

Нам представляется, что для выявления как проблемных зон, так и потенциально сильных направлений сотрудничества Республики Карелия с приграничными регионами Финляндии необходимо проанализировать программный бюджет Республики Карелия, чтобы определить те сферы, которые получают достаточное бюджетное финансирование (и, соответственно, имеют хорошую финансовую базу для развития приграничного сотрудничества) и которые недофинансируются на уровне региона (и, соответственно, могут получить недостающие средства из бюджета программы приграничного сотрудничества). Безусловно, данный подход не может служить единственным и даже основным обоснованием выбора приоритетов для приграничного сотрудничества, но он способствует принятию взвешенного решения по этому вопросу.

Республика Карелия в 2014 г. должна принять 17 государственных программ. Проекты этих программ к настоящему моменту разработаны, и с ними можно ознакомиться на сайтах соответствующих министерств. Несмотря на то что далеко не все программы еще утверждены, Министерство финансов республики уже с 2013 г. осуществляет аналитическое распределение расходов республиканского бюджета в их разрезе [1]. Программный метод планирования бюджетных расходов не только улучшает качество государственного управления, но и делает бюджетные распределения более прозрачными. С его помощью все расходы привязываются к определенным направлениям развития региональной социально-экономической системы. Сопоставление направлений, заданных госпрограммами, и приоритетов приграничного сотрудничества, установленных Еврокомиссией, представлено в табл. 1.

Таблица 1

Сопоставление государственных программ Республики Карелия
и приоритетов приграничного сотрудничества

Государственная программа	Приоритеты приграничного сотрудничества
Развитие здравоохранения в РК	Общие вызовы в сфере безопасности
Развитие образования в РК	Поддержка образования, науки, развития технологий и инноваций
Социальная поддержка граждан в РК	Развитие социальной интеграции и борьба с бедностью
Доступная среда в РК	Общие вызовы в сфере безопасности. Развитие социальной интеграции и борьба с бедностью
Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ в РК	Развитие социальной интеграции и борьба с бедностью. Охрана окружающей среды, адаптация к изменению климата и предотвращение природных катастроф
Содействие занятости населения в РК	Развитие социальной интеграции и борьба с бедностью
Культура РК	Развитие местной культуры и сохранение исторического наследия
Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности реализации молодежной политики РК	Развитие бизнеса и МСП
Экономическое развитие и инновационная экономика РК	Развитие бизнеса и МСП. Поддержка местного и регионального управления
Информационное общество в РК	Улучшение доступности регионов, развитие транспортных и коммуникационных сетей и систем
Развитие транспортной системы в РК	Улучшение доступности регионов, развитие транспортных и коммуникационных сетей и систем
Развитие агропромышленного комплекса и охотничьего хозяйства РК на 2013—2020 гг.	Развитие бизнеса и МСП
Воспроизводство и использование природных ресурсов и охрана окружающей среды в РК	Охрана окружающей среды, адаптация к изменению климата и предотвращение природных катастроф
Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на территории РК	Общие вызовы в сфере безопасности
Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина	Поддержка местного и регионального управления. Развитие социальной интеграции и борьба с бедностью. Развитие местной культуры и сохранение исторического наследия
Эффективное управление региональными и муниципальными финансами в РК	Поддержка местного и регионального управления

Как видно из табл. 1, государственные программы и приоритеты приграничного сотрудничества выделены по различным принципам, поэтому более чем одна программа может быть направлена на достижение целей, соответствующих тому или иному приоритету, а также одна программа может быть направлена на достижение целей по нескольким приоритетам. Поэтому для дальнейшего анализа сгруппируем программы по приоритетам.

1. Развитие бизнеса и МСП.

Соответствующие государственные программы имеют следующие доли в республиканском бюджете (табл. 2).

Таблица 2

Доли расходов на государственные программы по первому приоритету, %

Государственная программа	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности реализации молодежной политики РК	0,57	0,5	0,3	0,3
Экономическое развитие и инновационная экономика РК	0,28	0,1	0,2	0,1
Развитие агропромышленного комплекса и охотничьего хозяйства РК на 2013—2020 гг.	1,39	1,1	1,1	1,1

Общая доля расходов на государственные программы в поддержку бизнеса и МСП в республика мала. Поэтому средства программ приграничного сотрудничества, будучи направленными на этот приоритет, скорее, заместят средства регионального бюджета. В то же время следует учитывать, что развитие бизнеса осуществляется не столько за счет общественных фондов, сколько за счет частных инвестиций, в связи с чем анализ бюджета в этом случае не позволяет в достаточной мере выявить наличие проблемной зоны или нераскрытого потенциала.

2. Поддержка образования, науки, развития технологий и инноваций.

Соответствующая государственная программа имеет следующие доли в республиканском бюджете (табл. 3).

Таблица 3

Доля расходов на государственную программу по второму приоритету, %

Государственная программа	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Развитие образования в РК	21,08	25,8	26,0	25,4

Доля расходов на образование в республиканском бюджете одна из наиболее высоких — около четверти всех расходов. Поэтому это хороший показатель с точки зрения выявления потенциала для приграничного сотрудничества.

3. Развитие местной культуры и сохранение исторического наследия.

Соответствующие государственные программы имеют следующие доли в республиканском бюджете (табл. 4).

Таблица 4

Доли расходов на государственные программы по третьему приоритету, %

Государственная программа	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Культура РК	2,88	2,0	2,0	2,0
Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина	0,81	0,4	0,5	0,4

Необходимо заметить, что программа «Культура РК» направлена на развитие культуры в целом, а не только местной. Программа «Развитие институтов гражданского общества…» затрагивает вопросы местной культуры лишь частично — по подпрограмме «Карьяла — наш дом». Доля расходов на культуру в региональном бюджете невелика, но сопоставима с потенциальными фондами программ приграничного сотрудничества, поэтому с точки зрения бюджетного анализа этот приоритет может представлять интерес для развития потенциала сотрудничества в сфере культуры.

4. Развитие социальной интеграции и борьба с бедностью.

Соответствующие государственные программы имеют следующие доли в республиканском бюджете (табл. 5).

Таблица 5

Доли расходов на государственные программы по четвертому приоритету, %

Государственная программа	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Социальная поддержка граждан в РК	26,77	25,3	25,9	25,5
Доступная среда в РК	0,05	0,0	0,0	0,0
Обеспечение качественным жильем и услугами	4,24	2,9	1,9	1,8

ЖКХ в РК				
Содействие занятости населения в РК	2,20	2,0	2,1	2,1
Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина	0,81	0,4	0,5	0,4

Здесь также можно заметить, что по программе «Развитие институтов гражданского общества…» не все финансирование направлено на достижение целей указанного приоритета, а только по подпрограмме для поддержки социально-ориентированных НКО.

В случае данного приоритета мы видим высокую общую долю финансирования соответствующих программ, но на сегодняшний день программа по доступной среде не обеспечена финансированием и социально-ориентированные НКО слабо поддерживаются. В связи с этим приграничное сотрудничество в данном приоритете может как обеспечить финансированием слабые места, так и воспользоваться имеющимся потенциалом. Очевидно, что конкретные цели сотрудничества по этому приоритету необходимо более конкретно сфокусировать.

5. Поддержка местного и регионального управления.

Соответствующие государственные программы имеют следующие доли в республиканском бюджете (табл. 6).

Таблица 6

Доли расходов на государственные программы по пятому приоритету, %

Государственная программа	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Экономическое развитие и инновационная экономика РК	0,28	0,1	0,2	0,1
Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина	0,81	0,4	0,5	0,4
Эффективное управление региональными и муниципальными финансами в РК	5,47	7,7	8,1	7,9

Указанные государственные программы, хотя и отнесены нами к данному приоритету, имеют очень узкую направленность. Вообще же, финансирование органов управления осуществляется в рамках всех госпрограмм, поэтому в целом данный приоритет хорошо подкреплен финансированием на республиканском уровне. В то же время вряд ли стоит рассматривать его как приоритетное направление приграничного сотрудничества само по себе. Лучше отметить, что хорошее финансирование органов управления является потенциалом, который необходимо использовать для любого из приоритетов.

6. Охрана окружающей среды, адаптация к изменению климата и предотвращение природных катастроф.

Соответствующие государственные программы имеют следующие доли в республиканском бюджете (табл. 7).

Таблица 7

Доли расходов на государственные программы по шестому приоритету, %

Государственная программа	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ в РК	4,24	2,9	1,9	1,8
Воспроизводство и использование природных ресурсов и охрана окружающей среды в РК	2,21	2,5	2,4	2,5

По программе «Обеспечение качественным жильем…» имеется в виду финансирование подпрограммы по газификации. С точки зрения финской стороны, возможно, газификация и не является деятельностью, направленной на развитие данного приоритета. Но, несмотря на это, мы можем отметить пусть и небольшое, но достаточное финансирование соответствующих госпрограмм для того, чтобы считать это направление приграничного сотрудничества подкрепленным со стороны республиканского бюджета. Кроме того, следует учесть, что частные инвестиции в охрану окружающей среды тоже могут иметь место.

7. Улучшение доступности регионов, развитие транспортных и коммуникационных сетей и систем.

Соответствующие государственные программы имеют следующие доли в республиканском бюджете (табл. 8).

Таблица 8

Доли расходов на государственные программы по седьмому приоритету, %

Государственная программа	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Информационное общество в РК	0,31	0,4	0,3	0,3
Развитие транспортной системы в РК	12,10	8,5	8,9	10,3

Следует отметить узкую направленность программы «Информационное общество в РК» и наличие частных инвестиций в информатизацию, в связи с чем бюджетный анализ дает мало для оценки того, является ли информатизация слабым местом или, напротив, обладает сильным потенциалом.

Что касается развития транспортной системы, то доля расходов на соответствующую госпрограмму, хотя и относительно высока, но резко снижается в 2014 г. В связи с этим строительство дорог за счет средств программ приграничного сотрудничества, скорее, поможет решить проблему недофинансирования дорожного строительства, чем позволит реализовать накопленный потенциал в доступности к региону.

8. Общие вызовы в сфере безопасности.

Соответствующие государственные программы имеют следующие доли в республиканском бюджете (табл. 9).

Таблица 9

Доли расходов на государственные программы по восьмому приоритету, %

Государственная программа	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Развитие здравоохранения в РК	17,46	18,6	18,1	17,9
Доступная среда в РК	0,05	0,0	0,0	0,0
Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной	1,98	2,0	2,0	2,0

Восьмой приоритет включает в себя очень разные направления сотрудничества. Это и здравоохранение, и защита от чрезвычайных ситуаций. По крайней мере, так следует из разъяснений по подготовке программных документов для приграничного сотрудничества. Нам представляется, что здравоохранение все же не должно включаться в этот приоритет. Поэтому, несмотря на высокую долю расходов на здравоохранение в республиканском бюджете, мы не делаем по ней выводов о роли региональных финансов в определении направления сотрудничества.

Что касается финансирования защиты от чрезвычайных ситуаций, то на республиканском уровне на эти цели планируется тратить средства, сопоставимые с финансированием по программам приграничного сотрудничества, что позволяет сделать вывод о возможности использования этого потенциала в случае выбора приоритета.

9. Развитие сотрудничества в энергетике.

На республиканском уровне нет соответствующих госпрограмм.

10. Развитие пограничного контроля и безопасности границ.

На республиканском уровне нет соответствующих госпрограмм.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы:

Бюджет Республики Карелия в настоящее время является почти полностью социальным. На экономические программы выделяется всего 8 % общих расходов. Поэтому финансирование таких приоритетов, как «Развитие бизнеса и МСП», а также «Улучшение доступности регионов, развитие транспортных и коммуникационных сетей и систем» за счет средств программ приграничного сотрудничества позволит Республике Карелия хотя бы частично решить проблемы с недостаточной обеспеченностью экономических целей централизованными финансовыми ресурсами.

Выполнение указов президента России о социальной поддержке и поддержке бюджетной сферы позволяет сохранить хотя бы кадровый потенциал для приграничного сотрудничества по приоритетам «Поддержка образования, науки, развития технологий и инноваций», «Развитие местной культуры и сохранение исторического наследия», «Развитие социальной интеграции и борьба с бедностью». Относительно неплохое финансирование деятельности органов управления также позволяет воспользоваться их потенциалом для приграничного сотрудничества, причем во всех сферах.

Анализ бюджета хорошо работает в тех сферах, в которых расходование средств осуществляется за счет общественных источников. Там же где используются частные инвестиции, бюджетный анализ не дает ответа на вопрос о наличии проблемных зон для решения их в рамках приграничного сотрудничества или достаточного потенциала для его реализации в рамках сотрудничества. Так, по приоритету «Развитие сотрудничества в энергетике» нет соответствующих госпрограмм, но, в любом случае, данный приоритет требует огромных частных инвестиций. Впрочем, маловероятно, что у России и Финляндии имеется интерес в интеграции их энергосистем. Также целесообразно оценить частные инвестиции для более глубокого понимания сотрудничества по приоритетам «Развитие бизнеса и МСП» и «Охрана окружающей среды».

Работа выполнена при финансовой поддержке Программы стратегического развития ПетрГУ на 2012—2016 гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Министерство финансов Республики Карелия [Электронный ресурс]. (http://minfin.karelia.ru), свободный. Дата обращения 01.12.2013.

2. Яровой Г. О. Европейский союз для регионов : что можно и нужно знать российским регионам о ЕС / Г. О. Яровой, Е. В. Белокурова. СПб., 2012. 367 с.

3. Karelia ENPI CBC [Electronic resource]. (http://www.kareliaenpi.eu/ru), свободный. Дата обращения 01.12.2013.

4. Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal [Electronic resource] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/

etc/etc_proposal_en.pdf). свободный. Дата обращения 01.12.2013.

REFERENCES

1. Ministry of Finance of Republic of Karelia [Electronic resource]. (http://minfin.karelia.ru). Accessed 01.12.2013.

2. Yarovoy G. O. European Union for Regions: What Russian Regions Can and Need to Know about EU [Evropeiskiy soyuz dlya regionov: chto mozhno i nuzhno znat’ rossiiskim regionam o ES]. Saint-Petersburg, 2012. 367 p.

3. Karelia ENPI CBC [Electronic resource]. (http://www.kareliaenpi.eu/ru). Accessed 01.12.2013.

4. Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal [Electronic resource] (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/etc/etc_proposal_en.pdf). Accessed 01.12.2013.

Isakov V., Volk D. Analysis of program budget of Republic of Karelia for the purpose of identification of priorities for funding CBC programs // Studia Humanitatis Borealis / Северные гуманитарные исследования. 2013. № 1. P. 149–157.

Analysis of program budget of Republic of Karelia for the purpose of identification of priorities for funding CBC programs

ISAKOV Vladimir

PhD in Economics,
Associate Professor,
Petrozavodsk State University
Faculty of Economics
Chair, Economy and Finance,
Petrozavodsk, isakov@petrsu.ru

VOLK Diana

4th year student,
Петрозаводский государственный университет,
экономический факультет,
Petrozavodsk, artemidav@yandex.ru

Keywords:
cross-border cooperation
regional budget
performance budgeting

Summary:
A new CBC Karelia 2014—2020 Programme is now being planned. To get financial support from European Regional Development Fund it is necessary to select four thematic priorities for the programme out of ten proposed by EC according to strategy “Europe 2020”. Reasonable decision should be based on identification of common challenges or untapped potentials in bordering regions. One of the methods to achieve this aim is analysis of state programmes in Republic of Karelia in comparison with possible thematic priorities. This analysis allows identifying those spheres that are underfunded on regional level and those that have a good financial base for cross-border cooperation. After examination of 17 regional state programmes we conclude that CBC funds for thematic priorities “Business and SME development” and “Improvement of accessibility to the regions, development of transport and communication networks and systems” can help Republic of Karelia to solve the problem of underfunding these spheres. On the other hand, state programmes provide enough human resources for cross-border cooperation under thematic priorities “Support to education, research, technological development and innovation”, “Promotion of local culture and preservation of historical heritage”, “Promotion of social inclusion and fight against poverty”. These conclusions, as well as other analytical data, will be used for preparing CBC Karelia 2014—2020 programming documents.