

Финансовая поддержка инновационного развития региональных экономик



С. В. Сигова,
к. э. н., ведущий научный сотрудник
Центра бюджетного мониторинга



В. А. Гуртов,
д. ф.-м. н., профессор, директор
Центра бюджетного мониторинга

Петрозаводский государственный университет

Осуществлен анализ вклада федерального и региональных бюджетов в финансирование науки в субъектах Федерации. Обоснована необходимость увеличения расходов на прикладную науку из консолидированных бюджетов регионов.

Paper considers the results of statistic assessment and analysis of the financial supporting of the science by the federal and regional authorities. Authors present the reasons for increase of financial supports of the scientific researches on regional level by the consolidated regional budget.

Введение

Концепция долгосрочного социально — экономического развития Российской Федерации до 2020 года предусматривает переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально-ориентированному типу развития. Это позволит резко расширить конкурентный потенциал российской экономики за счет наращивания ее сравнительных преимуществ в науке, образовании и высоких технологиях и, на этой основе, задействовать новые источники экономического роста и повышения благосостояния [1]. Источником высоких доходов становится не только возможность получения ренты от использования природных ресурсов и мировой конъюнктуры, но и производство новых идей, технологий и социальных инноваций.

Министр экономического развития Э. Набиуллина отметила усиление роли инноваций в социально-экономическом развитии, которые обесценивают многие традиционные факторы роста. По прогнозам «технологическая волна» ожидает развитые страны уже к 2015 году [2]. В течение нескольких лет будет практически полностью обновлена значительная часть используемых технологий — во всех сферах экономики и человеческой деятельности в целом, — на основе современных достижений в био-, нано- и IT-технологиях. Все это будет происходить на фоне значительного сокращения доли нефтегазового сектора, являющегося в настоящее время основным доходным источником бюджета [3].

В соответствии с последней редакцией (от 01.12.2007 № 308-ФЗ) Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» наука признана социально значимой отраслью, определяющей уровень развития производительных сил государства, а следовательно и силой, обеспечивающей инновационное развитие экономики.

1. Прикладные исследования и разработки — необходимый элемент инновационной продукции

Россия делает свой выбор в пользу перехода страны от сырьевого к высокотехнологичному пути развития, к экономике, основанной на знаниях. Такой стратегический маневр требует активного участия и государства, и бизнеса в процессах формирования современной и эффективной инновационной системы, которая призвана обеспечить конкурентоспособность, повышение уровня жизни населения. Единственно приемлемой альтернативой в условиях открытого состояния экономики становится ускорение темпов роста высокотехнологических отраслей промышленности, а также увеличение доли наукоемкой и инновационной продукции. Как известно, инновационная продукция — продукция, подвергавшаяся в течение последних трех лет разной степени технологическим изменениям. По уровню новизны выделяются следующие виды инновационной продукции: новая (вновь внедренная или подвергавшаяся значительным технологическим изменениям), усовершенствованная и прочая продукция [4].

К категории наукоемкой принято относить такую продукцию, при производстве которой доля затрат на исследования и разработки в общих издержках или в объеме продаж в 1,2–1,5 раза превышает среднемировой уровень по обрабатывающей промышленности индустриально развитых стран. На сегодняшний день «наукоемкими» являются отрасли с показателем наукоемкости продукции не менее 3,5–4,5% доли НИОКР в затратах на производство этой продукции [5]. Это барьерное значение критерия наукоемкости продукции не является строгим и всеобщим: во-первых, оно различается в разных странах; во-вторых, методика отнесения затрат на НИОКР (то есть их структура) в разных странах также неодинакова, но его можно использовать как средневзвешенное для оценок.

Характеризуя современное состояние высокотехнологического комплекса России, необходимо отметить слабую инновационную активность промышленных организаций, их низкую конкурентоспособность по сравнению с зарубежными товарами, для которых российский рынок наукоемких товаров является открытым. В структуре продукции, выпускаемой российской промышленностью и сельским хозяйством, инновационная часть — новая, предложенная наукой, составляет 1%, редко 5% (в развитых странах — около 20%; в ФРГ доля производства наукоемкой продукции, близка к 45%).

Удельный вес инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции промышленности в 2004–2006 годах в РФ составлял около 7% [5].

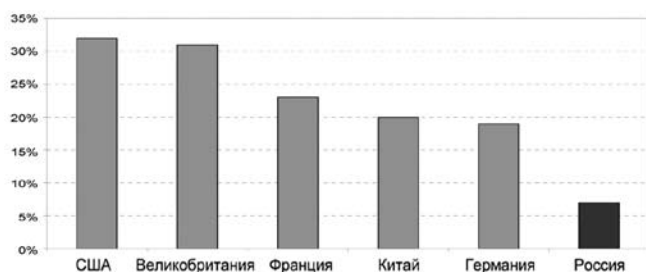


Рис. 1. Доля высокотехнологичной продукции в товарном экспорте в 2005 году, %

Представленные на рис. 1 данные свидетельствуют об одном: внутри страны результаты, получаемые российской наукой, слабо востребованы. «Инновационная активность» по использованию открытий и усовершенствований в России крайне мала. Для России характерна очень низкая доля высокотехнологичной продукции в товарном экспорте — 7,5%. Страны с развитой рыночной экономикой показывают совсем другой порядок цифр. Так, в США аналогичный показатель составляет 32%, в Великобритании — 31%, во Франции — 23%.

В результате этого Российская Федерация вынуждена приобретать современные технологии за рубежом, вследствие чего она характеризуется общим дефицитом технологического баланса. По стоимости

технологический импорт превышает экспорт в 2,5 раза по состоянию на начало 2006 года [5].

Таким образом, в РФ существует острая нехватка новых технологий собственного производства. Особенно это ощущается в таких определяющих видах экономической деятельности как добыча полезных ископаемых и обрабатывающее производство (первый является самым масштабным в настоящее время, второй — необходимо развивать для диверсификации экономики). Доля в платежах по импорту технологий указанных видов максимальна и составляет по 43% каждый.

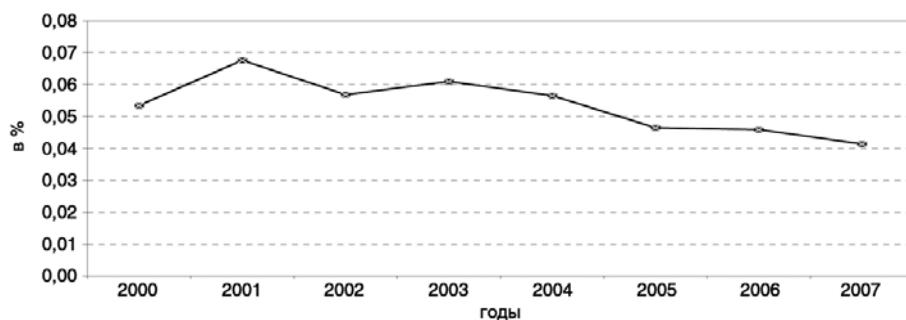
Важным показателем, характеризующим уровень инновационной активности в стране, является удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций промышленности по видам экономической деятельности. По данному показателю в целом по РФ также характерна невысокая инновационная активность организаций на уровне 9,3% с «разбросом» между видами экономической деятельности от 3 до 43%. Кроме того, отсутствует явная положительная динамика этого показателя (уменьшение среднего по сравнению с 2003 годом составило 10%), что свидетельствует об отсутствии интереса к осуществлению технологических инноваций.

2. Вклад региональных бюджетов в финансирование прикладной науки

Как уже отмечалось выше, для инновационной продукции важным является высокая доля НИОКР в стоимости этой продукции. Одним из важнейших факторов использования результатов науки в инновационном экономике является уровень и структура финансирования самой науки. В Российской Федерации внутренние затраты на исследования и разработки складываются следующим образом: бюджетные средства — 60%, средства организаций предпринимательского сектора — 31%, иностранные источники — 7%, прочие — 2%. В то же время, размеры и качество государственного финансирования не соответствуют требованиям рыночной экономики. В странах ОЭСР эти пропорции складываются наоборот: 60% — средства предпринимательского сектора и 40% — государственные расходы [5].

К сожалению, в РФ со стороны бизнеса нет серьезного интереса к высоким технологиям. А тот спрос, который есть, удовлетворяется зарубежными предложениями, но при этом почти нет предложений и из научного сектора. Оказалось, что научная отрасль России неконкурентоспособна и на внутреннем рынке, и на внешнем [6].

Бюджетные расходы на прикладную науку составляют 61–62% средств от общего финансирования научной деятельности, 38–39% бюджетных средств предназначены для финансирования фундаментальных исследований. Необходимо отметить, что динамика финансирования науки за счет средств федерального



*Рис. 2.
Доля расходов субъектов РФ в расходах на науку из средств консолидированного бюджета СФ*

бюджета РФ за 1999 – 2010 годы формально показывает рост расходов консолидированного бюджета РФ на научные исследования и разработки как в текущем, так и в плановом периоде. Однако это, как было показано выше, не влияет положительно на уровень «инновационности» российской экономики.

Согласно действующему законодательству за финансирование науки отвечает федеральный уровень власти. Участие регионов в этом процессе не отличается должной активностью. Максимальная доля участия субъектов РФ в бюджетном финансировании прикладной науки была зафиксирована в 2001 году и составила только лишь 0,068% от расходов консолидированного бюджета СФ. По данным 2007 года рассматриваемый показатель составляет всего 0,042% (рис. 2).

Такой чрезвычайно низкий показатель бюджетных расходов на прикладную науку обусловлен федеральным законодательством о разделении полномочий [7], согласно которому региональный бюджет не может финансировать собственность другого уровня и не допускается софинансирование. Результат реали-

зации этих положений в области науки представлен в таблице 1, где показаны максимальные и минимальные значения финансирования прикладной науки из консолидированных бюджетов СФ. В столбцах 1, 3 и 5 указано наименование пяти субъектов Федераций, обеспечивающих максимальные и минимальные показатели бюджетного финансирования прикладной науки из консолидированных бюджетов субъектов Федераций: в абсолютном выражении, в процентах в расходах консолидированного бюджета, а также душевые расходы.

Обращает на себя внимание тот факт, что наименование субъектов в столбцах 1, 3 и 5 не совпадают. По такому показателю, как доля расходов на науку в консолидированных бюджетах субъектов Федерации наибольшие значения – от 0,59% до 0,26% реализованы в следующих субъектах: Республика Саха (Якутия), Калужская область, Ямало-Ненецкий АО, Республика Тыва, Самарская область. В первых пяти субъектах РФ с максимальным душевым финансированием науки из консолидированных бюджетов СФ его размер

Таблица 1

Субъекты РФ с «крайними» значениями показателей финансирования прикладной науки из консолидированных бюджетов СФ, 2006 год [8]

| Наименование СФ | Расходы консолидированных бюджетов СФ на науку, тыс. руб. | Наименование СФ | Доля расходов на науку в общих расходах консолидированных бюджетов СФ, % | Наименование СФ | Душевые расходы на науку из консолидированных бюджетов СФ, руб. |
|--|---|--------------------------|--|--------------------------|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 5 субъектов РФ с максимальными значениями | | | | | |
| Москва | 1 373 641 | Республика Саха (Якутия) | 0,59 | Ямало-Ненецкий АО | 454 |
| Республика Саха (Якутия) | 358 537 | Калужская область | 0,53 | Республика Саха (Якутия) | 377 |
| Ямало-Ненецкий АО | 244 257 | Ямало-Ненецкий АО | 0,38 | Ханты-Мансийский АО | 146 |
| Московская область | 229 906 | Республика Тыва | 0,34 | Москва | 132 |
| Ханты-Мансийский АО | 216 941 | Самарская область | 0,26 | Калужская область | 98 |
| 5 субъектов РФ с минимальными значениями | | | | | |
| Камчатская область | 785 | Белгородская область | 0,002 | Ярославская область | 0,6 |
| Белгородская область | 700 | Тюменская область | 0,002 | Белгородская область | 0,5 |
| Вологодская область | 230 | Вологодская область | 0,0007 | Вологодская область | 0,2 |
| Ставропольский край | 94 | Ставропольский край | 0,0003 | Ставропольский край | 0,03 |
| Брянская область | 1 | Брянская область | 0,00001 | Брянская область | 0,001 |

составляет от 454 руб. на человека (Ямало-Ненецкий АО) до 98 руб. на чел. (Калужская область).

Необходимо отметить, что на сегодняшний день Программы социально-экономического развития субъектов РФ на период до 2020 года в обязательном порядке включают активные сценарии развития и инновационную составляющую.

В восьми регионах с высоким (в абсолютном выражении по отношению к другим регионам) уровнем финансирования науки из консолидированного бюджета Российской Федерации (от 1 373 640 тыс. руб. до 181 609 тыс. руб.) в качестве одного из двух возможных сценариев стратегического развития обязательно указывается инновационный вариант. В Ханты-Мансийском АО предусмотрена активизация инновационно-инвестиционной компоненты для роста ВРП. В Республике Татарстан основной упор делается на диверсификацию экономики республики с опорой на инновационное развитие машиностроительного и нефтехимического комплексов; на создание в республике наукоемких высокотехнологичных производств.

В то же время существующий среднероссийский уровень финансирования прикладной науки из консолидированных бюджетов субъектов Федерации (0,005% – 0,006%) абсолютно неприемлем для достижения стратегических целей по инновационному развитию. При достижении доли инновационной продукции 20% в общем объеме продукции и 3-5% расходов на НИОКР в ее составе, требуется не менее 0,3% расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на прикладную науку. В настоящее время только 4 из 81 субъекта РФ (с учетом объединения автономных округов) – Республика Саха (Якутия), Калужская область, Ямало-Ненецкий АО, Самарская область удовлетворяют этому критерию. Даже указанные в колонке 1 в таблице 1 субъекты Федерации (Москва, Санкт-Петербург и др.), характеризующиеся максимальным финансированием в абсолютном выражении, не попадают под критерий 0,3% расходов на прикладную науку из консолидированных бюджетов РФ.

В отношении остальных субъектов Федерации ситуация складывается крайне неудовлетворительная. В 57 субъектах РФ расходы на прикладную науку в течение 2006 года в расчете на 1 человека составляли менее 50 руб. «Закрывают» перечень регионов с минимальными душевыми расходами такие субъекты РФ, как Вологодская область – 20 коп. в год на человека; Ставропольский край – 3 коп. в год на человека; Брянская область – менее 1 коп. в год на человека.

Несмотря на столь слабую поддержку научного развития за счет собственных средств, эти регионы в программах социально-экономического развития все так же декларируются принципы инновационного развития. Например, в Тульской области (расходы на прикладную науку из КБ РФ в 2006 году – 2675 тыс. руб. или 0,01%) предусмотрен инновационный сценарий с более высокими показателями развития, с внедрением новых технологий. Кроме того, по сценарию «инновационного» развития, характеризующемуся превраще-

нием инновационных факторов в основной источник экономического роста, ожидается увеличение всех показателей при значительном изменении структуры экспорта и увеличении в нем доли инновационной продукции и услуг. В Курганской области при расходах на науку из консолидированного бюджета в 2006 году в размере 1 638 тыс. руб. или 0,01% КБ РФ первым стратегическим приоритетным направлением также провозглашено инновационное развитие региона. С целью перехода экономики области на основы инновационного развития в 2006 году принята Концепция развития инновационной деятельности в Курганской области на период до 2015 года, в которой указано, что основные направления инновационной политики, приоритеты и этапы ее реализации определяются потребностями экономики Курганской области.

Сложившаяся ситуация очень слабой поддержки развития прикладной науки региональными властями усугубляется еще и тем, что в настоящее время 21 субъект Федерации не выделяют средства своего консолидированного бюджета на научную деятельность (Приморский край, Владимирская область, Нижегородская область, Кемеровская область, Костромская область, Курская область и др.). Однако при разработке долгосрочных программ развития регионов, исходящих из общей концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, они предусматривают инновационный вариант развития экономики.

3. Прямые расходы федерального бюджета на науку в субъектах РФ

Анализ расходов на науку в структуре консолидированных бюджетов субъектов Федерации показывает, что полученные численные характеристики являются слишком незначительными для того, чтобы существенным образом влиять на социально-экономическое развитие регионов и способствовать активному использованию достижений НТП.

Прямые расходы федерального бюджета на науку в регионах значительно выше, чем из средств консолидированных бюджетов субъектов. В абсолютном выражении наибольшее финансирование сферы науки из федерального бюджета на территории субъекта Федерации имело значение от 25 945 949 тыс. руб. (г. Москва) до 1 589 600 тыс. руб. (Хабаровский край). Душевые расходы первых пяти регионов составили в 2006 году от 2.485 руб. на человека (г. Москва) до 800 руб. на человека (г. Санкт-Петербург) (таблица 2).

Несмотря на более высокие показатели финансирования сферы науки из средств федерального бюджета в разрезе территорий, надо иметь в виду, что расходы верхнего уровня бюджетной системы в значительной части ориентированы на поддержку фундаментальной науки. В связи с этим на исследования и разработки, которые могли бы напрямую способствовать увеличению доли инновационной и наукоемкой продукции, остается немного средств.

Субъекты РФ с «крайними» значениями показателей финансирования из федерального бюджета РФ на фундаментальную и прикладную науку (без учета подразделов 207, 312, 410) за 2006 год [8]

| Наименование СФ | Расходы федерального бюджета РФ на науку в субъекте РФ, тыс. руб. | Наименование СФ | Доля расходов на науку в прямых расходах федерального бюджета РФ в субъекте РФ, % | Наименование СФ | Душевые расходы на науку из федерального бюджета РФ, руб. |
|--|---|---------------------------------|---|-----------------------|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 5 субъектов РФ с максимальными значениями | | | | | |
| Москва | 25 945 949 | Новосибирская область | 13,86 | Москва | 2 485 |
| Новосибирская область | 4 937 022 | Томская область | 5,32 | Новосибирская область | 1 870 |
| Санкт-Петербург | 3 658 186 | Ленинградская область | 4,73 | Магаданская область | 1 101 |
| Московская область | 3 106 687 | Карачаево-Черкесская Республика | 4,54 | Камчатская область | 861 |
| Приморский край | 1 589 600 | Московская область | 3,83 | Санкт-Петербург | 800 |
| 5 субъектов РФ с минимальными значениями | | | | | |
| Псковская область | 6 285 | Тульская область | 0,13 | Псковская область | 8,8 |
| Республика Ингушетия | 4 836 | Чувашская Республика | 0,12 | Тульская область | 7,6 |
| Ненецкий АО | 2 785 | Республика Ингушетия | 0,12 | Коми-Пермяцкий АО | 7,1 |
| Коми-Пермяцкий АО | 925 | Псковская область | 0,08 | Чувашская Республика | 6,8 |
| Ханты-Мансийский АО | 541 | Ханты-Мансийский АО | 0,01 | Ханты-Мансийский АО | 0,4 |

Для большей части субъектов РФ величина финансирования прикладной науки из федерального бюджета остается существенно ниже нормативного значения, обеспечивающего необходимую долю НИОКР в выпуске инновационной продукции. Федеральные средства «компенсируют» недостаток региональных расходов на науку только в отдельных субъектах Федерации (например, в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Томской области — т.е. в регионах с максимальным финансированием из ФБ).

В других регионах такого не происходит. Примерно у 50% субъектов РФ финансирование науки необходимо увеличить в 10 и более раз, чтобы расходы достигали 0,3% КБ СФ. Существующий уровень финансирования из федерального бюджета для всех регионов этого не обеспечивает.

Выводы

От уровня финансирования прикладных научных исследований зависит развитие технологических инноваций. В условиях выбора Россией инновационного пути развития необходима поддержка науки со стороны региональных властей, в том числе за счет бюджетного финансирования, для достижения указанной цели.

Для того, чтобы обеспечить долю инновационной продукции на уровне 20% в общем объеме продукции и порядка 5% расходов на НИОКР в ее составе, требуется не менее 0,3% расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на прикладную науку. В настоящее время только 4 субъекта РФ из 81 удовлетворяют этому критерию. При таких значениях бюджетного финансирования сложно ожидать реали-

зации планов регионов по инновационному развитию. Необходимо увеличить финансирование прикладной науки в региональных бюджетах до уровня 0,3% в расходах консолидированного бюджета СФ и обеспечить законодательное стимулирование этого.

Проведенный сравнительный анализ финансирования показывает недостаточность как федеральных, так и региональных бюджетных ресурсов для обеспечения динамичного развития научных исследований. Поэтому основная часть инвестиций для инноваций должна быть со стороны частного сектора, а государство их должно стимулировать, в том числе налоговыми методами.

Литература

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. // Официальный сайт Минэкономразвития России. — 2007. — Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru> — Данные на 03.04.2008 г.
2. Набиуллина Э.С. Глобальные вызовы и риски // Тезисы доклада на IX Международной научной конференции «Модернизация экономики и глобализация» [Электронный ресурс]. 2008 год. ГУ-ВШЭ. — Режим доступа: <http://www.hse.ru> — Данные на 05.02.2008 г.
3. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации / Колесов А. С., Гуртов В. А., Ревайкин А. С., Сигова С. В. / — М.: Финансы, 2007. — 600 с.
4. Индикаторы инновационной деятельности: 2007. Статистический сборник. — М.: ГУ — ВШЭ, 2007. — 400 с.
5. Индикаторы науки: 2007. Статистический сборник. — М.: ГУ — ВШЭ, 2007. — 368с.
6. Ливанов Д. Ни спроса, ни предложения // Материалы «круглого стола» в Минобрнауке России. [Электронный ресурс] — 2005 г. — <http://www.poisknews.ru>. — Данные на 05.02.2008 г.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации с изменениями на 1 января 2008 года [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.kodeks.ru/>. — Данные на 05.04.2008 г.
8. Информация об исполнении бюджетов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федерального казначейства (Казначейство России). — Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>. — Данные на 02.04.2008 г.