

ПРОГРАМНО-ПРОЕКТНЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Исмагилова Э.Р.¹

¹ ФГБОУ ВПО « Уфимский Государственный Авиационный Технический Университет», Уфа, Россия (450000, Уфа, ул. К.Маркса, 12), e-mail: elina-pochta@mail.ru

В статье освещены проблемы эффективности использования финансовых средств муниципального образования, а именно финансовой самостоятельности как одного из важных условий развития финансовой системы территории. Разработаны методические аспекты оценки бюджетного потенциала муниципальных образований с целью использования их в качестве инструментария повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований. Объектом исследования являются муниципальные образования Республики Башкортостан (9 городских округов и 54 муниципальных района), предметом исследования – муниципальные финансовые ресурсы. Для выявления уровня финансовой самостоятельности применена методика оценки финансовой самостоятельности муниципального образования. По результатам оценки предложены мероприятия способствующие повышению эффективности и результативности расходов муниципальных образований.

Ключевые слова: управление, программы, финансовая самостоятельность, сбалансированность бюджетной системы, муниципалитет.

PROGRAM PROJECT INSTRUMENTS TO INCREASE THE FINANCIAL AUTONOMY OF MUNICIPALITIES

Ismagilova E.R.¹

¹ Federal State Budgetary Educational Establishment of Higher Education Ufa State Aviation Technical University, Ufa, Russia (450000, Ufa, street C.Marx 12), e-mail: elina-pochta@mail.ru

In the article highlights the problems of efficiency of financial resources of the municipality, that is financial independence as one of the important conditions for development of the financial system territory. Methodological aspects of assessing the budget potential of municipalities developed for use them as a tool to increase the financial autonomy of municipalities. Objects of study are the municipalities of the Republic of Bashkortostan (nine urban districts and 54 municipal areas), the subject of research - municipal financial resources. To identify the level of financial independence was used method of estimation financial autonomy of the municipality. Based on the assessment was a proposed measure for promoting greater efficiency and effectiveness spending of municipalities.

Key words: management, programs, financial independence, balancing the budget system, the municipality.

В условиях модернизации экономического пространства территорий повышается необходимость более эффективного использования финансовых средств, а именно возрастает роль финансовой самостоятельности как одного из важных условий развития финансовой системы региона.

На сегодняшний день в экономической и финансовой сферах страны существуют множество проблем. Преимущественно они связаны с качеством использования финансовых средств, основными из которых являются:

- низкий уровень финансово-экономического обоснования решений, приводящих к новым расходным обязательствам;
- неоптимальная структура бюджетных расходов;
- высокая зависимость региональных и местных бюджетов от финансовой помощи, поступающей из других бюджетов бюджетной системы;
- межбюджетные отношения пока не в полной мере настроены на стимулирование региональных и муниципальных органов государственной власти к созданию условий для предпринимательской и инвестиционной деятельности и др.

Для решения указанных проблем предпринимаются шаги реформирования в данной сфере: именно принимаются концептуальные законы по созданию новых форм госучреждений, по улучшению механизма их финансирования; обновляется система государственных закупок; совершенствуется процедура финансового контроля за государственными расходами. Кроме того, коренным образом изменился принцип построения бюджета. Так, Федеральный бюджет 2014 года будет сформирован на программной основе, когда большая часть расходов сформирована по программно-целевому методу. Региональные и муниципальные власти также получили право формировать свои бюджеты по программному принципу.

Все эти шаги предпринимаются для решения важнейших задач территорий – повышения эффективности бюджетных расходов и роста качества управленческой работы, в частности и на муниципальном уровне, при этом под эффективностью в первую очередь понимается обеспечение сбалансированности бюджетов территорий.

Являясь одним из основных принципов бюджетной системы, принцип сбалансированности означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать объему доходов бюджета и источников финансирования его дефицита. Органам местного самоуправления должно хватать собственных средств на решение вопросов местного значения. Иначе они будут вынуждены покрывать расходы за счет финансовой помощи от государства, вследствие чего теряют свою финансовую самостоятельность, становясь дотационными. Кроме того, при составлении, утверждении и исполнении бюджета следует исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

С принципом сбалансированности бюджета тесно связано понятие финансовой устойчивости бюджетной, которое определяет такое состояние сбалансированности консолидированного бюджета РФ, которое может создать необходимые условия для

саморазвития территории. Устойчивость бюджета – это состояние бюджета, при котором обеспечивается нормальное функционирование субъекта публичной власти, реализация закрепленных за ним полномочий на основе полного и своевременного финансирования предусмотренных по бюджету расходов, включая погашение и обслуживание внутреннего и внешнего долга.

Совокупность показателей финансовой устойчивости бюджетной системы включает:

- соотношение доходов и расходов, определяющее дефицит (профицит) бюджета, т.е. его сбалансированность;
- динамику структуры его доходов и расходов, показывающих изменение удельного веса отдельных статей доходов и расходов;
- показатели тенденции развития, отражающие общее направление изменения устойчивости элементов бюджетной системы.

Эффективность функционирования бюджетной системы и бюджетной политики в целом зависит от бюджетного потенциала.

Под бюджетным потенциалом понимаются максимально возможные расходы, которые может позволить себе бюджет, исходя из доходных поступлений. Таким образом, бюджетный потенциал муниципального образования представляет собой сумму всех источников доходной части бюджета, собирающихся на территории этого субъекта, а именно: налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления. От уровня развития бюджетного потенциала, его величины и индексных характеристик зависят возможности исполнения органами власти финансовых обязательств в части образования, здравоохранения, выполнения разнообразных социально-экономических программ, создания общих благоприятных условий жизни для населения в конкретных регионах. Соответственно, возникает вопрос о необходимости определения бюджетного потенциала территории и его использовании при разработке социально-экономической политики органов власти МО.

В настоящее время нет официально разработанной системы показателей, с помощью которой можно было бы определить уровень бюджетного потенциала муниципального образования. Однако в современной науке есть несколько различных трактовок бюджетного потенциала (большинство из них предлагаются для уровня региона) и его составляющих.

Так, Зенченко С.В. в своей работе рассматривает бюджетный потенциал региона с точки зрения поступления налоговых платежей и эффективности их использования, как

сумму потенциалов всех действующих в данном регионе доходов и расходов. В структуре бюджетного потенциала автор выделяет [3]:

- налоговые доходы субъекта РФ;
- неналоговые доходы субъекта РФ и безвозмездные перечисления, за исключением субвенций;
- потенциал планируемых расходов субъектов РФ.

Условно величину бюджетного потенциала определяет как сумма налогового и неналогового потенциалов за вычетом планируемых расходов.

С другой стороны, Айвазовым А.А. бюджетный потенциал субъекта РФ, исходя из источников его создания, рассматривается как потенциал, формируемый за счет собственных источников, который можно охарактеризовать как первичный потенциал и потенциал, источниками создания которого являются налоги и сборы, и перечисления в виде финансовой помощи из федерального бюджета (дотации, субсидии, субвенции). Для оценки уровня бюджетного потенциала предлагает систему оценочных показателей [4].

Понятия, рассмотренные выше, взаимосвязаны и играют существенную роль при определении бюджетной политики соответствующего уровня власти, для формирования которой необходимо правильно оценивать финансово-экономическое состояние муниципального образования. Это и обуславливает необходимость оценки бюджетного потенциала МО, поскольку его определение позволит проанализировать результативность методов управления, применяемых в данном муниципальном образовании, выявить недостатки и определить направления для повышения эффективности управления финансовыми средствами.

Для развития муниципального образования, повышения инвестиционной привлекательности области, муниципалитеты должны самым серьезным образом подойти к вопросам увеличения роста налоговых поступлений, эффективности бюджетных расходов, оптимизировать участие регионального бюджета в софинансировании ряда муниципальных программ.

В исследовании нами поставлена цель – разработать методические аспекты оценки бюджетного потенциала муниципальных образований с целью использования их в качестве инструментария повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Объектом исследования являются муниципальные образования Республики Башкортостан (9 городских округов и 54 муниципальных района). Предметом исследования являются муниципальные финансовые ресурсы.

Прежде чем приступать к решению данных проблем, необходимо выявить какие из муниципальных образований являются финансово самостоятельными. Для этого используем следующую методику оценки финансовой самостоятельности муниципального образования (рисунок 1).

На первом этапе проводится анализ динамики (5-7 лет) доходов и расходов местных бюджетов, выявление дефицита (профицита).

Далее анализируется структура доходной части бюджетов муниципальных образований. Доходы бюджетов МО раскладываются на:

1) налоговые доходы (налог на прибыль организаций, часть НДФЛ, налоги на совокупный доход, налоги на имущество, задолженность и перерасчеты);

2) неналоговые доходы (доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, платежи за пользование природными ресурсами, доходы от продажи материальных и нематериальных активов);

3) безвозмездные поступления (дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, прочие безвозмездные поступления).

На третьем этапе анализируется структура расходной части бюджетов муниципальных образований.

Расходы местных бюджетов раскладываются на следующие структурные составляющие:

- 1) общегосударственные вопросы;
- 2) национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- 3) национальная экономика (сельское хозяйство, дорожные фонды);
- 4) образование;
- 5) культура, кинематография и СМИ;
- 6) здравоохранение, физическая культура и спорт;
- 7) социальная политика;
- 8) межбюджетные трансферты;
- 9) иные расходы.

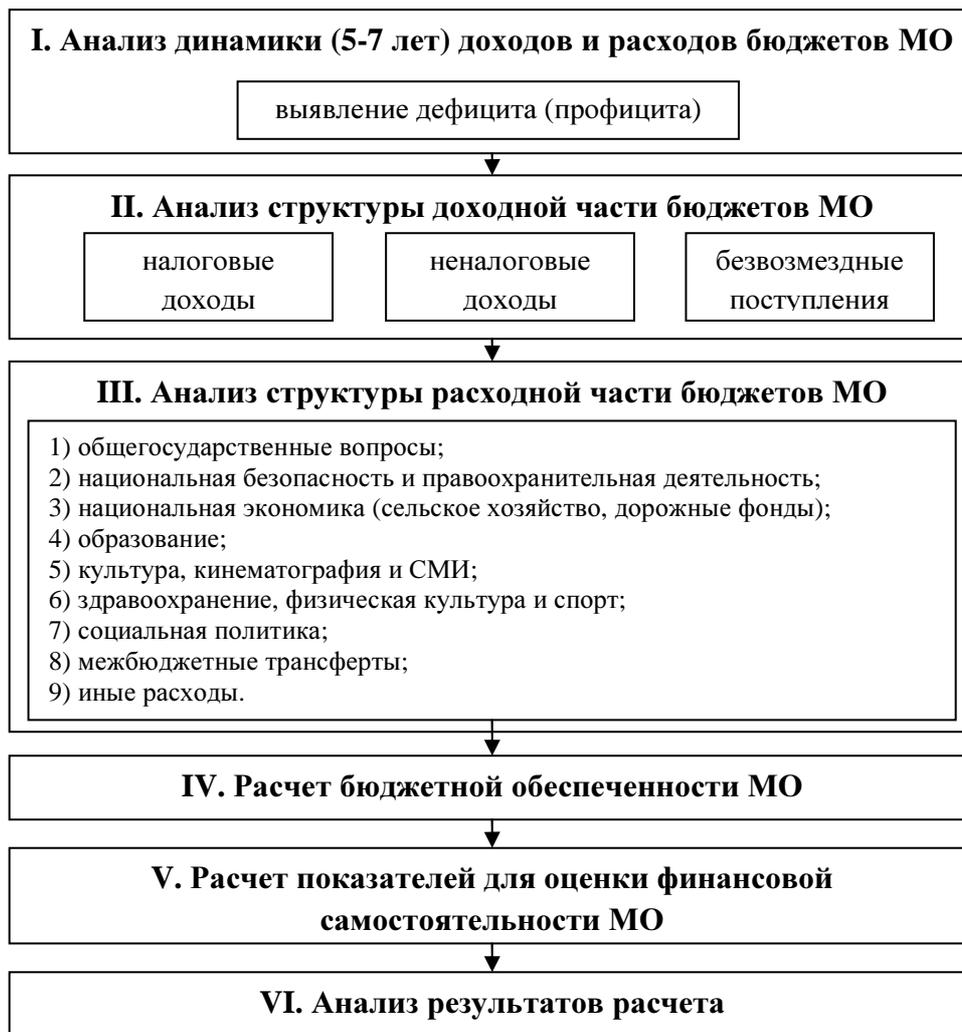


Рисунок 1 - Методика оценки финансовой самостоятельности муниципального образования

Затем проводится расчет бюджетной обеспеченности муниципальных образований по формуле 1.

(1)

где BO_i – бюджетная обеспеченность i -го МО;

$D_{нал\ i}$ – налоговые доходы местного бюджета i -го МО;

$D_{ненал\ i}$ – неналоговые доходы местного бюджета i -го МО;

$Ч_{н\ i}$ – численность населения i -го МО.

Бюджетная обеспеченность представляет собой среднюю бюджетную обеспеченность на одного жителя по региону (муниципальном образовании), является инструментом

определения минимально необходимых бюджетных средств в расчете на одного жителя муниципального образования, а также для определения обоснованной величины финансовой помощи муниципальным образованиям в целях более полной реализации их интересов.

На основе вышеперечисленных исходных данных рассчитываются показатели для оценки финансовой самостоятельности муниципальных образований такие как:

- доля налоговых доходов местного бюджета, в %;
- коэффициент бюджетной автономии (доля налоговых и неналоговых доходов в доходах местных бюджетов), в %;
- коэффициент финансовой зависимости (доля безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов), в %;
- коэффициент покрытия за счет налоговых и неналоговых доходов, в %.

По рассчитанным данным анализируются МО, выявляются финансово самостоятельные муниципальные образования и муниципальные образования с низким уровнем финансовой самодостаточности. По результатам оценки для неблагополучных муниципальных образований необходимо разработать меры по решению проблемы их финансовой самостоятельности.

Повышение самостоятельности муниципальных образований осуществляется за счет увеличения собственных доходов или повышения эффективности бюджетных расходов. Для достижения наилучших результатов необходимо применять мероприятия по данным направлениям в совокупности.

Поскольку наибольшее количество МО являются дотационными, уровень собственных средств у них довольно низок, поэтому целесообразнее следовать второму направлению – повышению эффективности бюджетных расходов.

В целях повышения эффективности и результативности расходов муниципальных образований необходимо реализовать мероприятия по следующим направлениям:

1. Переход к программной структуре расходов бюджетов. Программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов, а также обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента.

2. Оптимизация функций муниципального управления и повышение эффективности их обеспечения. Необходимо четкое разграничение принципов деятельности и полномочий

(прав и ответственности) органов государственной власти и местного самоуправления Республики Башкортостан.

3. Повышение качества предоставления муниципальных услуг. Значительное расходование бюджетных средств на содержание сети муниципальных учреждений и обеспечение функционирования не всегда связано с качественным изменением уровня предоставления государственных (муниципальных) услуг гражданам и юридическим лицам. Ежегодное индексирование смет расходов муниципальных учреждений без соответствующего повышения качества услуг приводит к снижению эффективности направляемых на эти цели бюджетных средств.

4. Совершенствование правового положения муниципальных учреждений Республики Башкортостан. Достижение оптимального состава и структуры бюджетной сети для удовлетворения потребностей в муниципальных услугах (оптимизация бюджетной сети).

5. Развитие системы муниципального финансового контроля путем:

- уточнения полномочий органов местного самоуправления по осуществлению финансового контроля;

- организации действенного контроля (аудита) за эффективностью использования бюджетных ассигнований путем определения критериев эффективности и результативности их использования;

- конкретизации мер ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства.

6. Совершенствование системы муниципальных закупок.

7. Развитие информационной системы управления муниципальными финансами.

В настоящее время в МО республики разработаны, утверждены и реализуются комплексные программы социально-экономического развития. Программа социально-экономического развития муниципального образования является механизмом реализации Концепции социально-экономического развития МО, и направлена на обеспечение реализации стратегических приоритетов устойчивого социально-экономического развития территории в конкурентной среде.

Цель такого стратегического планирования можно охарактеризовать как комплексное, гармоничное развитие территории, выработка эффективной социально-экономической политики по отношению ко всем сферам жизнедеятельности и секторам экономики.

Однако при реализации такого инструмента стратегического планирования возникают такие проблемы, как выборочное осуществление мероприятий программ, изменяющее их первоначальный замысел, отставание в создании механизмов реализации, слабая

координация между программами по отдельным направлениям, недостаточный контроль за расходованием бюджетных средств и за соответствием получаемых результатов целям программ, слабая проработка инвестиционных проектов.

Целесообразнее разрабатывать программы, направленные не на комплексное развитие всех сфер жизнедеятельности, а на содействие в развитии определенных направлений и сфер деятельности территории, а именно по повышению финансовой самостоятельности. На основе этих программ формируются структура расходов местных бюджетов.

Таким образом, по результатам оценки уровня финансовой самостоятельности разрабатываются мероприятия, которые позволяют не только повысить финансовую самостоятельность местных бюджетов, но и в целом обеспечивают устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований.

Список литературы:

1. Айвазов, А.А. Оценка и направления развития бюджетного потенциала субъекта Российской Федерации [Текст] / А.А. Айвазов // Аудит и финансовый анализ. – 2009. – №6. – С. 14-15.
2. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.:ИНФРА-М,2008 – 360 с.
3. Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке/ С.В. Зенченко// статья – 13 с.
4. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011: Р32 Стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 990 с.
5. Система муниципального управления: Учебник для вузов./ Под ред. В.Б. Зотова./ - СПб.:Лидер, 2005 – 493 с.