

Е.П.НЕХАЙ, канд. экон. наук, доц., г. Ставрополь

МОДЕРНИЗАЦИЯ ТАКТИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ В РЕФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

Розглянуті проблеми зміни тактичних цілей реформування системи муніципальних фінансів і модернізації податкової політики на прикладі міста Ставрополя в умовах глобальної фінансово-економічної кризи, а так-же рекомендації і алгоритми по їх дозволу.

The problems of changing tactical goals of reforming the system of municipal finance and modernization of tax policy for example of the city of Stavropol in the global financial and economic crisis, as well as recommendations and algorithms for their solution.

Изменение экономической ситуации в мире и в нашей стране вследствие финансово-экономического кризиса требует внесения серьезных изменений в тактические приемы реформирования бюджетной системы на всех уровнях государственного устройства. Особенности данного процесса определяются необходимостью:

1. Безусловного выполнения социальных обязательств перед населением;
2. Повышения эффективности бюджетных расходов,
3. Изменения объемов и структуры бюджетных расходов;
4. Совершенствования технологии формирования и исполнения бюджета

Бюджетная и налоговая политика муниципального образования в современных условиях должна быть ориентирована на адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям и на создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития города, повышается роль собственных неналоговых доходов от использования муниципального имущества.

Рассмотрим методические подходы решения обозначенных задач на примере муниципального образования – города Ставрополя, – административного центра Ставропольского края.

Стратегические направления бюджетной и налоговой политики города Ставрополя на 2010 год сформированы в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2010-2012 годах, основными направлениями бюджетной и налоговой политики Ставропольского края на 2010 год, утвержденными распоряжением Правительства Ставропольского

края от 15 июля 2009 года № 220-рп, и определяют основные подходы к формированию проекта бюджета города Ставрополя на 2010 год с учетом последствий мирового финансово-экономического кризиса.

Тактические вопросы бюджетной и налоговой политика данного муниципального образования должны ориентироваться на адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям, которые требуют создания предпосылок для устойчивого социально-экономического развития города в кризисный и посткризисный период. В 2009 году была существенно снижена налоговая нагрузка на бизнес с целью смягчения негативных последствий мирового финансово-экономического кризиса и создания условий для восстановления положительных темпов экономического роста предприятий.

В 2010 году доходы городского бюджета ожидаются на уровне 5,6 млрд. руб. При этом прогнозируется дефицит бюджета 136,6 млн. руб. или 4 % к планируемому годовому объему доходов городского бюджета без учета суммы безвозмездных поступлений из краевого бюджета, что не превышает верхнего предела дефицита, установленного статьей 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Рост доходов бюджета планируется обеспечить исключительно за счет собственных доходов (налоговых и неналоговых). Структура доходов городского бюджета состоит из налоговых и неналоговых доходов на 62,8 процента и безвозмездных поступлений на 37,2 процента. В 2010 году намечается тенденция их стабилизации и достижения в объемах 66,76 и 33,24 процента соответственно.

Проведенный анализ возникающих в такой ситуации проблем позволил сформулировать основные направления модернизации налоговой политики:

1. Повышение уровня ответственности главных администраторов доходов за выполнение плановых показателей поступления доходов в бюджет города;
2. Ужесточение контроля за недоимки по налогам и сборам и принятия всех мер, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации, для ее снижения;
3. Выявление и пресечение схем минимизации налогов, совершенствование методов контроля легализации "теневой" заработной платы;
4. Координация действий всех подразделений администрации города с налоговыми органами, а также с главными администраторами неналоговых

доходов для улучшения качества администрирования, увеличения собираемости налогов и неналоговых доходов на территории города;

5. Развитие информационно-аналитических инструментов налогового контроля.

В условиях объективного снижения налоговых поступлений в бюджет, центральной тактической задачей становится проблема собираемости неналоговых доходов в бюджет города. Для ее разрешения необходимо сформировать экономически обоснованную дивидендную политику, обеспечивающую эффективность вложения инвестиций.

В 2009 году организации всех форм собственности, включая субъекты малого предпринимательства, на развитие экономики и социальной инфраструктуры города направили почти 16 млрд. руб. По сравнению с предыдущим годом инвестиции сократились на 13%. На развитие экономики и социальной сферы города крупными и средними организациями вложено 5,2 млрд. руб., и здесь также отмечена тенденция сокращения.

Наибольшая доля инвестиций в городе направляется на строительство жилого фонда, развитие транспорта, связи и обрабатывающих производств. Из городского бюджета и за счет субвенций из бюджета Ставропольского края в текущем году финансируются работы по строительству ряда объектов социальной инфраструктуры. В соответствии с муниципальной адресной программой проводится капитальный ремонт многоквартирных домов за счет средств федерального, краевого, городского бюджетов и средств населения.

В условиях неопределенности развития экономической ситуации и сложностей с кредитованием падение инвестиций в основной капитал оценивается около 10%. Ожидается спад инвестиционной активности, вызванный, в том числе, дальнейшим сокращением государственных капитальных вложений. Снижение инвестиций в основной капитал составит 2%. Поступление иностранных инвестиций в экономику города Ставрополя имеет нестабильный характер. В общем краевом объеме иностранных инвестиций вложения по Ставрополю не превышают 1,5%.

В условиях финансово-экономического кризиса, характеризующихся объективным снижением налоговых поступлений в бюджет города, необходима активизация работы по следующим направлениям:

1. Инвентаризация и оптимизация льгот по местным налогам;

2. Увеличение доходов от использования недвижимости, в том числе на основе решения вопросов оформления собственности на земельные участки и недвижимое имущество, их объективной оценки, а также взаимодействия федеральных и краевых органов государственной власти и органов местного самоуправления при администрировании налогов.

Для достижения намеченных установок целесообразно проводить постоянный мониторинг экономики города. Его цели заключаются в следующем:

1. Определение наиболее эффективных форм поддержки участников экономической деятельности;
2. Осуществление содействия малому бизнесу с целью создания благоприятных условий для предпринимательской инициативы;
3. Стимулирование темпов роста экономики города, в том числе и с помощью механизмов налоговой политики;

Резюмируя вышеизложенное, можно определить тактические направления адаптации налоговой политики муниципального образования к условиям финансово-экономического кризиса:

1. Повышение эффективности бюджетных расходов с учетом необходимости пересмотра их объема и структуры;
2. Совершенствование технологий формирования и исполнения бюджета;
4. Создание в городе Ставрополе благоприятного инвестиционного и делового климата;
5. Расширение налогооблагаемой базы в целях увеличения налогового потенциала;
6. Совершенствование управления муниципальной собственностью города Ставрополя.

Адекватная современным условиям налоговая политика позволит осуществлять рациональную бюджетную политику города. Ее формирование происходит в ситуации, при которой сохраняются риски продолжения экономического кризиса, что определяет особенности бюджетной политики Ставрополя в ближайшей перспективе. Основными аспектами такой бюджетной политики неизбежно становятся:

1. Консервативный подход в обосновании вариантов прогноза социально-экономического развития города и последующее прогнозирование объема поступления доходов в бюджет. Это позволит минимизировать риски при его исполнении;

2. При условии сохранения достигнутого уровня и качества жизни населения Ставрополя необходимо осуществлять разумную политику сдерживания роста бюджетных расходов, минимизировать размер бюджетного дефицита. Нарушение этого подхода приведет к масштабному увеличению заимствований, росту неэффективных расходов, так как заемные средства будут использованы на текущие расходы бюджета, а имея в виду возможное сокращение кредитных ресурсов российских банков – к неисполнению получателями бюджетных средств бюджетных обязательств по расходам;

3. Снижение доходов бюджета города, минимизация объема дефицита бюджета города, обязательность исполнения в полном объеме социальных обязательств перед населением города Ставрополя диктуют необходимость принятия мер, направленных на оптимизацию бюджетных расходов. Необходимо обеспечить максимально эффективное использование ресурсов, не принимать популистских решений, влекущих за собой рост неэффективных расходов, иждивенчество, отказаться от реализации задач, не носящих первоочередной характер, пересмотреть сроки реализации и объемы финансового обеспечения ранее заявленных проектов и программ, сократить участие муниципального бюджета в тех сферах, где в необходимых объемах и качественно услуги гражданам могут предоставляться рыночными частными институтами.

Таким образом, основными тактическими ориентирами бюджетной политики муниципального образования в сложившейся финансово-экономической обстановке надо признать:

1. Безусловное выполнение социальных обязательств перед населением;
2. Повышение эффективности бюджетных расходов с учетом необходимости пересмотра их объема и структуры.

Достижение выявленных целевых установок позволит выполнить социальные обязательства перед населением города с учетом индексации размеров мер социальной поддержки в установленном законодательством порядке. Важно, чтобы бюджетные средства не расплылись среди широкого круга получателей без достаточного обоснования. Необходимо обеспечить реализацию мер, направленных на повышение адресности социальной помощи, с тем, чтобы она предоставлялась действительно нуждающимся в ней гражданам.

Сокращение темпов роста налоговых поступлений в бюджет города, требует обеспечить максимально эффективное использование имеющихся финансовых средств, отказаться от реализации задач, не носящих первоочередной характер, провести мероприятия по оптимизации расходов бюджета. Принятие новых обязательств по инициативе главных распорядителей бюджетных средств должно осуществляться только в рамках предельных объемов их бюджетов при условии и в пределах сокращения действующих расходных обязательств.

Подводя промежуточный итог на данной стадии затронутой проблемы, мы рекомендуем систематически проводить инвентаризацию расходов городского бюджета. Цель такой работы состоит в исключении необязательных в условиях финансово-экономического кризиса затрат. Алгоритм ее проведения должен иметь следующий вид:

1. Инвентаризация действующей сети бюджетных учреждений города для ее возможного сокращения. Осуществление расходов за счет бюджета города должно производиться в строгом соответствии с законодательно установленным разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Решение о расширении сети бюджетных учреждений города Ставрополя должно приниматься на основе анализа загруженности уже имеющейся сети бюджетных учреждений города, обеспеченности населения города Ставрополя соответствующими видами бюджетных услуг;

2. Главными распорядителями средств бюджета города должна быть проведена работа по оптимизации расходов на содержание работников бюджетной сферы, сокращению их численности, исключена практика увеличения численности работников бюджетной сферы при одновременном сокращении численности получателей бюджетных услуг. Соотношение численности получателей бюджетной услуги и численности работников бюджетной сферы, ее предоставляющих, должно быть максимально приближено к среднему значению этого показателя в Ставропольском крае;

3. Неукоснительно соблюдать норматив формирования расходов на содержание органов местного самоуправления города Ставрополя. В этих целях целесообразно применять норматив формирования текущих расходов на содержание местного самоуправления города Ставрополя, отказаться от при-

обретения автотранспорта и оборудования, сократить объемы расходов на проведение капитального и текущего ремонтов;

4. Учитывая наличие в Ставрополе значительного количества строек и объектов для муниципальных нужд города и объектов социальной инфраструктуры местного значения, незавершенных строительством, их финансирование должно вестись только по объектам с высокой степенью строительной готовности, при этом приоритетными в строительстве должны быть определены объекты, определенные соответствующими соглашениями с крайевыми органами исполнительной власти, строительство которых осуществляется на условиях софинансирования из бюджета Ставропольского края;

5. Определить оптимальные формы поддержки реального сектора экономики города Ставрополя, исключая иждивенчество. Экономическая эффективность поддержки должна быть обязательным условием ее предоставления, при этом возможен отказ от некоторых установленных форм поддержки. Приоритет при решении вопросов муниципальной поддержки хозяйствующих субъектов должен быть отдан мероприятиям, направленным на модернизацию производства, создание новых рабочих мест;

6. В условиях сокращения поступления доходов в бюджет города Ставрополя решение вопроса о дальнейшем повышении заработной платы работников бюджетной сферы, а также работников органов местного самоуправления, должно осуществляться в пределах установленных на 2010 год объемов расходов за счет совершенствования механизмов оплаты труда за реальный результат, оптимизации численности работников бюджетных учреждений.

Такой подход позволяет рассчитывать на последующее совершенствование технологии формирования и исполнения бюджета. В условиях финансово-экономического кризиса формирование и исполнение бюджета города требует необходимости применения новых технологий и инструментов формирования бюджета и совершенствования уже применяемых подходов.

В настоящее время городской Думой разработана необходимая правовая база для повышения эффективности расходования средств бюджета муниципального образования. Выработан порядок формирования муниципального задания для оказания муниципальных услуг населению, порядок его финансового обеспечения, формируется перечень бюджетных услуг. Необходимо на практике обеспечить внедрение муниципальных заданий на оказание

бюджетных услуг, их оплату по реальным результатам, создать стимулы для работы бюджетных учреждений с учетом запросов потребителей бюджетных услуг.

0На стадии формирования проекта бюджета города на 2011 год, целесообразно определение объема бюджетных ассигнований на оплату бюджетных услуг производить с учетом планируемого объема их предоставления, а не на содержание самих бюджетных учреждений.

Кроме того, подлежит рассмотрению возможность перевода части бюджетных учреждений Ставрополя со сметного принципа финансирования на обеспечение их финансирования за счет субсидий на основе преобразования бюджетных учреждений в автономные учреждения.

С целью минимизации рисков при исполнении бюджета города, целесообразно ввести в расходы бюджета города объем условно утверждаемых расходов. Доведение лимитов бюджетных обязательств по этим расходам осуществлять только после анализа динамики фактического поступления доходов в бюджет города, но не ранее чем по итогам I квартала 2010 года. При неблагоприятном развитии экономики города Ставрополя эти расходы должны быть сокращены в первую очередь.

При утверждении бюджета города необходимо устанавливать не только перечень приоритетных направлений расходования средств бюджета, но и последовательность их осуществления на стадии финансирования. Кроме того, должны неукоснительно выполняться требования бюджетного законодательства в части соблюдения сроков рассмотрения и принятия муниципальных целевых программ.

Особое значение в условиях финансово-экономического кризиса приобретает управляемость бюджетными средствами. Для решения этой задачи главным распорядителям средств бюджета города необходимо более точно определять объем кассовых выплат в очередном плановом периоде. Недопустима ситуация, когда заявленные ресурсы не используются, при этом сокращается возможность осуществления других видов расходов бюджета.

Должна быть обеспечена плановость и эффективность закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд, усовершенствован механизм муниципальных закупок за счет применения современных процедур размещения заказов, консолидации заказчиков. При этом система муниципальных заку-

пок должна исключать случаи необоснованного завышения цен и заключения контрактов с заведомо некомпетентными исполнителями, а также задержки в реализации соответствующих процедур.

Изменение подходов к планированию бюджета города, применение новых технологий в ходе его исполнения обуславливают необходимость совершенствования муниципального финансового контроля. Основной целью муниципального финансового контроля за использованием бюджетных средств должны стать, кроме проверки их целевого использования, осуществление мероприятий по определению эффективности использования выделяемых бюджетных средств, подтверждение достижения тех показателей деятельности получателей бюджетных средств, которые были учтены на стадии формирования объема расходов по конкретному направлению.

Особая роль в реформировании муниципальных финансов в кризисной ситуации принадлежит долговой политике. За последние три года долговые обязательства муниципального образования города Ставрополя претерпели значительные изменения в структурном и количественном выражении. В объемных показателях муниципальный долг снизился на 105 млн. руб., в том числе погашены кредиты от кредитных организаций – 100 млн. руб., списана задолженность в сумме 950 тыс. рублей по займам по истечению срока исковой давности и списана задолженность 4 млн. руб. ликвидированных предприятий АПК по гарантиям, предоставленным по централизованным кредитам, выданным предприятиям АПК в 1992-1994 годах.

Эти изменения связаны, прежде всего, с эффективным управлением муниципальным долгом, нацеленным на анализ целесообразности привлечения новых заимствований в случае фактического исполнения бюджета города с профицитом и наличием свободных остатков средств на счетах бюджета города. В текущем финансовом году, администрации города Ставрополя следует продолжать консервативный взвешенный подход к формированию новых долговых обязательств и качественному управлению муниципальным долгом. Привлечение новых заимствований будет осуществляться только для финансирования дефицита бюджета города.

В период финансово-экономического кризиса управление муниципальным долгом будет базироваться на двух главных составляющих:

1. Поддержание объема муниципального долга на управляемом уровне;

2 Обеспечение оптимальной структуры долга, нацеленной на минимизацию расходов на обслуживание долговых обязательств.

При наличии свободных средств на счетах бюджета города заемные средства привлекаться не будут.

Источниками финансирования дефицита бюджета должны стать:

1. Сумма уменьшения остатков денежных средств бюджета города;
2. Средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в муниципальной собственности.

Обобщая проведенный анализ, мы считаем нужным отметить, что изменения внешней или внутренней экономической и финансовой ситуации в нашей стране и в мире может потребовать оперативной корректировки выработанных рекомендаций и алгоритмов действий. Поэтому требование непрерывного контроля и отслеживания каждого этапа бюджетного процесса муниципального образования и его адекватности в складывающейся обстановке имеет высший приоритет

Список литературы: 1. Налоговый Кодекс РФ ч. 1, 2. 2. Бюджетный Кодекс РФ

Поступила в редколлегию 17.03.10