

УДК 332.14(470.67)

МЕТОДИКА ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Гаджиев Т.М.

Дагестанский государственный университет, Махачкала, e-mail: timdag777@mail.ru

Статья посвящена методам выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в сфере экономического и социального развития соответствующих территорий. Актуальность темы исследования заключается в необходимости решить проблемы формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований, дать обоснования расходам и доходам местного бюджета. Рассмотрена методика оптимального планирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Проанализированы вопросы преобразования финансово-бюджетных механизмов функционирования системы местного самоуправления. Исследована модель определения прогнозных доходных возможностей муниципальных образований на основе показателя налогового потенциала с учетом уровня и структуры экономического развития данной территории. Рассчитана доходная обеспеченность минимальной расчетной потребности на реализацию вопросов местного ведения муниципального образования в размере утвержденных на эти цели средств в составе республиканского фонда компенсаций.

Ключевые слова: бюджетная система, муниципальные образования, бюджетная обеспеченность, норматив изъятия, индексы бюджетных расходов, коэффициенты собираемости налогов, средняя репрезентативная налоговая ставка, муниципальные унитарные предприятия

THE METHOD OF EQUALIZATION OF FISCAL CAPACITIES OF MUNICIPAL ENTITIES

Gadzhiev T.M.

Dagestan State University, Makhachkala, e-mail: timdag777@mail.ru

The article is devoted to methods for leveling the budget supply to municipal formations in the sphere of economic and social development of the territories concerned. Topicality of the research lies in the need to address the problems of formation and execution of budgets of municipalities, to give justification to the expenses and incomes of the local budget. The method of optimal planning of budgetary provision of municipal entities. Analyzes the transformation of financial-budgetary mechanisms of functioning of local self-government system. Investigated model to determine forecast revenue opportunities of municipal entities based on the indicator of tax capacity based on the level and structure of economic development of the area. Calculated revenues estimated minimum security requirements for the implementation of the issues of local reference of the municipality in the amount approved for these purposes as a part of the national compensation fund.

Keywords: budget system, municipalities, fiscal capacity, standard exemptions, indexes of budget expenditures, the coefficients of tax collection, the average representative rate of tax, municipal unitary enterprise

Политика межбюджетных трансфертов в последнее время претерпевает существенные изменения, как с точки зрения того, что с увеличением объема полномочий субъектов федерации должен пропорционально расти и объем финансового обеспечения данных обязанностей, но этого не происходит, с 2009 по 2013 г. объем межбюджетных трансфертов был уменьшен на 35%; так и с точки зрения самой структуры трансфертов, дотации стали самыми часто используемым инструментом поддержки регионов, при этом они имеют сомнительную эффективность в силу их неправильного использования в России, так как ничем не подкреплены, своего рода «государственная благотворительность» [5].

В зависимости от целей и задач регулирования межбюджетных отношений изменялись цели и формы оказания финансовой помощи бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, порядок их расчёта и механизмы предоставления [4].

Реформирование бюджетной системы создало реальную основу для решения данной задачи, т.е. для обоснования объемов и взаимоувязанного распределения средств фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в целях обеспечения максимально возможного равного доступа населения региона к бюджетным услугам вне зависимости от месторасположения муниципального образования путем выравнивания уровня бюджетной обеспеченности данного муниципального образования в пределах установленных финансовых возможностей. В состав комплекса входят методики:

- определения объема и распределения регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
- определения объема регионального фонда финансовой поддержки поселений;
- выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений муниципальных

районов за счет регионального фонда финансовой поддержки поселений;

- определения объема и распределения районного фонда финансовой поддержки поселений.

С правовой точки зрения местный бюджет является основным нормативным актом муниципального образования, разрешающим и утверждающим расходование денежных средств. Самостоятельность местных бюджетов обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования и расходования. Собственные доходные источники бюджетов – это в основном закрепленные законом доходные источники и отчисления по регулирующим доходным источникам [3].

Основной целью бюджетной политики в муниципальном образовании является повышение эффективности и результативности функционирования бюджетной системы, что предполагает построение в муниципальном образовании качественно новой системы управления общественными финансами [2].

Муниципальные образования одного типа предоставляют своему населению бюджетные услуги по единому перечню, однако расходы на услуги в разных муниципалитетах различны, зависят от демографического состава населения, социально-экономической ситуации, климатических и других факторов.

Работа с методиками начинается с ввода исходных данных. Последовательно вводятся следующие группы данных:

- бюджет Республики Дагестан и муниципальных районов по оптимистическому и пессимистическому вариантам перспективного финансового плана;

- нормативы расчета и распределения по различным способам предельных объемов фондов финансовой поддержки муниципальных образований;

- пороговые уровни, используемые при реализации способов выравнивания бюджетной обеспеченности из фондов финансовой поддержки;

- норматив изъятия «отрицательных трансфертов» в фонд финансовой поддержки.

Исходные данные для расчета налоговых потенциалов – индексы-дефляторы, нормативы налоговых отчислений в бюджеты муниципальных образований, ставки налоговых доходов в соответствующем году по видам налогов, налоговые выплаты по налогам, налоговые недоимки по налогам.

Проект бюджета муниципальных образований по расходам составляется, исходя из доходной обеспеченности минимальной

расчетной потребности на реализацию вопросов местного ведения муниципального образования в размере утвержденных на эти цели средств в составе республиканского фонда компенсаций.

Для расчета индексов бюджетных расходов муниципальных образований используются параметры (натуральные показатели), характеризующие муниципальное образование, и объемы расходов бюджета.

Последовательность работы по реализации методики можно представить в следующем виде

Определяется расчетный уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований по соотношению налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа), исходя из уровня развития налоговой базы (налогового показателя), и аналогичного показателя в среднем по муниципальному образованию.

Производится расчет индексов бюджетных расходов, учитывающих различия в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в расчете на одного жителя.

После упорядочения производится расчет предельного объема фондов финансовой поддержки при избранном варианте финансирования – оптимистическом или пессимистическом. Далее организуется цикл по последовательному проведению расчетов отдельно по каждому муниципальному образованию.

Производится расчет нового значения подушевых расчетных доходов, изменившихся вследствие изъятия «отрицательного» трансферта.

После предварительных вычислений начинается выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований либо путем равномерных подушевых трансфертов, либо пропорциональным подтягиванием к заданному уровню, либо доведением бюджетной обеспеченности беднейших муниципалитетов до максимально возможного уровня при заданном объеме средств.

На основе результатов выравнивания производится расчет объема дотаций для муниципальных образований. В случае необходимости в расчеты выравнивания вносятся коррективы.

Далее рассчитывается объем фонда финансовой поддержки муниципального района (городского округа) и распределение его

по источникам финансирования. В случае использования дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц производится их расчет.

Аналогичные методики на сегодняшний день являются основным инструментом распределения ресурсов и контроля за текущей производственно-хозяйственной деятельностью на территории муниципальных образований.

В текущем планировании бюджетной обеспеченности муниципальных образований можно разработать различные модификации, такие как «программное бюджетирование». В этом случае планы бюджетной обеспеченности муниципальных образований разрабатываются для достижения результатов на целевой основе, или на основе «развития бюджета на нулевой основе», когда каждое из мероприятий, проводимых в рамках муниципальных образований в начале планирования годового цикла должно доказать свое право на дальнейшее существование через обоснование экономической эффективности предстоящих расходов.

Все эти модификации (в годовой или среднесрочной перспективе) включают традиционные методологические принципы и представляют собой инструмент распределения ресурсов внутри муниципальных образований.

Следует отметить, что районные методики определения размера и распределения фондов финансовой поддержки используют часть исходных и расчетных данных, полученных в результате реализации методик республиканского уровня. Этим достигается сопоставимость получаемых результатов.

Наибольшие трудности обычно возникают при разработке блока расчета налоговых потенциалов поселений. Налоговый потенциал является оценкой доходов, которые могут быть собраны в бюджет поселения из закрепленных за ним налоговых источников. В данной методике при расчете используются показатели, объективно характеризующие возможности получать налоговые доходы с налоговой базы, закрепленной за муниципальным образованием.

Методика базируется на определении прогнозных доходных возможностей поселений на основе показателя налогового потенциала с учетом уровня и структуры экономического развития территории. Учитываются налоги, поступающие в бюджет поселений.

Налоговый потенциал по этим налогам оценивается путем умножения налоговой базы на среднюю репрезентативную налоговую ставку (норматив). Средняя репрезен-

тативная налоговая ставка рассчитывается как среднее по всем поселениям соотношение между прогнозируемыми налоговыми сборами и налоговой базой данного налога.

Оценку налогового потенциала было бы легко осуществить, если бы по каждому виду налогов, поступающему в местные бюджеты, имелась объективная оценка налоговой базы в разрезе поселений. Однако на сегодняшний день получить такую оценку невозможно, т.к. принятые к использованию формы учета ориентированы на районный уровень. В связи с этим остается производить оценку налоговой базы расчетным путем. Исходными данными для расчетов являются сведения о поступлениях налоговых доходов, предоставляемые налоговыми инспекциями.

При этом надо также иметь в виду, что некоторые налоги принадлежат к числу трудно администрируемых. Например, одной из главных проблем во взимании налога по УСН является умышленное занижение доходов предпринимателями. В Махачкале насчитываются десятки банкетных залов и накануне каких-либо праздников невозможно найти ни одного свободного зала, а поступления от них мизерные (40–50 тыс. руб. в год), хотя, как известно, аренда зала на 1 день стоит от 25 до 160 тыс. руб. Та же самая картина наблюдается и по другим видам деятельности подпадающим под УСН, например в 2012 году из 131 АЗС, расположенных на территории г. Махачкалы, 75 АЗС состояли на учете в г. Махачкала, 47 АЗС состояли на учете в других городах и районах Дагестана, 9 АЗС вообще не состояли на учете в налоговых органах.

При формировании необходимой информационной базы осуществляется выборка и разнесение по видам налогов и годам суммы налоговых поступлений, выплаченных за базовый период для каждого муниципального района с указанием действовавших налоговых ставок и индексов-дефляторов. Делается поправка на суммы налоговых льгот, налоговых кредитов и инвестиционных налоговых кредитов, как если бы все налоги выплачивались в полном объеме, предусмотренном Налоговым кодексом РФ.

Далее осуществляется выборка и разнесение недоимок по видам налогов и годам для каждого муниципального района за базовый период. Производится расчет коэффициентов собираемости налогов по каждому виду налогов для всех муниципальных районов, разнесение налогоплательщиков муниципальных районов по поселениям в соответствии с их территориальной принадлежностью.

Те же операции выполняются и для года, в котором осуществляется планирование с учетом налоговых ставок и индексов-дефляторов.

На основе перечисленных данных получают расчетные значения:

- налоговой базы поселений для отчетного года, путем деления суммы полученных налоговых выплат и недоимок на соответствующие налоговые ставки и коэффициенты собираемости налогов;

- налоговой базы муниципальных районов за базовый период путем деления суммы полученных налоговых выплат и недоимок на соответствующие налоговые ставки и коэффициенты собираемости налогов.

Коэффициенты собираемости налогов поселения принимаются равными аналогичным показателям по муниципальному району. Полученные расчетные данные заносятся в информационную базу методики. В базу также вносятся значения налоговых выплат и недоимок по территории муниципальных районов (городских округов) по рассматриваемым налогам за базовый период и отчетные годы. При использовании методики в дальнейшем информационная база обновляется: исходные данные по отчетному году переносятся в базу. Для достижения сравнимости налоговых баз из значения пересчитываются по ценам отчетного года с использованием индексов-дефляторов.

На основе полученных расчетных значений налоговых баз для каждого муниципального района проводятся расчеты для каждого поселения. Выявляется динамика изменений, рассчитываются прогнозные значения налоговой базы поселений на плановый период по каждому налогу, проводится расчет налогового потенциала поселения.

В случае если в планируемый период в поселении предполагается ввод в строй новых предприятий, то в прогнозные расчеты вносятся коррективы.

Для оценки бюджетных расходов муниципальных районов и городских округов, относительной мерой которых является индекс бюджетных расходов, рекомендуется использовать метод репрезентативной системы расходов. Этот метод предполагает, что все муниципальные образования предоставляют своему населению бюджетные услуги по единому перечню, однако спрос на бюджетные услуги и их стоимость в разных муниципалитетах разные в зависимости от демографического состава населения, социально-экономической ситуации, климатических условий и прочих факторов.

В Республике Дагестан имеются существенные различия в стоимости предо-

ставления бюджетных услуг на территории различных муниципальных образований, поэтому для целей выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений необходимо учитывать различные удорожающие факторы, из которых в расчетах учтены: численность населения (городского, сельского); различия: в объеме одноименных услуг в городских и сельских поселениях, в уровне тарифов на тепловую и электрическую энергию для бюджетных организаций; в наполняемости групп и классов учреждений образования, в расходах на управление в расчете на 1000 человек населения, в транспортных расходах на одного пассажира; районные коэффициенты к заработной плате, надбавки за работу в горных районах.

При составлении и (или) утверждении республиканского бюджета по согласованию с представительными органами муниципальных образований дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от налога на доходы физических лиц [1].

При расчете учитывается, что выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) может осуществляться за счет средств республиканского бюджета, субвенций из бюджетов муниципальных образований, отчислений по дополнительным нормативам.

Методика предусматривает установление дифференцированных дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, в счет замены части дотаций из фондов финансовой поддержки.

Отчисления по единым дополнительным нормативам от налоговых доходов (сверх нормативов, установленных Бюджетным кодексом РФ для зачисления в местные бюджеты на постоянной основе) также могут служить целям бюджетного выравнивания. Вместе с тем единые нормативы в условиях Республики Дагестан оказались недостаточно гибким регулирующим инструментом.

Опыт разработки комплекса методик выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований Республики Дагестан показал, что адаптации методических рекомендаций Минфина РФ по регулированию межбюджетных отношений и доведение их до формализованных машинных методик – трудоемкий процесс, требующий больших трудозатрат квалифицированного персонала. Успех работы также зависит

от качества подготовки исходных данных для информационной базы и освоения программного продукта.

Вопросы преобразования финансово-бюджетных механизмов функционирования системы местного самоуправления имеют очень важное значение, так как на данный момент именно в этой сфере концентрируются наиболее сложные аспекты существования реформы.

В целях усиления заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственного налогового потенциала в качестве одной из мер рекомендуется передача на местный уровень и установление единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных (городских округов) от некоторых налогов.

Все вышеназванные меры направлены на достижение целей налоговой реформы, которые в обобщенном виде могут быть сформулированы как создание конкурентоспособной налоговой системы.

Данная мера должна стимулировать администрацию городов и районов усилить работу по увеличению поступлений от указанных доходных источников, изысканию резервов наращивания их базы и выводу ее из «тени». Кроме того, данная мера позволяет снизить объем встречных финансовых потоков между республиканским и мест-

ными бюджетами, в связи с чем предполагается расширение аналогичной практики и в долгосрочной перспективе.

Список литературы

1. Закон Республики Дагестан от 10 марта 2015 года № 18 «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в республике», статья 14.
2. Магомедов А.Ю. Анализ исполнения бюджета города Махачкалы за 2008 год. Отчёт. – Махачкала, 2011.
3. Пешин Н.Л. Межбюджетные отношения на уровне местного самоуправления. – М.: Изд.: Юрист, 2009.
4. Сорокина Л.В. Роль межбюджетных трансфертов в бюджетной системе Российской Федерации / Л.В. Сорокина, Л.В. Сорокина, М.С. Шеповалова // Молодой ученый. – 2014. – № 1. – С. 426–429.
5. Тетерин Ю.А. Проблемы межбюджетных отношений в России // Молодой ученый. – 2015. – № 3. – С. 520–523.

References

1. Zakon Respubliki Dagestan ot 10 marta 2015 goda no. 18 «O bjudzhetnom processe i mezhbjudzhetnyh otnoshenijah v respublike», statja 14.
2. Magomedov A.Ju. Analiz ispolnenija bjudzheta goroda Mahachkaly za 2008 god. Otchjot. Mahachkala, 2011.
3. Peshin N.L. Mezhbjudzhetnye otnoshenija na urovne mestnogo samoupravlenija. M.: Izd.: Jurist, 2009.
4. Sorokina L.V. Rol mezhbjudzhetnyh transfertov v bjudzhetnoj sisteme Rossijskoj Federacii / L.V. Sorokina, L.V. Sorokina, M.S. Shepvalova // Molodoj uchenyj. 2014. no. 1. pp. 426–429.
5. Teterin Ju.A. Problemy mezhbjudzhetnyh otnoshenij v Rossii // Molodoj uchenyj. 2015. no. 3. pp. 520–523.