

Проблемы оценки эффективности межбюджетных отношений на региональном и местном уровнях и пути их решения

© 2014 Вергун Светлана Сергеевна

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

344002, Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, д. 69

E-mail: vergun.svetlana@mail.ru

Представлены мнения ученых об оценке эффективности межбюджетных отношений, обоснована необходимость создания системы оценки эффективности межбюджетных отношений в РФ. Рассмотрены показатели и критерии такой системы оценки. На примере Ростовской области приведена оценка финансовой независимости субъекта РФ за 2012-2013 гг.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, территория, бюджетные средства, дотации, субсидии, субвенции, налоговые доходы, неналоговые доходы, собственные доходы, критерии оценки, финансовая независимость.

Актуальность проблемы оценки эффективности межбюджетных отношений на региональном и местном уровнях связана с тем, что в России не создано системы оценки межбюджетных отношений. Попытки оценить действующую систему межбюджетных отношений сегодня являются частным мнением отдельных должностных лиц и авторов научных статей. Кроме того, вложение финансовых ресурсов в бюджеты территорий должно оказывать положительное влияние на их развитие, на повышение уровня жизни населения территории. Поэтому оценка эффективности межбюджетных отношений необходима для того, чтобы оперативно оценивать деятельность органов власти территорий по эффективному использованию финансовых ресурсов. В любом случае такая оценка будет влиять на эффективность использования бюджетных средств территориями в РФ.

Одной из главных проблем в развитии территорий сегодня является неэффективное использование бюджетных средств. Задача федеральных органов власти состоит в том, чтобы реко-

мендовать регионам и муниципальным образованиям применять более эффективные и рациональные методы их расходования¹.

Из всего вышесказанного следует, что необходимо создать комплексную систему оценки эффективности межбюджетных отношений в РФ.

Начиная с 2010 г. в РФ планировалось снижение межбюджетных трансфертов территориям. Снижение объема межбюджетных трансфертов в РФ можно увидеть по данным табл. 1.

По данным табл. 1 видно, что объем межбюджетных трансфертов в РФ снизился на 255,9 тыс. руб., или на 38,1 %. Но в дальнейшем ситуация будет меняться в связи с ухудшением финансового положения территорий, повышением их бюджетных обязательств. Правительство должно будет оказывать существенную финансовую помощь территориям (табл. 2).

Можно отметить, что по сравнению с 2013 г. объем межбюджетных трансфертов вырастет на 24,3 % за 2014-2016 гг. Это связано с тем, что, согласно прогнозам, будет сохраняться дефицит

Таблица 1. Динамика межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в 2011-2013 гг.

Показатели	2011	2012	2013	Отклонения, тыс. руб.
Объем межбюджетных трансфертов субъектам РФ, млрд руб.	1343,40	1272,80	1087,50	-255,90

Источник. Составлено автором по: *Шаш Н.* Межбюджетные трансферты: дотации или субсидии? Эффективность межбюджетного регулирования. URL: <http://budget4me.ru/ob/faces/news/view/20131128007820>.

Таблица 2. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ (прогноз на 2014-2016 гг.), млрд руб.

Показатели	2014	2015	2016	Темп роста, %
Дотации	623,3	645,2	664,5	106,7
Субвенции	309,1	323,6	266,3	86,15
Субсидии	309,1	323,6	266,3	86,15
Иные трансферты	60,6	103,4	54,7	90,3
Всего:	1360,6	1387,7	1353,9	99,6

Источник. Составлено автором на основе данных, представленных на сайте Минфина России. URL: www.minfin.ru.

Таблица 3. Показатели, предлагаемые для оценки эффективности межбюджетных отношений

Критерий оценки эффективности межбюджетных отношений	Показатели оценки
1. Степень финансовой независимости	1.1. Доходы территории 1.2. Доля собственных доходов территории 1.3. Доля получаемых межбюджетных трансфертов 1.4. Собственные доходы территории, приходящиеся на 1 жителя территории
2. Степень выравнивания финансового положения	2.1. Собственные доходы территории до и после предоставления дотаций
3. Достаточность финансовых ресурсов	3.1. Просроченная кредиторская задолженность 3.2. Отношение планового показателя направляемых финансовых средств к фактическому показателю

Источник. Составлено автором по: *Артеменков С.Б.* Оценка эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации // *Финансы.* 2012. □ 7. С. 79-80.

региональных бюджетов: расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации оцениваются в 2014 г. в сумме 9438,9 млрд руб. с ростом к оценке 2013 г. на 7,4 %, в 2015 г. - 10 285,0 млрд руб. (с ростом на 9,0 % к уровню 2014 г.), в 2016 г. - 11 363,6 млрд руб. (с ростом на 10,5 % к уровню 2015 г.). Превышение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации над общим объемом доходов оценивается в 2014 г. в сумме 106,8 млрд руб., в 2015 г. - 51,9 млрд руб., в 2016 г. - 21,5 млрд руб.

Также в течение 2014-2016 гг. объем дотаций бюджетам субъектам РФ возрастет на 6,7 %, а объем субсидий и субвенций снизится за этот же период на 13,85 %. Удельный вес дотаций повысится с 45,81 % в 2014 г. до 49,1 % в 2016 г., удельный вес субсидий и субвенций снизится с 22,7 % в 2014 г. до 19,7 % в 2016 г.

Как видно из данных табл. 2, в ближайшие три года (в очередном бюджетном цикле - 2014-2016 гг.) произойдет изменение соотношения в объеме дотаций и субсидий. То есть мы видим неуклонное снижение объемов субсидий в пользу дотаций, в то время как общий объем всех видов межбюджетных трансфертов остается практически неизменным.

В ближайшие три года в России планируется увеличивать объем дотаций за счет уменьшения объемов субсидий. Субсидии будут сокращать планомерно, и, таким образом, к началу 2016 г. общий объем субсидий будет ограничен суммой, не превышающей 50 % дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности².

Мы предлагаем создать систему оценки эффективности межбюджетных отношений, которая будет оценивать межбюджетные отношения комплексно.

Критерии оценка эффективности межбюджетных отношений в РФ, на наш взгляд, должны быть следующие:

- степень финансовой независимости субъектов Федерации и муниципальных образований.

Степень финансовой независимости - это способность субъектов РФ обеспечивать себя финансовыми ресурсами самостоятельно и использовать финансовые ресурсы для успешного развития территорий;

- степень выравнивания финансового положения субъектов РФ и муниципальных образований;

- достаточность финансовых ресурсов в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

В табл. 3 представлены показатели, которые предлагается использовать для оценки эффективности межбюджетных отношений на территориях.

Рассмотрим критерии оценки степени финансовой независимости территорий:

1. Доходы территории за несколько лет снижаются. Это свидетельствует о том, что собственные и бюджетные средства используются недостаточно эффективно, кроме того, территории не хватает собственных финансовых ресурсов для развития.

Доходы территории растут незначительно - от 1 до 5 %, это свидетельствует о достаточно рациональном использовании собственных и бюджетных средств для развития территории.

Доходы территории выросли за несколько лет от 5 до 20 %, это свидетельствует о достаточно рациональном использовании собственных и бюджетных средств для развития территории.

Доходы территории выросли за несколько лет более чем на 20 %, это свидетельствует об эффективном использовании собственных и бюджетных средств для развития территории.

2. При доле собственных доходов менее 30 % финансовая независимость территории низкая, ее финансовое положение полностью зависит от помощи вышестоящих бюджетов.

При доле собственных доходов территории от 30 до 65 % финансовая независимость территории средняя, т.е. часть своих проблем территория решает за счет собственных средств.

При доле собственных средств свыше 65 % финансовая независимость территории высокая,

Таблица 4. Оценка степени финансовой независимости Ростовской области в 2012-2013 гг.

Критерий финансовой независимости	2012	2013	Темп роста, %
Доходы, млрд руб.	152,50	155,40	101,90
Доля налоговых доходов территории	49,58	72,72	146,67
Доля неналоговых доходов территории	0,91	5,07	557,14
Доля собственных доходов территорий, %	50,50	77,79	154,04
Доля, получаемых межбюджетных трансфертов, %	49,50	22,21	44,47
Численность населения, чел.	4 260 643	4 254 613	99,86
Собственные доходы территории, приходящиеся на 1 жителя территории, тыс. руб. на 1 чел.	18,07	28,41	157,22

Источник. Составлено автором по: Замгубернатора Ростовской области Л. Федотова: “Дефицит бюджета на 2012 год проектируется в 2,8 раза меньше, чем в 2011 году”. URL: <http://www.interfax-russia.ru/South/exclusives.asp?id=272654>; Исполнение бюджета. URL: <http://www.donland.ru/Donland/Pages/View.aspx?pageid=124053&mid=128713&itemId=125886>.

практически все расходы территория осуществляет за счет собственных средств и не зависит от средств вышестоящих бюджетов.

3. Доля межбюджетных трансфертов территории также подтверждает финансовую зависимость или независимость территории. Так, если доля межбюджетных трансфертов территории менее 35 %, то финансовая независимость территории высокая, если доля межбюджетных трансфертов от 35 до 70 %, то территория имеет среднюю финансовую независимость; если доля межбюджетного трансферта более 70 %, то финансовая независимость территории низкая.

4. Если собственные доходы территории, приходящиеся на 1 жителя, в течение нескольких лет снижаются, то можно говорить о низкой финансовой независимости территории.

Если собственные доходы территории, приходящиеся на 1 жителя, в течение нескольких лет повышаются на 1-20 % за несколько лет, то можно говорить о средней финансовой независимости территории.

Если собственные доходы территории, приходящиеся на 1 жителя, в течение нескольких лет повышаются более чем на 20 %, то можно говорить о высокой финансовой независимости территории.

Далее оценим эффективность межбюджетных отношений на примере Ростовской области.

В табл. 4 представлена оценка степени финансовой независимости Ростовской области в 2012-2013 гг.

Итак, доходы Ростовской области, судя по данным табл. 4, выросли на 1,9 % за 2012-2013 гг. Это свидетельствует о достаточно рациональном использовании собственных и бюджетных средств для развития области. Доля собственных доходов Ростовской области составляла в 2012 г. 50,5 %, в 2013 г. - 77,79 %. Судя по этим цифрам, в 2012 г. область имела среднюю финансовую независимость, так как доля собственных средств в области нахо-

дится в пределах от 30 до 65 %, а в 2013 г. Ростовская область имела высокую степень финансовой независимости, так как доля собственных средств в бюджете области составляла более 65 %. При этом доля налоговых доходов Ростовской области в доходах территории достаточно высока и в 2012-м, и в 2013 г.: в 2012 г. - 49,58 %, в 2013 г. - 72,72 %. Доля неналоговых доходов Ростовской области в течение 2012-2013 гг. незначительна: в 2012 г. - 0,91 %, в 2013 г. - 5,07 %. Это свидетельствует о том, что в данном субъекте РФ недостаточно развиты государственные услуги, поэтому органам власти необходимо обратить внимание на увеличение неналоговых доходов области.

Итак, подведем итог степени финансовой независимости Ростовской области. Ее доходы за 2012-2013 гг. растут незначительно - на 1,9 %, т.е. в области недостаточно рационально расходуются бюджетные и собственные средства. При этом доля собственных средств имеет средние значения в 2012 г. - 50,5 %, а в 2013 г. доля собственных средств области в консолидированном бюджете очень высока - 77,79 %. Доля межбюджетных трансфертов в Ростовской области снижается на 27,29 %. Все эти данные свидетельствуют о том, что в 2013 г. Ростовская область имеет высокую финансовую независимость, финансовое положение области значительно улучшается, по сравнению с 2012 г. Данный вывод подтверждает и тот факт, что собственные доходы области на 1 жителя Ростовской области в 2013 г. выросли значительно - на 57,22 %. В 2012 г. область имеет среднюю степень финансовой независимости, расходуя лишь 50 % собственных расходов на нужды области.

¹ Алексеева Н. Об оценке эффективности межбюджетных отношений // Экономист. 2007. □ 8. С. 84-89.

² Шаш Н. Межбюджетные трансферты: дотации или субсидии? Эффективность межбюджетного регулирования. URL: <http://budget4me.ru/ob/faces/news/view/20131128007820>.