

УДК 336.145

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА И ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ*Усков И.В.*

В данной статье определены основные направления развития бюджетной политики на местном уровне. Разработана обоснованная система оценки эффективности осуществления бюджетной политики на уровне территориальных образований.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетная децентрализация, местные органы власти, местные финансы, бюджеты местных органов власти.

Эффективная бюджетная политика оказывает влияние на все сферы и звенья системы местных финансов, способствует улучшению системы налогообложения, межбюджетных отношений, бюджетного процесса на уровне территориальных образований. Эта политика направлена на увеличение доходной базы местных органов власти, активизацию инвестиционных процессов, развитие производственной и непроизводственной сфер, повышение качественных параметров уровня жизни населения во всех регионах страны.

В условиях рыночной экономики бюджетная политика определяет уровень и пропорции формирования и распределения ограниченных бюджетных средств, способствует регулированию темпов социально-экономического развития территорий страны, обеспечивает инновационное развитие административно-территориальных единиц. В экономически развитых европейских странах бюджетная политика способствует обеспечению финансово самодостаточного развития всех регионов страны, стимулирует инновационное развитие отраслей экономики, социальной сферы. Показатели социально-экономического развития территориальных образований в европейских странах служат основой для определения эффективности формирования и реализации бюджетной политики на местном уровне. При этом в отличие от европейских стран, в Украине бюджетная политика является неэффективной. Она не способствует развитию налогового потенциала территорий, оптимизации расходов, снижению распределения межбюджетных трансфертов, созданию финансово самостоятельных местных органов власти.

Проблемам развития бюджетной политики как на государственном, так и на местном уровне посвящены научные труды как украинских: Вишневецкой Н.В. [1], Запатриной И.В. [2], Лысяк Л. В. [3], Огонь Ц.Г. [4], Чугунова И. Я. [5], так и российских: Васильевой М.В. [6], Ковалевой Т.М. [7], Маниной М.В. [8], Игониной Л.Л. [9].

При этом, в их трудах рассматриваются отдельные направления развития бюджетной политики. В условиях трансформации экономики Украины требуются комплексные мероприятия по улучшению проведения бюджетной политики на местном уровне.

Целью статьи является разработка комплексных мероприятий по развитию бюджетной политики на местном уровне, создание системы оценки эффективности её проведения на уровне территориальных образований.

Таким образом, формирование дееспособной системы бюджетной политики на местном уровне должно предусматривать выделение её структуры. Изучение организационной структуры бюджетной политики позволяет выделить основные проблемы её функционирования, выработать обоснованную систему мероприятий по повышению качественных параметров её развития. Определение структуры бюджетной политики является основой для создания новой концепции по проведению бюджетной политики на местном уровне.

Проблемам организации бюджетной политики посвящены работы ряда украинских и зарубежных учёных. Так, Опарин В.М. [11], выделяет цели, задачи, принципы, бюджетный механизм и направления воздействия бюджетной политики на социально-экономическое развитие регионов страны. При этом автор не уделяет внимания факторам и условиям, оказывающим воздействие на бюджетную политику.

В работах Пасечника Ю.В. [12] рассматривается бюджетный механизм, цели и задачи формирования и реализации бюджетной политики на государственном уровне. При этом, автор не выделяет функции, принципы, факторы и условия, которые непосредственно оказывают воздействие на бюджетную политику.

Научные исследования Ковалевой Т.М. [7], касаются проблем определения принципов, факторов, целей и задач эффективного функционирования бюджетной политики. При этом, автор не раскрывает общей организационной структуры построения эффективной бюджетной политики на государственном и местном уровнях.

В трудах Чугунова И.Я. [5], рассматриваются отдельные элементы механизма бюджетной политики в государстве. При этом автор не уделяет внимания функциям, принципам, целям и задачам организации бюджетной политики, выделению факторов и условий, которые непосредственно оказывают влияние на её формирование и развитие.

В исследованиях Л.В. Лысяк [3], основное внимание уделено проблемам систематизации целей и задач, принципам эффективной организации бюджетной политики в системе государственного регулирования. При этом автор не определяет значимые элементы структуры организации бюджетной политики, не указывает на взаимосвязи между ними.

В трудах Огонь Ц.Г. [4], рассматриваются принципы, функции, цели и задачи организации бюджетной политики. Автор значительное внимание уделяет проблеме влияния внутренних и внешних факторов на всю совокупность составляющих бюджетной политики. В то же время Огонь Ц.Г. мало внимания уделяет взаимосвязям структурных элементов механизма бюджетной политики, разработке её структуры эффективности организации.

В исследованиях Маниной М.В. [8], построение эффективной бюджетной политики рассматривается с позиции создания обоснованного и эффективного механизма. Автор выделяет принципы, функции, методы, цели и задачи организации этого механизма, систематизирует внутренние и внешние факторы и условия, которые непосредственно оказывают на его воздействие. При этом в трудах Маниной М.В. рассматривается только эффективный механизм организации бюджетной политики без определения организационной структуры и взаимосвязей элементов их воздействия на социально-экономическое развитие регионов страны.

В основе построения эффективной бюджетной политики лежит её механизм. Через этот механизм бюджетная политика непосредственно оказывает влияние на уровни и пропорции развития территориальных образований, финансовую самостоятельность местных органов, систему налогообложения, межбюджетные отношения и, в совокупности, на систему местных финансов. От уровня развития этого механизма зависит своевременность и эффективность финансирования как социальных, так и экономических бюджетных программ, результативность и обоснованность оказания социальных услуг населению.

Механизм бюджетной политики постоянно трансформируется в соответствии с требованиями и условиями социально-экономического развития территорий страны, изменением законодательной и нормативной базы в области бюджета и налогообложения. На эффективность функционирования механизма бюджетной политики оказывают влияние совокупность как внутренних, так и внешних факторов.

К внутренним факторам, влияющим на бюджетную политику относятся экономические, демографические, социальные, экологические, организационные, кадровые, информационные. К внешним факторам относятся макроэкономические показатели, эффективность рыночных механизмов, темпы социально-экономического развития регионов Украины, политическая и финансовая ситуация в стране.

Организационная структура бюджетной политики предопределяет этапы и мероприятия по её формированию и реализации. Этапы формирования и реализации бюджетной политики включают: а) разработку бюджетной политики на местном уровне; б) установление её целей и задач; в) выбор параметров оценки бюджетной политики; г) реализация бюджетной политики на местном уровне; д) оценка достигнутых результатов при её реализации. На основании проведенного анализа литературы автором предложена следующая организационная структура бюджетной политики на местном уровне (рис. 1).

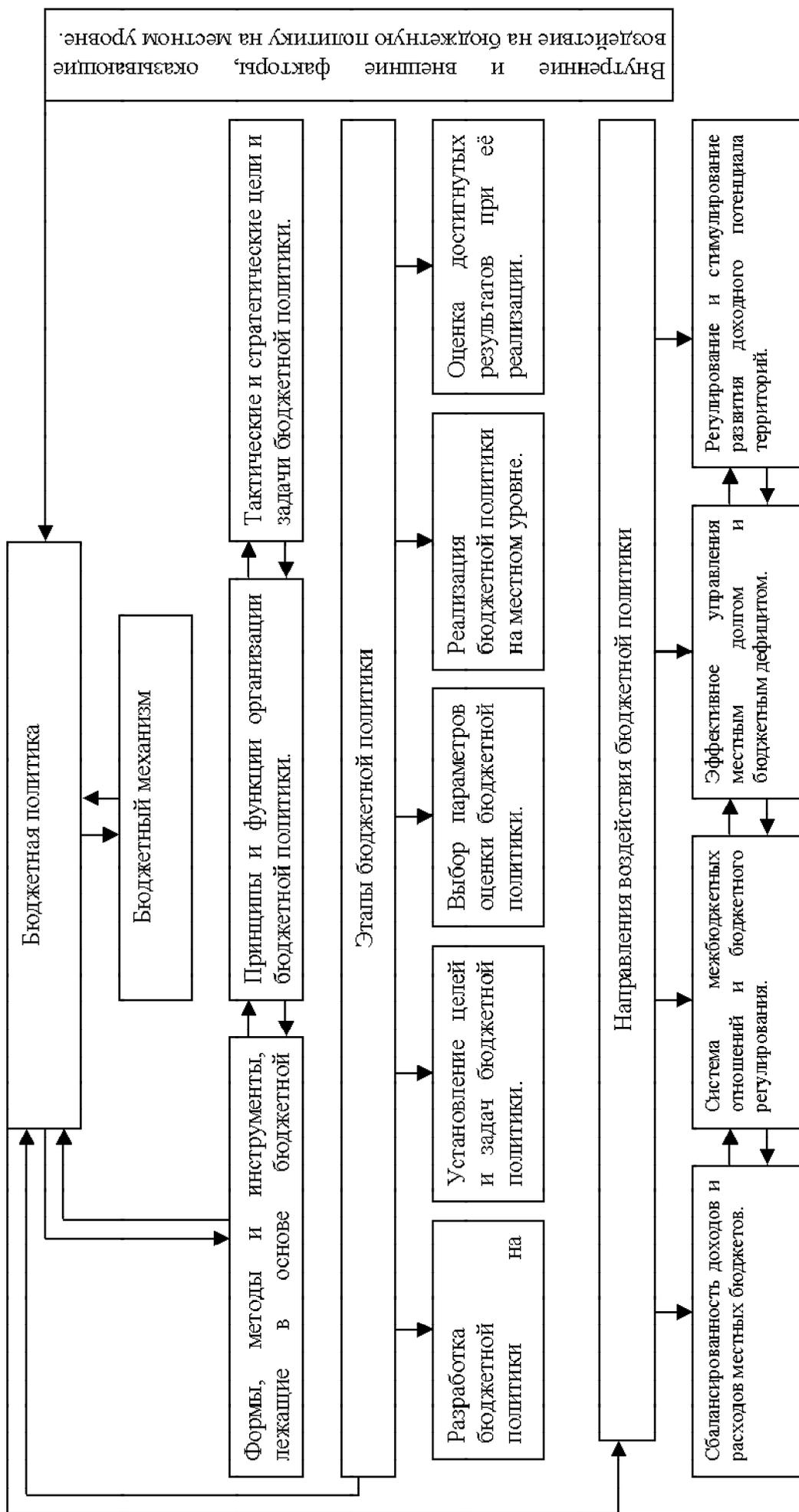


Рис. 1. Организационная структура бюджетной политики на местном уровне (Составлено автором)

Предложенная организационная структура бюджетной политики имеет как теоретическое, так и практическое значение, позволяет комплексно изучать всю совокупность её составляющих. При этом эффективность формирования и реализации бюджетной политики на местном уровне, в первую очередь, зависит от принципов, целей, системы индикативных показателей её оценки.

Эффективной должна считаться такая политика местных органов власти, которая способствует достижению сбалансированности доходов и расходов их бюджетов, обеспечивает пропорциональное и эффективное социально-экономическое развитие территориальных единиц. При этом эффективность и обоснованность бюджетной политики на местном уровне непосредственно зависит от рациональности системы показателей, используемых для её оценки.

Так, Бондарук Т.Г. [10] для оценки эффективности бюджетной политики на местном уровне предлагает использовать пространственные, функциональные и управленческие показатели. Эти показатели позволяют оценивать бюджетную политику с позиции, во-первых, уровня экономического развития территориального образования, во-вторых, сбалансированности и финансовой устойчивости местных бюджетов, в-третьих, качества управления финансами на местном уровне.

Основными недостатками этого метода выступает отсутствие системы показателей по оценке эффективности воздействия бюджетной политики на экономику, социальную и экологическую сферы на местном уровне. Этот метод целесообразней применять для оценки качества управления финансами на местном уровне, а не бюджетной политики.

Ковалёва Т.М. [7] для оценки бюджетной политики выделяет три её основных типа, а именно, в области доходов, расходов и бюджетного регулирования. Для каждого типа бюджетной политики автор разрабатывает формулы с целью определения их эффективности. Основными преимуществами этого метода является точность получаемых конечных результатов об эффективности формирования и реализации бюджетной политики на государственном уровне. Основными недостатками этого метода выступает сложность расчётов, нерациональность его использования для оценки эффективности местной бюджетной политики.

Манина М.В. [8] для оценки бюджетной политики предлагает использовать систему бюджетных показателей. Использование этих показателей позволяет оценивать финансовую устойчивость местных бюджетов, эффективность функционирования органов местного самоуправления. Основными недостатками этого метода выступает ограниченность в количестве финансовых показателей оценки эффективности бюджетной политики на местном уровне.

На местном уровне в Украине необходима такая система показателей, которая реально, отражает эффективность и результативность реализации бюджетной политики. Эта система показателей должна охватывать как социально-экономическую сферу территориальных образований, так и бюджетную. Автор статьи для оценки бюджетной политики на местном уровне предлагает следующую систему показателей (табл. 1).

Предложенная система показателей имеет теоретическое и практическое значение, способствует разработке новой концепции построения бюджетной политики на местном уровне. При этом, с целью комплексной оценки эффективности бюджетной политики на местном уровне целесообразно, также, использовать показатели качества функционирования местных органов власти. Комплексность реализации этих показателей позволит эффективно и обоснованно осуществлять оценку результативности и эффективности бюджетной политики на местном уровне.

Эффективное развитие бюджетной политики должно предусматривать разработку системы этапов и мероприятий по её формированию и реализации на уровне административно-территориальных единиц. В Украине на местном уровне в настоящее время отсутствует эффективная концепция проведения бюджетной политики, что обуславливает разбалансированность местных бюджетов.

Разработка новой концепции бюджетной политики должна включать совокупность этапов по определению стратегических и тактических целей, направлений, источников финансирования и результативных показателей оценки её реализации на местном уровне. Автор предлагает следующие этапы по формированию и реализации концепции бюджетной политики на местном уровне (рис. 2.).

Таблица 1.

Показатели оценки эффективности местной бюджетной политики*

Показатели	Особенности расчёта	№ формулы	Условные обозначения
1	2	3	4
В социально-экономической и экологической сферах			
1. Показатель валового регионального продукта	$\text{ПВРП} = \text{ВРП}_i / \text{ВРП}_c$	(2.1)	ПВРП – показатель регионального валового продукта ВРП _i – валовой региональный продукт i-ого региона; ВРП _c – валовой региональный продукт в среднем по регионам страны.
2. Показатель инвестиций	$\text{ПИ} = \text{ОИ}_i / \text{ОИ}_c$	(2.2)	ПИ – показатель инвестиций; ОИ _i – объём инвестиций i-ого региона; ОИ _c – объём инвестиций в среднем по регионам страны.
3. Показатель экспорта (импорта)	$\text{ПЭИ} = (\text{ОЭ}_i + \text{ОИ}_i) / (\text{ОЭ}_c + \text{ОИ}_c)$	(2.3)	ПЭИ – показатель экспорта (импорта); ОЭ _i (ОИ _i) – объём импорта (экспорта) i-ого региона; ОЭ _c (ОИ _c) – объём экспорта (импорта) в среднем по регионам страны.
4. Показатель численности предприятий малого и среднего бизнеса	$\text{ПЧ} = \text{МСП}_i / \text{МСП}_c$	(2.4)	ПЧ – показатель численности предприятий малого и среднего бизнеса; СКСМСП – суммарное количество предприятий малого и среднего бизнес в i-ом регионе; СКСМСП – суммарное количество предприятий малого и среднего бизнес в среднем по регионам страны.
5. Показатель доходов населения	$\text{ПДН} = \text{ВД}_i / \text{ВД}_c$	(2.5)	ПДН – показатель доходов в расчёте на душу населения; ВД _i – величина доходов в расчёте на душу населения i-ого региона; ВД _c – величина доходов в среднем по регионам страны;
6. Показатель экологической безопасности территорий	$\text{ЭБ} = \text{ОВ}_i / \text{ОВ}_c$	(2.6)	ЭБ – показатель экологической безопасности; ОВ – объём выбросов вредных и отравляющих веществ i-ого региона; ОВ – объём выброса вредных и отравляющих веществ.
В бюджетной сфере			
7. Показатель доли капитальных расходов	$\text{ПР} = \text{КР} / \text{КР}_o$		ПР – показатель капитальных расходов; КР – объём капитальных расходов бюджета; КР _o – общий объём расходов.
8. Показатель недоимки в местный бюджет	$\text{Н} = \text{О}_n / \text{О}_ф$	(2.7)	Н – недоимка местного бюджета; О _n – объём недоимки по плану; О _ф – объём недоимки по факту.
9. Показатель финансовой самостоятельности	$\text{ФС} = \text{ФП} / \text{СИЗД}$	(2.8)	ФС – показатель финансовой самостоятельности бюджета; ФП – объём централизованной финансовой помощи; СИЗД – общий объём собственных и закрепленных доходов.
10. Показатель обслуживания местного долга	$\text{ОД} = \text{РОД} / \text{ООР}$	(2.9)	ОД – показатель обслуживания местного долга; РОД – расходы на обслуживание государственного долга; ООР – общий объём расходов местного бюджета.
11. Показатель кредиторской задолженности местных бюджетов	$\text{ПДЗ} = \text{ДЗ} / \text{СД}$	(2.10)	ПДЗ – показатель кредиторской задолженности ДЗ – дебиторская задолженность бюджета СД – собственные доходы бюджета.

* Предложено автором

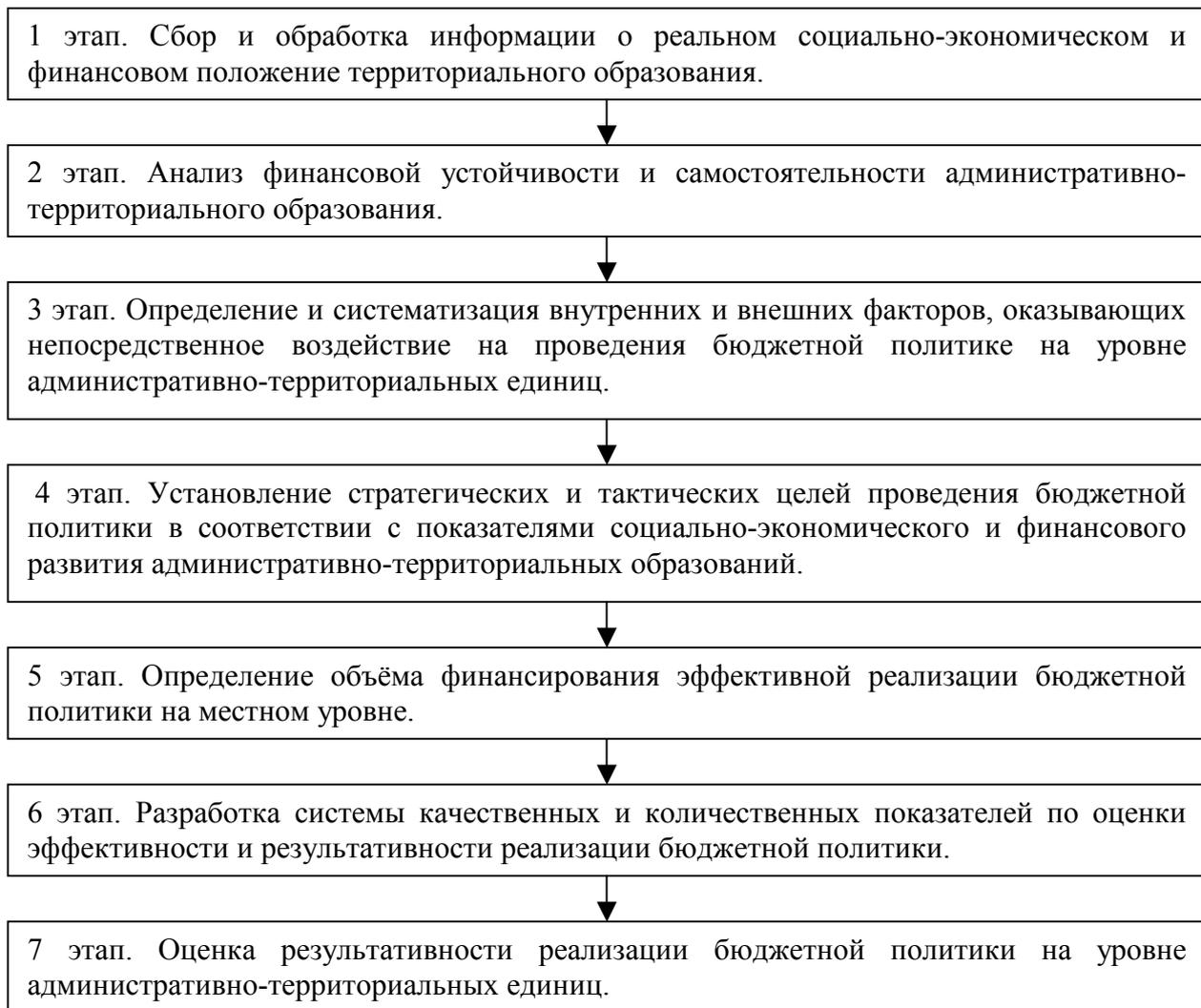


Рис. 2. Концептуальные основы формирования и реализации бюджетной политики на местном уровне (Составлено автором)

На первом этапе осуществляется сбор и обработка статистической информации, характеризующей реальное финансовое положение административно-территориального образования. На этом этапе необходимо сформировать массивы данных и провести соответствующие расчёты с целью определения финансовой устойчивости территориальных образований.

На втором этапе определяется уровень бюджетно-налогового потенциала территориального образования. Этот этап позволяет установить реальные финансовые возможности местных органов власти по финансированию социальных и экономических бюджетных программ на подведомственной территории.

На третьем этапе осуществляется оценка основных факторов и условий, которые оказывают воздействие на эффективность проведения бюджетной политики на местном уровне. Оценка этих факторов позволяет определить возможные мероприятия по их минимизации и устранению.

На четвертом этапе необходимо установить стратегические цели и задачи реализации бюджетной политики на местном уровне. При этом поставленные цели и задачи должны быть достижимыми при реализации бюджетной политики на местном уровне.

На пятом этапе определяются объёмы финансирования реализации бюджетной политики на местном уровне в соответствии с поставленными целями и задачами.

Шестой этап предусматривает разработку систему количественных показателей по оценке эффективности и результативности реализации бюджетной политики на местном уровне.

Седьмой этап позволяет установить качественные параметры реализации бюджетной политики на уровне территориальных образований. Получение социального или экономического эффекта от реализации бюджетной политики на местном уровне свидетельствует об её эффективности.

ВЫВОДЫ

Предложенные мероприятия способствуют повышению качественных параметров бюджетной политики в регулировании и стимулировании развития финансового потенциала территорий, удовлетворении минимальных социальных потребностей населения на уровне всех регионов страны, снижении необоснованного распределения централизованной финансовой и инвестиционной помощи между уровнями бюджетов.

Таким образом, повышение эффективности бюджетной политики на местном уровне следует осуществлять на основе построения новой концепции по ее формированию и реализации. В основу новой концепции развития бюджетной политики должна войти предложенная автором организационная структура, а также система оценки результативности и эффективности её проведения на уровне административно-территориальных единиц.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Вишневська Н.В. Бюджетна політика: регіональний аспект: моногр. / Н.В. Вишневська – Л.: Волинський держ. ун-т, 2007. – 244с.
2. Запатріна І.В. Бюджетний механізм економічного зростання: моногр. / І.В. Запатріна. – К.: Інститут соціально-економічних стратегій, 2007. – 528с.
3. Лисяк Л.В. Бюджетна політика в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: моногр. / Л.В. Лисяк. – К.: НДФІ, 2009. – 600с.
4. Огонь Ц.Г. Проблемі підвищення ефективності формування та використання бюджетних коштів / Ц.Г. Огонь // Наукові праці НДФІ – 2005. – Вип. 4(33) – С. 27 – 33.
5. Чугунов І.Я. Теоретичні аспекти бюджетного регулювання: навч. посіб. / І.Я. Чугунов. – К.: НДФІ, 2005. – 259с.
6. Васильева М. В. Императивы бюджетной политики: региональный и муниципальный аспекты / М. В. Васильев, А. В. Лукьянова. – Волгоград: Принт, 2005. – 235с.
7. Ковалева Т.М. Бюджетная политика современной России и её реализация на субфедеральном уровне: автореф. дисс. на получение науч. степ. д-ра. эконом. наук: спец 08.00.10 „Финансы, денежное обращение и кредит” / Т.М. Ковалёва. – Саратов: Саратовский гос. ун., 2003. – 41с.
8. Манина М.В. Формирование бюджетной политике муниципального образования: автореф. дисс. на получение науч. степ. канд. эконом. наук: спец 08.00.10 „Финансы, денежное обращение и кредит” / М.В. Манина. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский гос. инженерно-экономический ун., 2005. – 25с.
9. Игонина Л. Л. Муниципальные финансы: учебник / Л.Л. Игонина. – М.: Экономистъ, 2003г. – 167с
10. Бондарук Т.Г. Роль місцевих бюджетів у забезпеченні суспільного добробуту / Т.Г. Бондарук // Вісник Українського державного університету водного господарства та природокористування. – 2003. – № 1 (20). – С. 474 – 479.
11. Опарін В.М. Фінанси: посібник / В.М. Опарін. – К.: Київ. нац. екон. ун-т, 1999. – 164 с.
12. Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: моногр. / Ю.В. Пасічник. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2005. – 642с.