

Утверждено

постановлением коллегии
контрольно-счетной палаты
Волгоградской области
от 28 мая 2010 года № 30/1

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО МЕРОПРИЯТИЯ

**«Анализ и оценка эффективности деятельности органов государственной
власти и местного самоуправления Волгоградской области, направленной на
минимизацию и преодоление последствий финансового кризиса»**

Подготовлено
экспертно-аналитическим отделом
контрольно-счетной палаты Волгоградской
области

Анализ и оценка эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Волгоградской области, направленной на минимизацию и преодоление последствий финансового кризиса

Общие положения.

Экономический кризис (от греч. krisis — поворотный пункт) — резкое ухудшение экономического состояния страны, проявляющееся в значительном спаде производства, нарушении сложившихся производственных связей, банкротстве предприятий, росте безработицы и в итоге — в снижении жизненного уровня, благосостояния населения.

В целом, последствия кризиса можно разделить на две большие группы:

1. Первая группа – это текущие последствия. Они являются оперативной реакцией на кризис. Их анализ позволяет оценить состояние экономики и общества в краткосрочной перспективе. Наиболее ощутимыми из таких последствий являются безработица, инфляция, темпы падения экономических показателей

2. Вторая группа последствий – это те изменения, которые ожидают экономику в долгосрочной перспективе.

Последствия в долгосрочной перспективе во многом зависят от оперативности и эффективности принимаемых мер по результатам текущих последствий.

Исходя из вышеописанного цель проведения данного анализа можно сформулировать следующим образом: анализ деятельности органов исполнительной власти Волгоградской области, направленной на минимизацию и преодоление последствий финансового кризиса, и оценка эффективности этой деятельности.

В рамках проведения данного анализа предлагается последовательно провести следующие мероприятия.

1. Краткий анализ социально-экономического положения Волгоградской области в условиях финансово-экономического кризиса по сравнению с другими субъектами Российской Федерации.

В данном разделе предлагается провести анализ основных социально-экономических показателей с целью определения «глубины» последствий кризиса в Волгоградской области.

Для этого необходимо отследить динамику в 2009 году по следующим статистическим показателям (в % по сравнению с аналогичным периодом 2008 года):

- индекс промышленного производства (по видам деятельности);
- объем работ выполненных по виду деятельности «Строительство» (в т.ч. ввод в действие жилых домов, объектов образования, здравоохранения);
- индекс производства продукции сельского хозяйства;
- грузооборот транспорта (на коммерческой основе);
- индекс потребительских цен;
- оборот розничной торговли.

При сравнении одноименных показателей Волгоградской области с показателями других субъектов РФ, динамику предлагается отслеживать поквартально. Для иллюстрации положения Волгоградской области, динамику показателей можно отслеживать ежемесячно, отображая её графически для лучшего восприятия.

Анализ показателей логично проводить по взаимозависимым статистическим показателям и показателям бюджетной сферы. Так, изменение индекса промышленного производства и доли прибыльных предприятий необходимо анализировать во взаимосвязи с изменением поступления в бюджет Волгоградской области налога на прибыль, изменение объема продукции сельского хозяйства - с динамикой поступления единого сельскохозяйственного налога и т.д.

2. Организация мониторинга социально-экономической ситуации в регионе, подготовка и реализация планов антикризисных мероприятий

С целью ситуационного анализа и оперативного принятия мер во всех регионах РФ создавались антикризисные штабы (советы, комиссии).

В данном разделе необходимо проанализировать работу Комиссии по обеспечению стабильного функционирования экономики и социальной сферы Волгоградской области (далее - Комиссия). Установить какие вопросы поднимались на заседаниях Комиссии, какие предлагались решения того или иного вопроса, и какие результаты были достигнуты.

Также следует проанализировать принятые программы и планы мероприятий по обеспечению стабильного функционирования экономики региона на предмет системности мер, реализуемости и фактического исполнения конкретных мероприятий. В случае установления неисполненных мероприятий программ проанализировать причины их неисполнения.

Необходимо выделить основные направления мер, принимаемых органами исполнительной власти Волгоградской области по стабилизации последствий финансово-экономического кризиса, и провести анализ в соответствии с определенными направлениями.

2.1. Анализ изменения ситуации на рынке труда и численности безработных граждан Волгоградской области в 2008 и 2009 году

В условиях финансового кризиса большинство организаций стремятся сократить затраты, причем, как правило, в первую очередь сокращают затраты на персонал, соответственно сокращая его численность. Поэтому отдельно следует провести анализ динамики уровня безработицы и динамики задолженности по заработной плате (в т.ч. из-за несвоевременного получения денежных средств из бюджета субъекта РФ). В данном разделе также возможно сравнение ситуации на рынке труда Волгоградской области с соседними регионами.

Как указывалось ранее, анализ логично проводить по взаимозависимым показателям. Поэтому ситуацию напряженности на рынке труда необходимо анализировать во взаимосвязи с динамикой реальной средней заработной платы и поступлением налога на доходы физических лиц. При сравнении тех или иных показателей следует указывать причину, повлиявшую на их изменение.

2.2. Анализ исполнения доходной части бюджета Волгоградской области в 2009 году

Анализ исполнения доходной части бюджета необходимо проводить как в отношении консолидированного бюджета субъекта, так и собственно областного. По возможности следует проанализировать исполнение доходной части и в разрезе муниципальных образований.

Анализ проводится поквартально в сравнении с аналогичными периодами предыдущего года как в абсолютных величинах, так и в относительных.

В разрезе структуры доходов необходимо обратить особое внимание на изменения темпов роста/снижения налоговых доходов (по видам основных налогов).

В отношении неналоговых доходов проанализировать темпы роста/снижения доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, а также доходов, полученных от оказания платных услуг.

Анализируя структуру доходов бюджета и её изменение, необходимо сравнить темпы снижения тех или иных показателей с другими регионами и среднероссийскими показателями.

2.3. Анализ исполнения расходной части бюджета Волгоградской области в 2009 году

Анализ исполнения расходной части бюджета необходимо проводить как в отношении консолидированного бюджета субъекта, так и собственно областного. Анализ проводится поквартально в разрезе функциональной классификации расходов в сравнении с аналогичными периодами предыдущего года, по аналогии с анализом доходной части как в абсолютных величинах, так и в относительных.

Кроме того, анализируется исполнение расходной части бюджета по отношению к планируемым показателям.

2.4. Анализ ситуации в области малого и среднего предпринимательства

В данном разделе рекомендуется провести анализ статистических показателей в части роста/снижения: количества малых предприятий в регионе, объема платных услуг населению, оборота розничной торговли, оборота малых предприятий.

Анализ рекомендуется проводить с указанием причин изменения показателей, а также в сравнении с аналогичными показателями в соседних регионах.

3. Анализ мер, принимаемых органами исполнительной власти субъекта РФ

3.1. Анализ мер по снижению напряженности на рынке труда Волгоградской области и мер по ликвидации задолженности по заработной плате.

На фоне анализа ситуации на рынке труда необходимо проанализировать меры, принимаемые органами исполнительной власти по снижению напряженности на рынке труда Волгоградской области и меры по ликвидации задолженности по заработной плате.

В данном разделе предлагается проанализировать нормативную правовую базу, регламентирующую реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации.

Также следует провести анализ самих программ по снижению напряженности на рынке труда их фактическое выполнение.

Необходимо проанализировать выполнение заключенных соглашений по софинансированию за счет субсидии из федерального бюджета региональных программ по реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Волгоградской области. По результатам проведенных контрольных мероприятий установить наиболее типичные нарушения, причины им способствующие, дать оценку эффективности и результативности использования субсидий из федерального бюджета и средств областного бюджета.

3.2. Корректировки бюджета Волгоградской области 2009 года и формирование бюджета на 2010 год (в сравнении с другими субъектами РФ).

Учитывая тот факт, что в окончательном чтении закон о бюджете Волгоградской области был принят в декабре 2008 года, когда прогнозные макроэкономические показатели не могли быть определены с достаточной степенью точности, а также последствия финансового кризиса еще не были столь ощутимы для бюджета региона, следует обратить особое внимание на корректировку бюджета региона в течение года и бюджетную политику в этот период.

Исходя из проведенного анализа исполнения доходной части бюджета Волгоградской области, следует проанализировать изменения в закон о бюджете региона в отношении доходов, сравнить темпы снижения тех или иных показателей с другими регионами и среднероссийскими показателями.

Аналогичный анализ провести по расходам областного бюджета, определив какие расходы были наиболее сокращены. Определить какие направления расходов были

выбраны в качестве приоритетных, были ли сокращены расходы на социальную поддержку граждан, и какие меры были приняты по оптимизации расходов бюджета.

Особое внимание в условиях финансового кризиса следует уделить анализу динамики дефицита регионального бюджета, а также источников его финансирования и их структуры.

Провести анализ исполнения программы внутренних государственных заимствований субъекта РФ.

Отдельно необходимо обратить внимание на подготовку проекта бюджета на 2010-2012 годы. В частности как изменились параметры прогноза социально-экономического развития региона, как при подготовке проекта учитывалась корректировка бюджета региона в отчетный период и в каких объемах прогнозировались основные характеристики бюджета (в сравнении с предыдущими периодами). Также следует обратить внимание какие расходы планировались в качестве приоритетных.

3.3. Анализ мер по государственной поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства

Основные кризисные проявления в сфере малого предпринимательства – это снижение спроса, неплатежи, трудности с получением кредитов.

Одна из главных задач региональных властей в условиях кризиса – реальная поддержка малого и среднего бизнеса.

В данном разделе предлагается проанализировать реализацию уже имеющихся на региональном уровне целевых программ по поддержке развития субъектов малого предпринимательства (в разрезе видов помощи: финансовая, имущественная и т.д.), а также дополнительные меры, принимаемые в условиях финансового кризиса, в том числе вновь принятые нормативные правовые акты.

В целях поддержки российских налогоплательщиков, занимающихся малым бизнесом, многие субъекты РФ воспользовались предоставленным с 1 января 2009 года Налоговым кодексом РФ правом устанавливать дифференцированные ставки для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения и выбравших в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов, в пределах от 5 % до 15 % в зависимости от категорий налогоплательщиков. В этой связи следует описать процесс принятия решения о снижении налоговой ставки по упрощенной системе налогообложения (в части сроков, введения в действие, последствия для бюджета региона).

3.4. Анализ мер по государственной поддержке реального сектора экономики градообразующих и системообразующих организаций

Градообразующее предприятие — это предприятие, на котором занята значительная или даже основная часть работающих граждан города, поселка, в связи с чем оно определяющим образом влияет на занятость населения, воздействует на инфраструктуру и социальные проблемы. Учитывая также, что налог на прибыль организаций и предприятий имеет значительный удельный вес в общем объеме налоговых доходов региона, особое внимание следует уделить поддержке градообразующих предприятий и организаций в условиях финансового кризиса.

В данном разделе анализируются сроки и процесс формирования перечня градообразующих и системообразующих предприятий региона. Также проводится анализ взаимодействия органов государственной власти региона с Минэкономразвития в отношении системообразующих предприятий.

Также проводится анализ мер органов исполнительной власти, непосредственно связанных с поддержкой рассматриваемых предприятий. В частности проводится анализ программы предоставления государственных гарантий на предмет изменения её в течении года, а также фактической реализации.

Одним из механизмов государственной поддержки организаций на региональном уровне осуществляется посредством субсидирования части процентных ставок по банковским кредитам и выполнения государственного и муниципального заказов, поэтому данный механизм тоже должен быть проанализирован.

4. Управление государственным долгом Волгоградской области (в сравнении с другими субъектами РФ)

В условиях финансового кризиса, в частности при снижении доходов и невозможности в таких же темпах сокращать расходы, особое внимание следует уделить анализу сбалансированности бюджета региона и в частности управлению государственным долгом субъекта РФ.

Приказом комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства администрации Волгоградской области от 29.06.2009 № 86 утверждена Стратегия управления государственным долгом Волгоградской области в условиях мирового финансового кризиса (далее - Стратегия).

Согласно Стратегии основной целью управления долгом является обеспечение исполнения расходных обязательств региона в полном объеме по возможно низкой стоимости.

Основными задачами при управлении государственным долгом в условиях экономического кризиса являются:

- обеспечение для области решения важных социально значимых в условиях кризиса задач, при недопущении неконтролируемого роста долга и увеличения рисков исполнения долговых обязательств Волгоградской области;

- снижение влияния платежей по погашению и обслуживанию государственного долга Волгоградской области на финансирование иных статей расходов областного бюджета;

- недопущение единовременного отвлечения значительного объема средств областного бюджета на погашение и обслуживание государственного долга Волгоградской области.

Определены направления стратегии управления государственным долгом.

Совершенствование управления государственным долгом осуществляется в рамках реализации программы реформирования региональных финансов и включает три взаимосвязанных направления деятельности:

- формирование бюджетной политики в части планирования объема и структуры государственного долга исходя из поставленных целей перед бюджетом Волгоградской области;

- осуществление заимствований с учетом платежеспособности и долговой емкости областного бюджета, проведение операций с государственным долгом, направленных на оптимизацию его структуры и минимизацию расходов на обслуживание;

- организация учета долговых обязательств и операций с государственным долгом.

Определен порядок управления рисками, связанными с управлением государственным долгом Волгоградской области.

В данном разделе предлагается дать оценку исполнения в 2009 году принятой Стратегии, изменению структуры государственного долга субъекта в условиях финансового кризиса. Проанализировать исполнение требований Бюджетного кодекса РФ в части непревышения верхнего предела государственного долга субъекта, а также соблюдение всех ограничений, установленных Бюджетным кодексом в части государственного долга субъекта РФ.

Провести анализ управления государственным долгом Волгоградской области в сравнении с другими регионами.

5. Оценка эффективности мер, принимаемых органами исполнительной власти Волгоградской области по минимизации и преодолению последствий финансового кризиса

В данном разделе компилируются основные выводы об эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления Волгоградской области по преодолению последствий финансового кризиса, сделанные в ходе данного аналитического мероприятия, а также дается комплексная оценка по данному вопросу.

Формулируются предложения, направленные на повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти по минимизации последствий финансового кризиса.