

# Системная результативность и эффективность муниципальных расходов как инструмент сглаживания социальной дифференциации территорий

А.В. Ремжов

## Определение системной результативности и эффективности бюджетных расходов

Основным направлением, в котором проводится оценка результативности и эффективности бюджетных расходов в РФ, является бюджетирование, ориентированное на результат. Однако в рамках данной концепции результативность и эффективность расходов находится на уровне отдельных бюджетных программ. Текущее же состояние общественных финансов в РФ таково, что практически полностью завершён переход на программный бюджет на федеральном уровне и близится к завершению на уровне региональном и муниципальном. В итоге мы получаем совокупность бюджетных программ, в рамках которых формируется большая часть бюджетных средств — для каждого уровня управления. Приведем в качестве примера данные по количеству программ в 2014 г.:

- федеральный бюджет, по данным Минфина<sup>1</sup>, состоит из 42 программ, которые составляют 82% от общих расходов федерального бюджета;
- бюджет Кировской области (пример для регионального уровня) в 2014 г. состоит из 26 программ, которые составляют 99% от общих расходов областного бюджета<sup>2</sup>;
- бюджет г. Кирова состоит из 17 программ, которые составляют 98,9% от общих расходов городского бюджета<sup>3</sup>.

Нетрудно заметить, что такое количество программ само нуждается в координации на каждом из приведенных уровней управления. Таким образом, и параметры результативности и эффективности бюджетных расходов, определяемые на уровне отдельных программ (частей), нуждаются в координации посредством создания параметров системной результативности и эффективности

<sup>1</sup> Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации // <http://www.minfin.ru/ru/>

<sup>2</sup> Официальный сайт Департамента финансов Кировской области // <http://www.depfin.kirov.ru/>

<sup>3</sup> Официальный сайт Казначейства России // <http://www.roskazna.ru/>

бюджетных расходов, отражающих достижение целей, с точки зрения единого<sup>4</sup>. В данной статье мы остановимся на рассмотрении муниципального уровня.

Определение параметров системной результативности и эффективности муниципальных расходов со всей необходимостью начинается с выявления стратегической цели деятельности местного самоуправления. Исходя из основного вектора развития государства, зафиксированного в пункте 1 статьи 7 Конституции РФ, и на основе главных направлений социально-экономического целеполагания государственного управления — экономического роста и повышения уровня жизни и благосостояния граждан, — стратегическую цель деятельности уровня муниципального управления можно определить как жизнеобеспечение проживающего на территории муниципального образования населения.

Действительно, если проанализировать распределение консолидированных бюджетных расходов субъектов РФ (табл. 1), то основная часть расходов муниципальных образований приходится на следующие функциональные разделы: «жилищно-коммунальное хозяйство», «образование», «культура, кинематография и СМИ», «здравоохранение» (до 2012 г.). И именно эти направления расходов формируют некоторое качество социальной инфраструктуры, имеющее решающее значение для получения приемлемого уровня и качества жизни населения на конкретной территории.

Таблица 1

**Доля муниципальных расходов в совокупных расходах консолидированного бюджета субъекта Федерации по основным направлениям деятельности**

	По Кировской области, %				По стране в целом, %	
	2008	2009	2010	2011	2011	2012
Жилищно-коммунальное хозяйство	90,4	80,2	90,8	93,4	53,6	50,0
Образование	83,1	83,3	79,4	78,3	64,4	63,9
Культура, кинематография и СМИ	62,8	61,3	65,5	68,6	49,3	50,8
Общегосударственные вопросы	62,0	64,7	58,6	55,7	53,7	55,8
Охрана окружающей среды	28,6	21,4	25,4	28,6	13,4	15,2
Здравоохранение и спорт	51,6	42,2	49,1	27,0	24,2	12,6
Национальная экономика	8,5	14,0	18,8	23,3	13,4	19,7
Социальная политика	26,7	21,3	17,3	19,9	21,4	21,7
Правоохранительная деятельность	4,8	5,8	6,1	7,1	12,3	23,0
Национальная оборона					64,6	58,6
Физическая культура и спорт	-	-	-	-	32,5	32,7
Средства массовой информации	-	-	-	-	15,3	15,4
Обслуживание долга	-	-	-	-	10,3	13,7

Источник: Расчитано автором на основании данных об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Ремжов А.В. Проблема внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в функционирование общественных финансов РФ // Экономические и гуманитарные науки. 2013. № 9 (260). С. 62–66.

<sup>5</sup> Официальный сайт Казначейства России // <http://www.roskazna.ru/>

Как правило, для оценки уровня жизни широкое применение в мире имеет такой показатель, как размер дохода на душу населения. При его адаптации к сфере муниципальных финансов получим следующее утверждение: главной целью муниципального управления является жизнеобеспечение проживающего на территории муниципального образования населения путем повышения его уровня и качества жизни посредством обеспечения определенным уровнем социального благосостояния за счет бюджетного обеспечения.

Полученную стратегическую цель муниципального управления с точки зрения подхода, ориентированного на результат, можно интерпретировать следующим образом (табл. 2):

- системная результативность муниципальных расходов — абсолютный прирост реальной бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя муниципального образования;
- системная эффективность муниципальных расходов — отношение абсолютного прироста реальной бюджетной обеспеченности к абсолютному приросту номинальной бюджетной обеспеченности на одного жителя, или сколько в каждом затраченном рубле муниципального бюджета приходится на прирост благосостояния населения.

Таблица 2

**Основные этапы расчета системной результативности и эффективности муниципальных расходов на примере Кировской области**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Численность населения, тыс. чел.	1428	1413	1399	1365	1338	1327	1316
Консолидированные расходы муниципальных образований Кировской области, млн руб.	10 449	14 264	18 647	19 359	21 529	23 385	24 710
Номинальное бюджетное обеспечение	7316	10 094	13 325	14 180	16 091	17 628	18 783
Номинальное бюджетное обеспечение в постоянном населении	7316	9988	13 057	13 555	15 075	16 374	17 302
Реальное бюджетное обеспечение	7316	8856	10 137	9697	9724	9901	9 791
Бюджетные затраты (изменение номинальной бюджетной обеспеченности), руб.		2778	6008	6863	8775	10 312	11 467
Бюджетные затраты в постоянном населении (изменение номинальной бюджетной обеспеченности), руб.		2671	5740	6239	7758	9058	9986
Системная результативность муниципальных расходов		1539	2820	2380	2408	2585	2474
Системная эффективность расходов		0,554	0,469	0,347	0,274	0,251	0,216

Источник: Расчитанно автором на основании данных Кировстата<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Кировской области.

Построив таблицу расчета системной эффективности расходов, формализуем полученное знание в виде формул:

а) общий вид нахождения системной эффективности:

$$Ef = \frac{CHr}{CHn} \quad (1),$$

где  $CHr$  — абсолютный прирост реальной бюджетной обеспеченности,  
 $CHn$  — абсолютный прирост номинальной бюджетной обеспеченности;

б) эффективность расходов по функциональным разделам расходов муниципального образования:

$$Ef_{ijt} = \frac{CHr_{ijt}^{\delta}}{CHn_{ijt}^{\delta}} \quad (2),$$

где  $i, j, t$  — индексы номера муниципального образования, вида бюджетного расхода, текущего года соответственно,

$\delta$  — префикс означает расчет показателя базовым методом.

При этом необходимо учитывать следующую особенность расчета:

$$CHr_{ijt}^{\delta}, \text{ если } CHr_{ijt}^{\delta} > 0 \text{ и } CHr_{ijt}^{\delta} = -1 \times CHr_{ijt}^{\delta}, \text{ если } CHr_{ijt}^{\delta} < 0.$$

с) средняя эффективность муниципальных расходов региона по функциональным разделам:

$$\overline{Ef}_{jt}^{av} = \frac{\sum_{i=1}^n Ef_{ijt}}{n} \quad (3),$$

где  $n$  — количество муниципальных образований;

д) общая эффективность расходов муниципальных образований региона по функциональным разделам:

$$Ef_{jt}^g = \frac{\overline{CHr}_{jt}^{\delta}}{CHn_{jt}^{\delta}} \quad (4).$$

## Дифференциация системной результативности и необходимость норм минимальной бюджетной обеспеченности

Следует отметить, что вопрос минимальной бюджетной обеспеченности на муниципальном уровне не является новым для практики государственного управления. Попытки ввести данное определение на законодательном уровне прослеживаются с 1991 г. Так, первое упоминание о бюджетной обеспеченности можно отнести к Закону РСФСР от 06.07.1991 №1550–1 «О местном самоуправлении в РСФСР», в котором оно было упомянуто следующим образом:

«Нормативы отчислений в бюджеты районов, городов, поселков, сельсоветов устанавливаются Советами вышестоящего территориального уровня, исходя из средней величины бюджетной обеспеченности на одного жителя по

данному региону, а также из сложившихся уровней развития социальной инфраструктуры и перспектив развития соответствующих административно-территориальных единиц».

В дальнейшем в рамках Федерального закона от 25.09.1997 №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» было дано следующее определение:

«Норматив минимальной бюджетной обеспеченности — расчетный показатель минимально необходимой потребности в бюджетных средствах одного жителя муниципального образования по текущим расходам».

Также следует выделить Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления», в котором также упоминается бюджетная обеспеченность в следующих определениях:

«Минимальный бюджет — расчетный объем доходов соответствующего консолидированного бюджета нижестоящего территориального уровня, бюджета сельсовета, бюджета поселка, районного бюджета района в городе, городского бюджета города без районного деления, покрывающих гарантируемые соответствующими вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы, часть которых в случае недостаточности расчетного объема закрепленных доходов покрывается отчислениями от регулирующих доходов, дотациями и субвенциями по решению соответственно Верховного Совета Российской Федерации, иного вышестоящего представительного органа власти».

«Средняя финансовая обеспеченность — сумма бюджетных средств, средств внебюджетных фондов и иных средств, направляемых на содержание объектов социальной и производственной инфраструктуры, а также на финансирование социально-экономического развития национально-государственного или административно-территориального образования, в расчете на одного жителя».

Можно выделить еще несколько документов, в которых упоминается в том или ином виде бюджетная обеспеченность:

- Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;
- Бюджетный кодекс РФ;
- Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года.

Однако во всех случаях определение норм минимальной бюджетной обеспеченности так и осталось на декларативном уровне и в дальнейшем было изъято из нормативно-правового оборота. Изъятие в первой половине 2000-х гг. из нормативного обращения понятий «нормативная/минимальная/средняя бюджетная обеспеченность», на наш взгляд, связано со сменой основной парадигмы общественных финансов — с финансирования «по затратам» на финансирование «по результатам». Однако в связи с предложенными определениями системной результативности и эффективности расходов на муниципальном

уровне можно утверждать, что для уровня местного самоуправления актуальность определения минимальной/нормативной бюджетной обеспеченности сохраняется и в период внедрения механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, так как способствует достижению основного системного целевого ориентира местного самоуправления.

Действительно, анализ дифференциации системной результативности муниципальных расходов как на межрегиональном (рис. 1) уровне, так и между муниципальными образованиями отдельного региона (рис. 2) показывает определенную зависимость ее поведения от изменения дифференциации прироста бюджетных затрат.

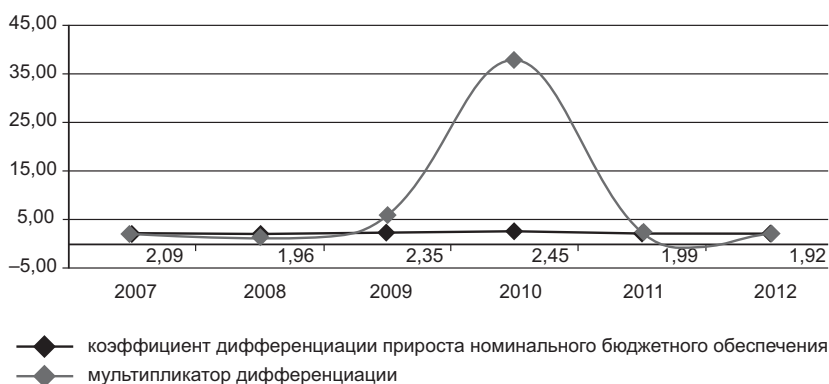


Рис. 1. Воздействие дифференциации прироста номинальной бюджетной обеспеченности на дифференциацию прироста реальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований регионов Приволжского федерального округа

Источник: Рассчитано автором.



Рис. 2. Воздействие дифференциации прироста номинальной бюджетной обеспеченности на дифференциацию прироста реальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований Кировской области

Источник: Рассчитано автором.

На рис. 2 мы можем увидеть, что при уменьшении дифференциации прироста номинальной бюджетной обеспеченности с 3,46 до 1,97 мультипликатор дифференциации уменьшается с 169,85 до 2,32, в то время как при изменении дифференциации прироста номинальной бюджетной обеспеченности с 2,03 до 1,62 значительных изменений мультипликатора дифференциации не происходит (та же логика характерна и для ситуации, описываемой рис. 1). То есть интервал дифференциации номинальной бюджетной обеспеченности между 2–3 разами служит определенной границей для геометрического увеличения дифференциации реальной бюджетной обеспеченности.

Таким образом, мы возвращаемся к проблеме необходимости определения нормативов минимальной бюджетной обеспеченности расходной части муниципального уровня, но уже с позиций бюджетирования, ориентированного на результат. На основе рассчитанных данных можно сделать вывод о необходимости централизованного контроля за уровнем дифференциации номинальной бюджетной обеспеченности как минимум внутри региона.

Отсутствие контроля за данным параметром в результате нелинейности воздействия уровня дифференциации подушевых расходов в текущих ценах на уровень реального благосостояния граждан, обеспечиваемого за счет муниципальных средств, может привести к серьезным деструктивным социально-экономическим последствиям из-за снижения результативности и эффективности бюджетных расходов в регионах с низкими нормативами номинальной бюджетной обеспеченности.

### Методика определения ориентира для выработки минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований региона (на примере Кировской области)

Итогом проделанного автором исследования является разработка предложений по составлению соответствующей методики, направленной на сглаживание возникающей дифференциации в приросте социального благосостояния граждан, за счет муниципальных бюджетных средств. Алгоритм последовательности действий изображен на рис. 3.



Рис. 3. Алгоритм методики по оптимизации системной эффективности муниципальных расходов

Источник: Разработано автором.

1. В качестве входящего потока используются следующие данные:
  - среднегодовая численность населения в разрезе муниципальных образований;
  - объем консолидированных расходов муниципальных образований в разрезе основных функциональных направлений;
  - индексы потребительских цен на товары и услуги, в % к декабрю предыдущего года, декабрь.
2. Производится определение основных показателей системной результативности и эффективности. Основные этапы расчетов фиксируются в типовых расчетных таблицах, общий вид которых приведен в табл. 3.

Таблица 3

**Шапка для расчета типовых таблиц по основным показателям расчета результативности и эффективности муниципальных расходов**

№	Перечень муниципальных образований	t <sup>1</sup>	t+1	t+2	t+3	t+4	...
i=1,2,3...n <sup>2</sup>							

*Источник:* Разработано автором.

3. На основе полученных данных об эффективности расходов формируются типовые матрицы эффективности расходов муниципальных образований.

В качестве конкретного примера приведем матрицу эффективности Лебяжского района Кировской области в табл. 4.

Таблица 4

**Матрица эффективности расходов Лебяжского района Кировской области**

Эффективность в сфере:		2007	2008	2009	2010	2011
Лебяжский район	ЖКХ	-0,13	-1,56	-0,58	-1,34	-3,50
	Образование	0,37	0,30	0,23	0,14	0,21
	Здравоохранение	-0,47	-0,23	-0,24	-0,64	-0,01
	Культура	-0,01	0,10	0,16	0,01	0,08
	Социальная политика	0,73	0,62	0,52	0,40	0,38
	Национальная экономика	0,84	0,67	0,57	0,51	0,47
	Средняя эффективность	0,221	-0,017	0,110	-0,153	-0,396

*Источник:* Рассчитано автором.

На этом же этапе рассчитываются средние и общие показатели эффективности расходов муниципальных образований региона (табл. 5).



Таблица 5

**Матрица общих и средних значений эффективности  
муниципальных районов Кировской области**

		2007	2008	2009	2010	2011
ЖКХ	общая эффективность	0,46	0,65	0,54	0,47	0,41
	средняя эффективность	0,06	0,33	0,22	0,21	0,18
Образование	общая эффективность	0,53	0,40	0,34	0,17	0,22
	средняя эффективность	0,28	0,30	0,25	0,10	0,19
Здравоохранение	общая эффективность	0,62	0,47	0,38	0,06	-0,12
	средняя эффективность	0,16	0,12	0,18	-0,11	-1,99
Культура	общая эффективность	0,24	0,24	0,18	0,10	0,17
	средняя эффективность	0,06	-0,18	-1,05	0,001	0,03
Социальная политика	общая эффективность	0,64	0,51	0,44	0,36	0,31
	средняя эффективность	-0,09	0,37	0,39	0,31	0,28
Национальная экономика	общая эффективность	0,79	0,64	0,61	0,52	0,48
	средняя эффективность	0,54	0,26	0,42	0,11	0,42

*Источник:* Рассчитано автором.

4. На основе сформированных матриц эффективности расходов муниципальных образований формируется таблица средних значений эффективности муниципальных образований. На основе которой, в свою очередь, определяется ежегодный рейтинг эффективности расходов муниципальных образований.

Таблица 6

**Рейтинг муниципальных образований Кировской области на основании  
средних эффективностей расходов**

	Районы	2007	2008	2009	2010	2011
1	Оричевский	1	2	1	1	1
2	Тужинский район	2	3	2	2	2
3	Кирово-Чепецкий	3	5	4	3	3
4	Слободской	15	37	25	4	4
5	Подосиновский	26	1	30	8	5
6	Афанасьевский	28	23	6	7	6
7	Верхошижемский	33	28	27	32	7
8	Малмыжский	8	9	8	12	8
9	Фалёнский	31	16	14	11	9
10	Советский	17	11	7	9	10
11	Свечинский	12	18	16	6	11
12	Орловский	14	10	10	30	12
13	Белохолуницкий	36	36	31	35	13
14	Омутнинский	37	33	28	13	14
15	Арбажский	10	6	11	15	15
16	Верхнекамский	39	22	38	18	16

Окончание табл. 6

	Районы	2007	2008	2009	2010	2011
17	Вятско-Полянский	7	7	21	28	17
18	Унинский	11	13	13	14	18
19	Шабалинский	5	25	17	21	19
20	Сунский	20	30	20	29	20
21	Санчурский	19	21	15	16	21
22	Пижанский	34	38	22	31	22
23	Яранский	25	15	18	23	23
24	Даровской	16	17	19	24	24
25	Богородский	38	39	29	33	25
26	Кильмезский	35	34	39	27	26
27	Уржумский	13	12	12	17	27
28	Нолинский	9	8	5	10	28
29	Нагорский	21	35	37	34	29
30	Лебяжский	22	32	32	36	30
31	Кумёнский	23	20	9	20	31
32	Мурашинский	6	19	24	25	32
33	Юрьянский	24	26	26	38	33
34	Зуевский	32	27	33	37	34
35	Кикнурский	18	14	23	22	35
36	Немский	4	4	3	5	36
37	Котельничский	30	24	34	19	37
38	Опаринский	27	29	36	26	38
39	Лузский	29	31	35	39	39

Источник: Рассчитано автором.

5. Выбирается 1/4 муниципальных образований, имеющих наихудший рейтинг эффективности. Определяются их проблемные точки. После этого возможны несколько путей решения проблемы оптимизации матриц эффективности проблемных районов:

– формирование дополнительных межбюджетных фондов в составе бюджетов субъектов Федерации на выравнивание системной эффективности расходов муниципальных образований;

– перераспределение имеющихся фондов с учетом сформированных значений системной эффективности муниципальных расходов.

Однако в любом из приведенных направлений для выравнивания средней эффективности муниципального образования необходимо определить объем средств, на который следует увеличить финансирование данного направления расходов в регионе, чтобы увеличить показатель эффективности:

$$Q_{ij} = (CHn_{ij}^{\delta} / 100) * (|Ef_{ij}| + Ef^{ob}) * N_{it} \quad (5),$$

где  $Ef^{ob}$  — целевой уровень повышения системной эффективности расходов;  
 $N_{it}$  — среднегодовая численность населения в  $i$  муниципальном образовании в текущем году.

Таким образом, основой для определения объема необходимого для дополнительного финансирования, является нахождение параметра целевого уровня повышения системной эффективности. Для его определения, необходимо использование общих и средних показателей эффективности расходов муниципальных образований региона по выделенным разделам функциональной классификации расходов (см. табл. 5). Данные показатели могут служить ориентирами для формирования показателя целевого уровня повышения системной эффективности расходов:

$$Ef^{ob} = (\overline{Ef}_{ji}^{av} \text{ или } Ef_{ji}^g) - Ef_{ij} \quad (6).$$

При этом разница между значениями общей и средней эффективности по каждому разделу означает соответствующий резерв в возможностях повышения средней эффективности до уровня общей эффективности за счет оптимизации структуры эффективности расходов по конкретному функциональному разделу между муниципальными образованиями региона. Оптимизация происходит за счет перераспределения текущей бюджетной обеспеченности муниципальных образований, имеющих положительное значение эффективности, которое также является большим, чем средняя эффективность по функциональному направлению, в пользу муниципальных образований, имеющих наиболее узкие места в матрицах эффективности муниципальных образований, до уровня средней эффективности муниципальных расходов региона по данному направлению до перераспределения.

Таким образом, средний уровень эффективности расходов муниципальных образований региона по функциональным направлениям до перераспределения можно определить как ориентир, при котором достигается минимальное бюджетное обеспечение населения за счет финансирования из бюджета муниципального образования.