

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

УДК336.1

КРИТЕРИАЛЬНЫЙ ОБЗОР МЕТОДИЧЕСКИХ ОСНОВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ *

М.В. Цуркан

Тверской государственной университет, г. Тверь

Актуальность исследования обусловлена внедрением партисипативных механизмов в систему межбюджетного выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований через предоставление региональных субсидий. Цель статьи заключается в выявлении подходов к оценке эффективности и результативности межбюджетных выравниваний обеспеченности муниципальных образований вследствие применения трансфертных инструментов. Научная новизна в том, что проведен анализ советующих методик, выявлены аспекты их несовершенства, в частности, отсутствие в расчетных формулах составляющих индикаторов сбалансированности. Разработана систематизация существующих подходов оценки обеспеченности, которая может быть реализована по трем основаниям: область применения; комплексность; измеримость показателей. **Ключевые слова:** *результативность, эффективность, муниципальное образование, межбюджетный трансферт, выравнивание.*

Большинство субъектов Российской Федерации характеризуется внутрорегиональной дифференциацией бюджетной обеспеченности муниципальных образований, устранение которой требует применения инструментов межбюджетного выравнивания. По своей сути оно является финансовым и может рассматриваться «как система, позволяющая компенсировать неравенство доходов между территориальными образованиями одного уровня, возникающее в силу различий в их налоговом потенциале или величине расходов, необходимых для того, чтобы обеспечивать предоставление локальных общественных услуг на должном уровне» [8, с. 254].

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований направлено на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, от поселений до городских округов, для осуществления своих полномочий в сфере решения вопросов местного значения, а также обеспечения основные социальные гарантии для населения любой территории России, независимо от места их проживания [6, с. 7].

Межбюджетные выравнивания реализуются в рамках межбюджетных отношений, которые понимаются как «взаимоотношения между органами власти разных уровней по вопросам разграничения расходных и доходных полномочий, соответствующих им расходных и доходных источников, а также межбюджетному регулированию: перераспределению средств между бюджетами разных уровней в

*Исследование проведено при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 18-410-690002

разных формах в целях сглаживания уровней минимальной бюджетной обеспеченности» [9, с. 20].

Межбюджетное выравнивание применяется для устранения горизонтальных и (или) вертикальных неравенств, требующих применения соответствующих механизмов. «Вертикальное выравнивание рассматривается как процесс достижения сбалансированности между расходными обязательствами властных структур на территориальном уровне и их доходными ресурсами. Горизонтальное выравнивание направлено на устранение дисбаланса между доходными возможностями различных территорий, возникающего в силу объективно существующих различий в уровне социально-экономического развития, и стоимостью предоставления общественных услуг на этих территориях» [8, с. 258].

К основным инструментам вертикального выравнивания относятся межбюджетные трансферты.

С 2007 г. в отечественной практике сформированы различные механизмы партисипативного бюджетирования, реализующиеся через проекты с привлечением средств, предоставляемых муниципальным образованиям из бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках межбюджетных трансфертов.

При этом практически отсутствуют научные разработки в сфере оценки эффективности и результативности межбюджетного выравнивания в контексте данных межбюджетных отношений.

Отмеченный аспект делает актуальным проведение первого этапа исследования – выявление подходов к оценке эффективности и результативности межбюджетных выравниваний обеспеченности муниципальных образований вследствие применения трансфертных инструментов.

В научной литературе представлены различные подходы к разграничению экономических категорий «эффективность» и «результативность» на основе анализа их содержательной характеристики.

Вывод здесь такой, что «несмотря на различия в формулировках, сутью эффективности является отношение стоимости затрат на обеспечение деятельности к стоимости результатов данной деятельности» [3, с. 45].

Данные результаты должны отражать достижение целей, которые могут быть поставлены либо от проблем, либо от заданий (вид целеполагания, предусматривающий частичное или полное директивное установление целей (задач, исходя из приоритетов государственной политики)[11, с. 98].

В контексте межбюджетных отношений, возникающих между регионом и муниципальным образованием в рамках применения трансфертных инструментов, данные понятия могут трактоваться в различных системах оценки по-разному.

Д.Ю. Завьялов отмечает, что результативность такого вида трансферта, как субсидия, может быть измерена по каждому или по всем из данных показателей:

- «увеличение расходов бюджета – получателя субсидий на предоставление субсидированных услуг, отнесенных к его собственным полномочиям;
- увеличение объема предоставляемых населению бюджетных услуг;
- повышение уровня удовлетворенности получателей от потребления субсидированных бюджетных услуг» [4, с. 28].

Эффективность субсидий точнее всего может быть оценена через такой показатель, как эластичность межбюджетного трансферта. Данный показатель

отражает изменение результатов к изменению расходов с учетом предоставляемой субсидии [там же, с. 30]. Имеются и другие суждения на этот счет: экономичность определяется как достижение результатов с использованием наименьшего объема бюджетных ресурсов. Продуктивность – максимальное соотношение между результатами и использования бюджетных средств и затраченными ресурсами [10, с. 99]. Или: «Для оценки эффективности системы межбюджетных трансфертов в целом необходимо ввести обобщающий показатель эффективности, отражающий соотношение полученного эффекта с затратами на его достижение» [2, с. 4].

Оценку эффективности для муниципальных образований можно интерпретировать с учетом изменения в уровне финансирования муниципалитета. В этом случае для оценки эффективности межбюджетных трансфертов может быть предложена следующая формула:

$$I_{\text{мбт}} = \frac{X}{Y}, \quad (1)$$

где $I_{\text{мбт}}$ – индекс экономической эффективности межбюджетных трансфертов, предоставляемых муниципалитету из регионального бюджета;

X – суммарные изменения уровня социально-экономического развития муниципалитета;

Y – суммарные изменения доли межбюджетных трансфертов муниципального образования.

Согласно подходу А.Л. Войтишкиной [2, с. 5], интерпретированному автором для муниципалитетов, индекс экономической эффективности межбюджетных трансфертов может принимать следующие значения:

$I_{\text{мбт}} < 0$ – прирост уровня развития муниципального образования происходит при одновременном снижении объемов межбюджетных трансфертов из регионального бюджета, либо снижение уровня развития муниципального образования происходит при росте межбюджетных трансфертов при их неэффективном использовании.

$I_{\text{мбт}} < 1$ – межбюджетные трансферы не эффективны.

$I_{\text{мбт}} > 1$ – межбюджетные трансферты эффективны.

Однако, при данном подходе не обоснованно разделение интерпретации < 0 , < 1 , а также не обозначено значение $= 1$, не понятны составляющие X .

Оценка эффективности предоставления межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям может быть произведена с учетом соответствующего Порядка, разработанного в Тульской области:

$$O_{\text{ком}} = 0,2 \times \text{ФФП}_{\text{МРГО}} + 0,5 \times \text{ФСР} + \text{ФК} + 0,05 \times \text{И}, \quad (2)$$

где $O_{\text{ком}}$ – комплексная оценка эффективности;

$\text{ФФП}_{\text{МРГО}}$ – оценка эффективности предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

ФСР – оценка эффективности предоставления субсидий бюджетам муниципальных районов (городских округов);

ФК – оценка эффективности предоставления субвенций местным бюджетам;

И – оценка эффективности предоставления иных межбюджетных трансфертов.

Используемый в Тульской области этот «подход к оценке эффективности межбюджетных трансфертов не свободен от недостатков. Они связаны, в частности, с тем, что коэффициенты, характеризующие долю каждого вида межбюджетных трансфертов, – фиксированы и не отражают реального вклада» [7, с. 90]. В частности, весовые коэффициенты при оценке эффективности должны характеризовать долю каждого вида трансферта за расчетный период.

Для повышения эффективности бюджетного выравнивания в системе регулирования межбюджетных отношений рекомендуется учитывать следующие ранги муниципальных образований: по налоговым и неналоговым доходам; по доходам (включая межбюджетные трансферты). То есть «при применении бюджетного выравнивания ориентироваться на долю муниципальных образований, сохранивших ранги после распределения трансфертов» [там же, с. 92].

Данная доля может быть рассчитана по формуле:

$$D_{MO} = \frac{MO_p}{MO}, \quad (3)$$

где D_{MO} – доля муниципальных образований, сохранивших ранги после распределения межбюджетных трансфертов;

MO_p – муниципальные образования, сохранившие ранги после распределения межбюджетных трансфертов;

MO – общее количество муниципальных образований в субъекте Российской Федерации.

Полученные результаты могут быть интерпретированы следующим образом:

$D_{MO} = 1$ – максимальная эффективность межбюджетного выравнивания;

$D_{MO} = 0$ – минимальная эффективность бюджетного выравнивания [там же, с. 94].

Для оценки эффективности бюджетного выравнивания в системе регулирования межбюджетных отношений предлагается проводить оценку сохранения ранга муниципального образования на основе сравнения по следующей формуле:

$$\frac{D_{нj} + D_{н.дj}}{Ч_j} - \frac{D_{нj+1} + D_{н.дj+1}}{Ч_{j+1}} \geq \frac{МБТ_{j+1}}{Ч_{j+1}} - \frac{МБТ_j}{Ч_j}, \quad (4)$$

где j – ранг муниципального образования по итогам определения объема налоговых и неналоговых доходов муниципального образования в расчете на одного жителя;

$D_{нj}$ – налоговые доходы бюджета j -го муниципального образования;

$D_{н.дj}$ – неналоговые доходы бюджета j -го муниципального образования;

$Ч_j$ – численность населения j -го муниципального образования;

$МБТ_j$ – межбюджетные трансферты в бюджете j -го муниципального образования [5, с. 25].

Оценка эффективности трансфертного механизма является достаточно сложной задачей, при ее проведении чаще всего возникает ряд проблем методического и организационного характера:

- показатели затрат и результатов при оценке эффективности межбюджетных трансфертов измеряются в несопоставимых показателях;
- оценка эффективности распределения межбюджетных трансфертов осложняется возникающим эффектом замещения, предоставление целевых средств может привести к сокращению финансирования данных расходов за счет собственных поступлений местных бюджетов;
- оценке эффективности трансфертного механизма препятствует такое явление, как эффект наложения, когда результат зависит не только от участников межбюджетных отношений, но и от других экономических субъектов;
- существует временной лаг между принятием решений о предоставлении межбюджетных трансфертов и возникновением эффекта от их применения [1, с. 91].

Соглашаясь по большинству этих положений, следует отметить, что недостаток приведённых методик заключается в практически полном отсутствии в расчетных формулах составляющих индикаторов сбалансированности.

Приказом Минфина России от 26.07.2013 № 75н утверждена группа индикаторов «Обеспечение сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов», которая включает в себя 3 соответствующих индикатора.

Проведенный анализ методологических основ оценки эффективности и результативности межбюджетных выравниваний обеспеченности муниципальных образований позволяет классифицировать существующие подходы по следующим основаниям:

- область применения (для городских округов и муниципальных районов или для любого типа муниципальных образований);
- комплексность (учтены суммарные показатели социально-экономического развития, учтены все виды межбюджетных трансфертов или результативность всех поставленных целей, учтены показатели доходности местного бюджета);
- измеримость показателей (абсолютная или относительная).

Ни одна из выявленных методик не может быть адаптирована для оценки эффективности и результативности межбюджетного выравнивания в контексте данных межбюджетных отношений, возникающих вследствие реализации механизмов партисипативного бюджетирования.

Список литературы

1. Боровая С.Л. Распределение межбюджетных трансфертов в Вологодской области: практика и эффективность [Текст]. Проблемы развития территории. 2014. № 5 (73). С. 91–98.
2. Войтишкина А.Л. Методика оценки эффективности межбюджетных трансфертов местных бюджетов (на примере бюджета Гомельского района) [Текст]. В сборнике: Пути социально-экономического развития региона: финансовое обеспечение, перспективы и направления оптимизации Калужский филиал Финансового университета при Правительстве РФ. Под редакцией Пироговой Т.Э., Никифорова Д.К. 2015. С. 4–7.
3. Демидов А.Ю. Эффективность и результативность деятельности органов исполнительной власти [Текст]. Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. Т. 5. № 15 (48). С. 45–51.
4. Завьялов Д.Ю. Методологический аспект оценки эффективности межбюджетных трансфертов [Текст]. Финансы и кредит. 2008. № 34 (322). С. 28–34.

5. Левина В.В. Оценка эффективности регулирования межбюджетных отношений в муниципальном районе [Текст]. Финансы и кредит. 2015. № 35 (659). С. 25–35.
6. Орлова Е.С., Сазонов С.П. Распределение межбюджетных трансфертов в части выравнивания бюджетной обеспеченности регионов (на примере Волгоградской области)[Текст]. Управление. Бизнес. Власть. 2016. № 1 (10). С. 6–8.
7. Прокофьев М.Н., Багратуни К.Ю. Оценка эффективности межбюджетных трансфертов при формировании местных бюджетов [Текст]. Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 90–96.
8. Региональные и муниципальные финансы: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры [Текст]/ под ред. Л.Л. Игониной. – М.: Издательство Юрайт, 2018 – 480 с.
9. Саая С.Н. Межбюджетные отношения как главный экономический механизм в выравнивании уровней социально-экономического развития территорий [Текст]. Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2007. № 4 (12). С. 20–23.
10. Суглобов А.Е., Манышин Д.М. Оценка эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне [Текст]. Вестник экономической безопасности. 2015. № 2. С. 99–108.
11. Черников О.С. Целеполагание как важнейший инструмент повышения эффективности бюджетных расходов на примере Тверской области [Тверь]. Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2016. № 1. С. 98–104.

CRITERIA REVIEW
METHODICAL BASES OF ASSESSMENT OF EFFICIENCY AND
EFFECTIVENESS OF THE INTERBUDGETARY ALIGNMENT OF
SECURITY OF MUNICIPAL UNITS

M.V. Tsurkan

Tver State University, Tver

The article investigates the introduction of participatory mechanisms in the system of intergovernmental equalization of budgetary support of municipalities through the provision of regional subsidies. The purpose of the article is to identify approaches to assessing the effectiveness and efficiency of interbudgetary levelling of the security of municipalities as a result of the use of transfer instruments. The article analyzes the advising techniques, reveals aspects of their imperfections, in particular, the lack of components of the balance indicators in the design formulas. The author develops a classification that helps to systematize the existing assessment approaches, which can be implemented according to three reasons: the scope; complexity; measurability of indicators. The results of the research are of practical importance for public authorities, scientists and specialists in the field of intergovernmental relations.

Keywords: *effectiveness, efficiency, municipality, interbudgetary transfer, leveling.*

Об авторе:

ЦУРКАН Марина Валериевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного управления Института экономики и управления, Тверской государственной университет, e-mail: 080783@list.ru

About the author:

TSURKAN Marina Valerievna – PhD, Associate Professor of Public Administration Department of the Institute of Economics and Management, Tver State University, e-mail: 080783@list.ru

References

1. Borovaya S.L. Raspredelenie mezhbyudzhetyh transfertov v Vologodskoj oblasti: praktika i ehffektivnost' [Tekst]. Problemy razvitiya territorii. 2014. № 5 (73). S. 91–98.
2. Vojtishkina A.L. Metodika ocenki ehffektivnosti mezhbyudzhetyh transfertov mestnyh byudzhetov (na primere byudzheta Gomel'skogo rajona) [Tekst]. V sbornike: Puti social'no-ehkonomicheskogo razvitiya regiona: finansovoe obespechenie, perspektivy i napravleniya optimizacii Kaluzhskij filial Finansovogo universiteta pri Pravitel'stve RF. Pod redakciej Pirogovoj T.EH., Nikiforova D.K. 2015. S. 4–7.
3. Demidov A.YU. EHffektivnost' i rezul'tativnost' deyatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti [Tekst]. Nacional'nye interesy: priority i bezopasnost'. 2009. T. 5. № 15 (48). S. 45–51.
4. Zav'yalov D.YU. Metodologicheskij aspekt ocenki ehffektivnosti mezhbyudzhetyh transfertov [Tekst]. Finansy i kredit. 2008. № 34 (322). S. 28–34.
5. Levina V.V. Ocenka ehffektivnosti regulirovaniya mezhbyudzhetyh otnoshenij v municipal'nom rajone [Tekst]. Finansy i kredit. 2015. № 35 (659). S. 25–35.
6. Orlova E.S., Sazonov S.P. Raspredelenie mezhbyudzhetyh transfertov v chasti vyravnivaniya byudzhetnoj obespechennosti regionov (na primere Volgogradskoj oblasti) [Tekst]. Upravlenie. Biznes. Vlast'. 2016. № 1 (10). S. 6–8.
7. Prokof'ev M.N., Bagratuni K.YU. Ocenka ehffektivnosti mezhbyudzhetyh transfertov pri formirovanii mestnyh byudzhetov [Tekst]. Municipal'naya akademiya. 2017. № 4. S. 90–96.
8. Regional'nye i municipal'nye finansy: uchebnik i praktikum dlya bakalavriata i magistratury [Tekst]/ pod red. L.L. Igoninoy. – M.: Izdatel'stvo YUrajt, 2018 – 480 s.
9. Saaya S.N. Mezhbyudzhetye otnosheniya kak glavnyj ehkonomicheskij mekhanizm v vyravnivanii urovnej social'no-ehkonomicheskogo razvitiya territorij [Tekst]. Regional'naya ehkonomika i upravlenie: ehlektronnyj nauchnyj zhurnal. 2007. № 4 (12). S. 20–23.
10. Suglobov A.E., Manyshin D.M. Ocenka ehffektivnosti mezhbyudzhetyh otnoshenij na regional'nom urovne [Tekst]. Vestnik ehkonomicheskoy bezopasnosti. 2015. № 2. S. 99–108.
11. CHernikin O.S. Celepolaganie kak vazhnejshij instrument povysheniya ehffektivnosti byudzhetyh raskhodov na primere Tverskoj oblasti [Tver']. Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: EHkonomika i upravlenie. 2016. № 1. S. 98–104.