

ВЛИЯНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ВЕДУЩИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАМСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЙОНА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Бюджетная политика в России постоянно находится в центре общественного внимания. Это обусловлено как местом, занимаемым ею среди основных инструментов экономической политики, так и весьма острой критикой, которой она регулярно подвергается со стороны различных органов власти, общественных сил, политических движений, независимых экспертов, международных организаций, средств массовой информации. Именно в бюджетной политике, как, пожалуй, ни в какой другой, наиболее ярко проявляются и наиболее жестко сталкиваются интересы различных общественных групп. Наиболее ярко это проявляется в условиях реформирования местного самоуправления. Муниципальные образования, после обретения финансовой самостоятельности, столкнулись с проблемами формирования собственной эффективной бюджетной политики. Поэтому необходимо помочь муниципальным образованиям оценить эффективность механизмов формирования и реализации бюджетной политики, выявить собственные внутренние возможности развития, создать условия роста благосостояния населения. Работы таких авторов как А.М. Александрова, А.А. Бабайцева, Э.А. Вознесенского, В.М. Власовой, О.В. Врублевской, О.В. Гончарук, Л.А. Дробозиной, А.М. Ковалевой, Т.В. Сильвестровой, Е.В. Шипиловой направлены на достижение этих целей. В их трудах представлены самые разнообразные методики оценки эффективности бюджетной политики муниципальных, региональных и государственных органов власти, однако, зачастую, большинство из них подвергаются критике и не имеют практического применения. Поэтому, на наш взгляд, необходим анализ наиболее часто встречающихся в современной экономической литературе методик. Осуществим его в таблице 1, систематизировав методики по критерию эффективности.

Таблица 1

Группировка методик оценки эффективности бюджетной политики по критерию эффективности

Критерии эффективности	Авторы	Преимущества и недостатки
Показатели сбора бюджетных доходов, выполнения бюджетных обязательств, управления бюджетным дефицитом и государственным долгом	Бабайцев А.А. [8] Ковалева Т.М. [9]	Расчет этих показателей позволяет выявить сложившуюся в муниципальном образовании зависимость от вышестоящих бюджетов, степень самофинансируемости, а значит, позволяет судить о внешней эффективности бюджетной политики муниципального образования. Сопоставление этих данных по разным муниципальным образованиям позволяет сделать вывод о наиболее успешных из них и заимствовать опыт проведения бюджетной политики. Однако использование только этих показателей весьма ограничивает оценку эффективности.
Максимальный охват проблем бюджетного процесса: формирования, обсуждения и исполнения бюджета на региональном и муниципальном уровне	Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» [10]	Методика охватывает весь спектр проблем муниципального образования, начиная от анализа доходной части бюджета через налоговое и бюджетное законодательство, переходя к анализу каждого элемента в расходной части бюджета. Однако слишком громоздка для применения и требует больших человеческих ресурсов при использовании; не учитывает оценку эффективности муниципального образования с макроэкономических позиций.
Значения общепринятых бюджетных коэффициентов: соотношение безвозмездных перечислений и полученных доходов; бюджетной результативности территорий; бюджетной задолженности; бюджетного покрытия и бюджетной обеспеченности	Методика оценки эффективности деятельности муниципальных образований Новосибирской области [11]	Данные показатели комплексно, в целом, описывают ситуацию, сложившуюся в муниципальном образовании в области финансов. Однако здесь возникает ряд проблем: какие именно показатели следует включать в расчет коэффициентов, как определить, о чем говорит то или иное значение коэффициента, как обеспечить сопоставимость показателей.
Эффективность деятельности каждого бюджетного учреждения в отдельности.	Сильвестрова Т.В. [12]	Методика не затрагивает ситуацию в целом: указан результат, затраты на его достижение, а соотношение затрат к результатам в расчетах оценки «эффективности» не анализируется.

Степень достоверности предоставления информации об исполнении бюджета, соответствия действующему законодательству операций по управлению финансово-хозяйственной деятельностью организации. Эффективность и целесообразность принятия управленческих решений и использования ограниченных ресурсов	Шипилова Е. В. [14]	Методика позволяет судить о том, как муниципалитет использовал свои финансовые ресурсы, не было ли отклонения в целевом использовании средств. При этом сама проверка порой требует больших затрат, чем возможные нарушения. Использование одной схемы в разных муниципальных образованиях не всегда оправдано, поскольку они все существенно отличаются как по своему социально-экономическому, историческому положению, так и по обеспеченности кадровыми ресурсами, бюджетными средствами и т.д.
Показатели результативности – показатели конечных эффектов, показатели непосредственных результатов и показатели использования ресурсов	Берездивина Е.В. [13]	Не все показатели применимы для муниципального образования. Некоторые из них, действительно, отражают состояние бюджетной политики, имея прямое отношение к финансам, другие носят более описательный характер, для расчета третьих необходима статистическая информация, собираемая в разрезе субъектов РФ или в целом по государству.

Как видно, из таблицы 1 каждая из представленных методик обладает своими существенными достоинствами, вытекающими из четкого и логического обоснования выбранного критерия эффективности, и недостатками, возникающими в связи с невозможностью охватить всю группу факторов, влияющих на эффективность бюджетной политики муниципального образования. При этом, на наш взгляд, главным недостатком большинства методик является их относительная отстраненность от учета влияния бюджетной политики на качество жизни населения, так как учитывая положения главы 3 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ [1], смысл существования муниципалитетов заключается, в том числе, и в обеспечении достойного уровня жизни своему населению.

С учетом всего вышеизложенного мы предлагаем новую методику оценки, позволяющую оценить влияние бюджетной политики на социальное развитие муниципальных образований. В качестве критерия эффективности мы предлагаем использовать сбалансированность социального развития местного самоуправления и затрат на его осуществление. На наш взгляд, данный критерий эффективности вытекает из статьи 34 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, где содержится определение «принципа эффективности и экономности бюджетных средств», заключающееся в необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Естественно, что «объем средств» муниципалитета - это расходы местного бюджета, а вот что же принять за «заданные результаты»? На наш взгляд, это смысл деятельности муниципального образования - повышение качества жизни населения. Поэтому для наглядного отображения позиций территории среди регионов конкурентов и определения направления приоритетных сдвигов при разработке бюджетов территорий мы предлагаем использовать матричный подход. При котором по оси абсцисс будем отражать расходы бюджета, выраженные через приведенный показатель расходов бюджета на душу населения, а по оси ординат – социальное развитие, выраженные через интегральный показатель качества жизни населения (рис. 1).

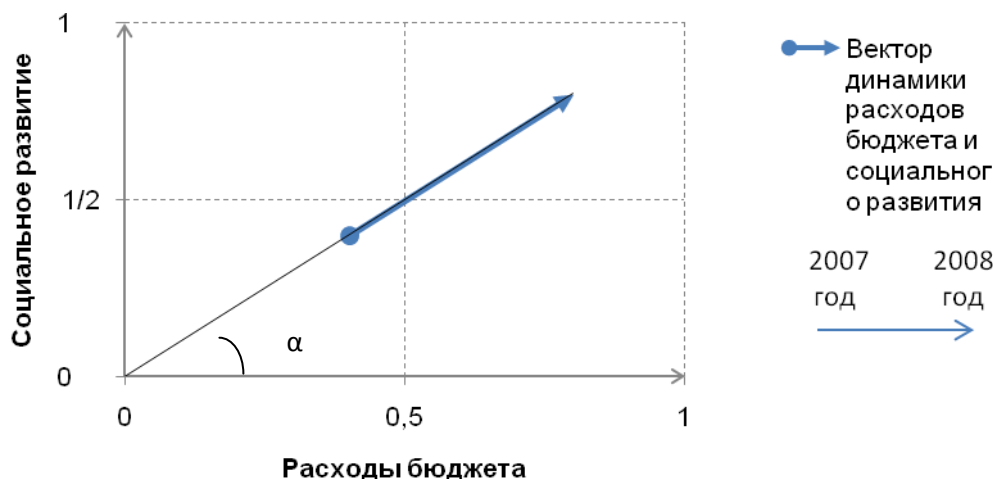


Рис.1. Влияние расходов бюджета на социальное развитие

Рассмотрим предлагаемую нами методику на примере муниципальных образований Камского экономического района Республики Татарстан за 2007 и 2008 годы.

На первом этапе, для обеспечения возможности отображения на одной матрице расходов бюджетов муниципальных образований с разной численностью населения (таблица 2), преобразуем расходы бюджета на душу населения в суммовом выражении в относительные показатели, рассчитав приведенный показатель расходов бюджета по формуле 1. При этом примем в качестве базисных значений максимальные и минимальные значения по территориальным образованиям РТ за 2007 год.

$$X_n = (XN - X_{min}) / (X_{max} - X_{min}), \quad (1)$$

где: X_n – приведенный показатель расходов бюджета на душу населения в соответствующий период;

XN – абсолютная величина соответствующих расходов бюджета на душу населения в соответствующий период;

X_{min} – минимальное значение соответствующих расходов бюджета на душу населения по всем территориальным образованиям Республики Татарстан за базисный период;

X_{max} – максимальное значение соответствующих расходов бюджета на душу населения по всем территориальным образованиям Республики Татарстан за базисный период.

Таблица 2

Расходы местного бюджета и численность населения муниципальных образований Камского экономического района Республики Татарстан за 2007 и 2008 годы

тыс. руб.

Показатели	ГО Набережные Челны [3]		Нижнекамский МР [4]		Елабужский МР [5]		Менделеевский МР [6]		Тукаевский МР [7]	
	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год
Общегосударственные вопросы	281848	395811	73031	175153	210058	58421	18738	19238	32500	27066
Безопасность	50229	57804	20676	71177	14530	9389	484	976	2007	2390
Экономика	484156	551150	10000	237547	156799	449261	755	955	14750	1000
ЖКХ	694656	1383146	189869	672430	153977	262791	8840	12192	5284	42609
Охрана окружающей среды	4000	1825	0	8166	0	0	0	0	0	0
Образование	2083800	2673165	1281691	1650389	434538	533055	140752	156295	170065	190783
Культура	116352	113801	59990	61227	132366	44537	9397	10733	1308	2313
Физическая культура и спорт	61505	33730	0	67737	137652	248012	3371	3904	0	600
Здравоохранение	412196	391144	254835	265317	208014	187834	26453	29427	41270	47629
Социальная политика	375733	208400	181899	322515	147122	80604	64844	15605	106922	12216
Трансферты	12059	8008	347017	354376	21934	28294	49778	40602	60168	58847
ВСЕГО РАСХОДОВ	4576534	5817983	2419008	3886034	1616991	1902199	323411	289927	434424	385562
Численность населения	506	506	265	265	80	80	30	30	36	36

*Примечание: единица измерения расходов бюджета – тыс. руб., единица измерения численности населения – тыс. чел.

Осуществив вышеуказанные расчеты по общей величине расходов бюджета муниципальных образований Камского экономического района Республики Татарстан за 2007 и 2008 годы, получим следующие результаты (таблица 3).

Таблица 3

Приведенные показатели расходов бюджета на душу населения муниципальных образований Камского экономического района Республики Татарстан за 2007 и 2008 годы

Показатели	ГО Набережные Челны		Нижнекамский МР		Елабужский МР		Менделеевский МР		Тукаевский МР	
	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год
Приведенный показатель расходов бюджета на душу населения	0.1478	0.3370	0.1550	0.5824	1.0000	1.2733	0.2708	0.1859	0.3917	0.2858

На втором этапе необходимо определить интегральный показатель качества жизни населения по изучаемым муниципальным образованиям.

В качестве интегрального показателя качества жизни населения в разное время предлагалось использовать национальный доход на душу населения, долю расходов на питание в общих расходах домохозяйства, относительный коэффициент смертности, среднюю продолжительность жизни населения, показатель свободного времени и так далее. Позднее были предприняты попытки разработать комплексные интегральные показатели качества жизни территорий. Примером может служить предложенный российскими статистиками «индикатор напряженности», в международной статистической практике - комплексный индекс, предложенный Исследовательским Институтом Социального Развития Организации Объединенных Наций, в Соединенных Штатах Америки активно применяется упрощенный подход к расчету интегрального показателя качества жизни с помощью индекса нищеты. Таким образом, интегральный показатель качества жизни по-разному определялся в разное время различными авторами. В целях проводимого нами исследования наиболее подходящим является расчет интегрального показателя качества жизни населения по методике разработанной в Республике Татарстан Ахмадиевой Г.Г. и Султановой Д.Ш. [2]. Данный выбор обусловлен тем, что эта методика расчета рассматривает широкий набор факторов социального развития и позволяет отобразить результат в целях сопоставления на предлагаемой нами матрице «Социальное развитие/Расходы бюджета». Согласно этой методике для расчета интегрального показателя качества жизни населения используются показатели, характеризующие: уровень жизни, состояние здравоохранения, уровень развития физической культуры и спорта, качество образования, доступность жилья, уровень развития культурной сферы, уровень экологической безопасности, уровень развития транспортной инфраструктуры, состояние сферы ЖКХ. По каждому абсолютному показателю определяется относительный показатель по формуле, аналогичной формуле 1. Затем определяется относительный показатель по каждой вышеперечисленной группе путем расчета среднего арифметического. Интегральный показатель качества жизни определяется путем сложения полученных значений с учетом весовых коэффициентов: 0,2 для групп: состояние здравоохранения, уровня жизни, уровня образования; 0,1 для остальных групп. Ахмадиевой Г.Г. и Султановой Д.Ш. был осуществлен анализ социально-экономического развития муниципальных образований за 2007 и 2008 годы [2], где и приводился расчет интегрального показателя качества жизни по соответствующим муниципальным образованиям. Воспользуемся полученными данными в части значений интегрального показателя качества жизни населения анализируемых нами муниципальных образований. Указанные данные приведены в таблице 4 [2].

Таблица 4

Показатели социального развития муниципальных образований Камского экономического района Республики Татарстан за 2007 и 2008 годы

Показатели	ГО Набережные Челны		Нижнекамский МР		Елабужский МР		Менделеевский МР		Тукаевский МР	
	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год
Интегральный показатель качества жизни	0.5548	0.5661	0.5259	0.5166	0.4787	0.7162	0.4869	0.4677	0.4122	0.4398

По данным таблиц 3 и 4 составим матрицу «Социальное развитие/Расходы бюджета».

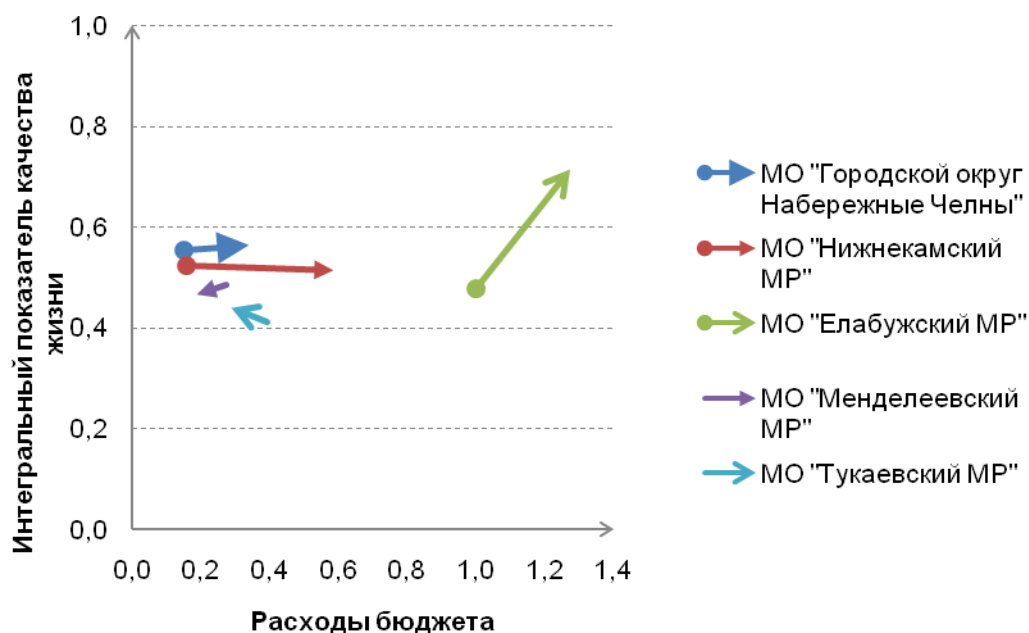


Рис. 2. Влияние расходов бюджета на социальное развитие (качество жизни населения) муниципальных образований Камского экономического района Республики Татарстан за 2007-2008 гг.

По результатам применения предложенной методики, можно выделить муниципальные образования, бюджетная политика которых в 2008 году, на наш взгляд, имела стратегические преимущества и привела к наилучшим результатам (повышению качества жизни). Из рисунка 2 видно, что по МО «Городской округ Набережные Челны», МО «Нижнекамский МР», МО «Елабужский МР» расходы бюджета возросли в 2008 году по сравнению с 2007 годом. В МО «Менделеевский МР», МО «Тукаевский МР», наоборот, расходы бюджета были сокращены. При этом существенный рост интегрального показателя качества жизни наблюдается только в МО «Елабужский МР». Незначительный рост интегрального показателя качества жизни произошел в МО «Тукаевский МР». В остальных же рассматриваемых муниципальных образованиях существенного изменения интегрального показателя качества жизни не было. Таким образом, эффективность бюджетной политики в рассматриваемых муниципальных образованиях следующая: в МО «Городской округ Набережные Челны», МО «Елабужский МР», МО «Менделеевский МР» изменения в расходах больше, чем в социальном развитии; изменения однонаправлены, политика эффективна. При этом наибольшие изменения произошли в МО «Елабужский МР». МО «Нижнекамский МР», МО «Тукаевский МР» - изменения в расходах больше, чем в социальном развитии; изменения разнонаправлены. Бюджетная политика не эффективна, требует доработок. Это крупные муниципальные образования со сравнительно большой численностью населения, они имеют важное стратегическое значение для развития Республики Татарстан в целом, поэтому развитие и совершенствование их бюджетной политики должно стать примером для остальных муниципалитетов.

Таким образом, предложенная методика позволила наглядно выявить влияние расходов бюджета на социальное развитие муниципальных образований. Используя полученные результаты, можно наиболее оптимально определить направления развития территорий, необходимые для их эффективного функционирования и одновременного обеспечения высокого уровня качества жизни населения. Используя данную методику, мы предлагаем проводить оценку эффективности бюджетной политики муниципальных образований. Преимущество данной методики заключается в сопоставлении расходов бюджета муниципалитета с качеством жизни населения этой же территории. На наш взгляд, именно такой подход к оценке эффективности бюджетной политики будет способствовать наилучшему отражению предлагаемого нами критерия эффективности как степени достижения социально-экономических целей муниципального образования при минимизации объема средств.