

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1
С 897

С 897 **Сумская Т.В.** Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / под ред. С.А. Суспицына – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 212 с.

ISBN 978-5-89665-302-8

В монографии анализируются важнейшие направления государственной политики в сфере законодательного и финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, исследуется влияние бюджетной политики на развитие территорий. Показана роль бюджетных ресурсов в системе территориального развития, выявлены особенности и основные принципы бюджетного федерализма, рассмотрена международная практика регулирования бюджетно-налоговых отношений, выполнен анализ результатов функционирования местных органов власти в сфере аккумуляции доходов и выбора направлений их использования в Российской Федерации. Выявлена специфика формирования доходов и расходов местных бюджетов, определена степень устойчивости бюджетов муниципальных образований с использованием инструментария, включающего расчет бюджетных коэффициентов, агрегированных показателей разброса, коэффициентов корреляции и неоднородности, регрессионный анализ.

Книга представляет интерес для специалистов в области федеративных отношений, региональной экономики и финансов, местного самоуправления, аспирантов и студентов экономических вузов, специализирующихся на проблемах бюджетного федерализма, регионального и муниципального развития.

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1

ISBN 978-5-89665-302-8

© Сумская Т.В., 2016 г.
© ИЭОПП СО РАН, 2016 г.

Глава 5

ОЦЕНКА БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

5.1. ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ АСПЕКТОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Оценка уровня самостоятельности бюджетов органов местного самоуправления

Развитие межбюджетных отношений в России в последние годы идет в направлении усиления формализации процесса распределения федеральной финансовой помощи, а также стремления к устранению асимметрии в бюджетном статусе субъектов межбюджетных отношений различного уровня. При этом пока не удалось достигнуть необходимой жесткости бюджетных ограничений для властей субъектов Федерации, установить контроль над эффективностью использования ресурсов на региональном уровне, а также добиться необходимого роста формализации межбюджетных отношений.

Российские муниципальные образования заметно различаются как по уровню фактических налоговых доходов, так и по налоговому потенциалу. Органы местного самоуправления административных центров субъектов Федерации, как правило, имеют бюджеты, сопоставимые по размерам с бюджетами собственно субъектов Федерации. В качестве объекта исследования выбрана Новосибирская область, которая относится к данной группе субъектов РФ.

Основными доходными статьями местных бюджетов являются налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления. При этом устойчивой основой доходной базы бюджетов органов местного самоуправления (МСУ) можно считать только налоговые доходы, связанные с экономическим потенциалом данной территории. Большая часть неналоговых доходов является либо временной, либо нестабильной. Кроме того, в структуре доходов местных бюджетов, помимо налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, выделялись еще доходы от предпринимательской деятельности. Их доля в совокупных доходах

муниципальных образований (МО) области в среднем составляла в 2006–2011 гг. 1–2%, в 2012 г. она сократилась до 0,5%.

Для оценки уровня самостоятельности бюджетов органов МСУ, было проанализировано распределение доли полученных (налоговых и неналоговых) доходов в совокупном доходе местных бюджетов области за период 2006–2013 гг.¹ Результаты расчетов представлены в табл. 5.1 и в табл. П.1 Приложения.

Таблица 5.1

Распределение доли полученных доходов муниципальных образований Новосибирской области в 2006–2013 гг.

Интервал доли полученных доходов, %	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0–10	9	17	12	9	13	14	14	17
10–20	18	10	10	13	12	11	11	11
20–30	3	5	7	5	4	5	4	2
30–40	3	1	3	5	3	2	1	1
40–50	0	1	1	0	1	0	3	1
50–60	1	0	1	2	1	0	0	2
60–70	0	1	1	1	1	2	2	0
70–80	1	0	0	0	0	1	0	0
Свыше 80	0	0	0	0	0	0	0	1

Доля полученных доходов для большей части МО Новосибирской области находилась в 2006–2013 гг. в пределах 20%, причем более чем для трети муниципальных образований в 2007, 2008, 2010–2013 гг., т.е. за шесть лет из рассматриваемого восьмилетнего периода, доля налоговых и неналоговых доходов составляла менее 10% (см. табл. 5.1). Таким образом, ситуация ухудшилась по сравнению с концом 90-х – началом 2000-х годов, когда доля данного вида доходов для большинства муниципальных образований Новосибирской области была в пределах 20–40% [Сумская, 2010].

Обращает на себя внимание тот факт, что за рассмотренный период времени в Новосибирской области доля полученных доходов была более 30% для очень незначительного числа муниципалитетов: 3 – в 2007 г., 5 – в 2006, 2011 и 2013 гг., 6 – в 2008,

¹ Анализ проводился на основе данных по административным районам (30) и городским округам (5) Новосибирской области.

2010 и 2012 гг., 8 – в 2009 г. Это объясняется тем, что основная масса муниципальных образований области (за исключением ряда городских округов) имеет сельскохозяйственную специализацию. Свыше 50% налоговые и неналоговые доходы в течение всего рассмотренного периода были только в г. Новосибирске, а в 2006, 2008–2013 гг. еще и в г. Обь; в 2009, 2011 и 2013 гг. к данной категории муниципалитетов относился и наукоград Кольцово.

Одним из недостатков системы межбюджетных отношений на уровне субъектов Федерации является высокая степень централизации доходов бюджетной системы субфедерального уровня, перекос в пользу средств бюджетного регулирования в структуре муниципальных доходов. Для проверки данного утверждения рассмотрим распределение доли безвозмездных перечислений в общих доходах муниципалитетов Новосибирской области (табл. 5.2 и табл. П.2 Приложения). Для большинства МО Новосибирской области безвозмездные перечисления составляют свыше 70% бюджетных доходов, причем стабильно высоким на протяжении рассмотренного периода остается число территорий, для которых доля безвозмездных перечислений превышает 90%. В структуре безвозмездных перечислений большую часть занимают субвенции и субсидии из вышестоящего бюджета, что вызвано передачей части полномочий и финансовых ресурсов с регионального на местный уровень.

Таблица 5.2

**Распределение доли безвозмездных перечислений
в бюджетах муниципальных образований Новосибирской области
в 2006–2013 гг.**

Интервал доли безвозмездных перечислений, %	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0–20	0	0	0	0	0	0	0	1
20–30	1	0	0	0	0	1	1	0
30–40	1	1	2	3	1	2	2	0
40–50	0	0	0	0	3	1	0	2
50–60	0	1	2	1	1	0	3	1
60–70	3	3	2	4	2	2	1	1
70–80	5	4	7	5	4	6	4	2
80–90	19	14	12	13	12	9	11	11
Свыше 90	6	12	10	9	12	14	14	17

Ситуация еще хуже, если рассматривать уровень поселений. Распределение 26 городских и 429 сельских поселений Новосибирской области по удельному весу основных групп доходов в общих доходах бюджетов представлено в табл. 5.3–5.4.

Таблица 5.3

**Распределение поселений Новосибирской области
по удельному весу налоговых и неналоговых доходов
в общих доходах бюджета, в 2006–2013 гг., %**

Доля налоговых и неналоговых доходов	Удельный вес поселений с соответствующей долей налоговых и неналоговых доходов							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Городские поселения</i>								
Более 50	19,23	38,46	42,31	46,15	23,08	15,38	3,85	3,85
Более 60	7,69	19,23	23,08	26,92	15,38	11,54	3,85	3,85
Более 70	3,85	7,69	7,69	23,08	7,69	3,85	3,85	3,85
Более 80	3,85	0	3,85	11,54	3,85	0	3,85	3,85
Более 90	0	0	0	7,69	0	0	0	3,85
<i>Сельские поселения</i>								
Более 50	5,83	4,43	4,66	6,29	5,13	3,50	2,56	2,80
Более 60	4,20	2,10	2,80	3,26	3,50	2,80	1,86	1,63
Более 70	3,03	1,63	1,86	2,56	2,80	1,63	0,47	0,93
Более 80	2,33	0,47	1,40	0,93	2,10	1,17	0,23	0,70
Более 90	1,63	0	0,70	0,93	0,47	0	0,23	0,23

Таблица 5.4

**Распределение поселений Новосибирской области
по удельному весу безвозмездных перечислений
в общих доходах бюджета в 2006–2013 гг., %**

Доля безвозмездных перечислений	Удельный вес поселений с соответствующей долей безвозмездных перечислений							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Городские поселения</i>								
Более 50	80,77	61,54	57,69	53,85	76,92	84,62	96,15	96,15
Более 60	65,38	50,00	34,62	42,31	73,08	73,08	88,46	92,31
Более 70	42,31	34,62	19,23	23,08	61,54	61,54	65,38	65,38
Более 80	15,38	7,69	7,69	11,54	30,77	34,62	38,46	42,31
Более 90	0	0	3,85	3,85	3,85	0	0	11,54
<i>Сельские поселения</i>								
Более 50	94,17	95,57	95,34	93,71	94,87	96,50	97,44	97,20
Более 60	90,21	93,71	90,211	90,68	92,77	94,87	94,41	95,80
Более 70	84,15	85,55	83,92	85,31	89,28	91,38	91,84	93,71
Более 80	66,90	72,49	76,92	74,83	78,09	84,15	85,78	88,58
Более 90	32,40	44,52	47,55	44,06	44,99	56,88	56,41	59,91

Рассматривая распределение поселений по удельному весу налоговых и неналоговых доходов в общих доходах бюджета (см. табл. 5.3), отметим, что удельный вес городских поселений, для которых полученные доходы составляют более половины бюджетных доходов, возростал с 2006 по 2009 год с 19,23 до 46,15%, а затем стал резко сокращаться, достигнув в 2012–2013 гг. уровня 3,85% (одно городское поселение из 26). Удельный вес сельских поселений с соответствующей долей налоговых и неналоговых доходов находился в течение всего рассматриваемого периода на очень низком уровне (максимум был отмечен в 2009 г. и составил он всего 6,29%, после 2009 г. данный показатель сокращался).

Абсолютно противоположная ситуация наблюдается, если рассматривать удельный вес безвозмездных перечислений в совокупных доходах городских и сельских поселений Новосибирской области (см. табл. 5.4). Удельный вес городских поселений области, в бюджетах которых безвозмездные поступления составляли свыше половины доходов, находился в течение рассматриваемого периода на достаточно высоком уровне, а в 2012–2013 гг. он составил более 96%. Соответствующая доля сельских поселений превышала 90%-й уровень в течение всего рассматриваемого периода. Кроме того, повышающуюся тенденцию обнаруживает удельный вес поселений, в которых доля безвозмездных перечислений составляет свыше 90% бюджетных доходов. Он возрос за рассматриваемый период с 32,40 до 59,91%.

Оценка концентрации ресурсов в бюджетах одного уровня

При сравнительном анализе бюджетов одного уровня важное значение имеет оценка степени оправданности концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания уровней бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития муниципалитетов. Для этой цели возможно использование характеристик неоднородности показателей до и после выделения средств бюджетам муниципальных образований. В качестве характеристик неоднородности совокупности предлагается использовать методы статистического анализа, позволяющие рассчитывать показатели разброса, такие как размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение и коэффициент вариации [Беденков, 1998].

С ростом однородности по выборке показатели разброса должны уменьшаться. В работе оценивались вышеуказанные показатели полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных районов и городских округов Новосибирской области на душу населения, т.е. доходов без поступления в местные бюджеты безвозмездных перечислений из бюджета области и доходов с учетом вышеуказанных перечислений (табл. 5.5).

Таблица 5.5

**Показатели неоднородности
уровня бюджетных доходов на душу населения
в Новосибирской области в 2006–2013 гг.**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Полученные доходы</i>								
Размах асимметрии	29,42	49,55	40,59	19,36	8,34	12,22	5,08	6,70
Рассеивание МО	1075	2293	2626	2209	1915	2571	2244	2938
Экссесс рассеивания	1,406	1,851	1,747	1,273	1,128	1,325	1,254	1,327
Стандартное отклонение	1702	3286	3868	3297	2598	4357	3182	4626
Коэф. вариации, %	92,31	102,94	98,52	78,13	57,71	84,76	57,17	67,85
<i>Располагаемые доходы</i>								
Размах асимметрии	13,59	19,70	13,07	14,21	6,13	4,00	4,15	3,16
Рассеивание МО	3098	2629	6219	6734	9461	7874	8742	10144
Экссесс рассеивания	1,009	1,112	1,129	1,113	1,124	1,000	1,038	1,023
Стандартное отклонение	4493	10297	10217	9955	12219	11285	11954	13200
Коэф. вариации, %	41,67	53,03	46,82	44,99	39,17	33,39	32,13	27,37

Данные табл. 5.5 свидетельствуют о том, что размах асимметрии между муниципальными образованиями в Новосибирской области после перечисления средств местным бюджетам из областного за период 2006–2013 гг. сокращается. Самое существенное сокращение наблюдалось в 2008 г. и 2011 г. Рассеивание муниципалитетов по показателям полученных и располагаемых доходов в целом за рассмотренный период увеличивается. Экссесс рассеивания во всех рассмотренных случаях принимает значение

больше единицы. Это говорит о том, что половина муниципальных образований с меньшими значениями рассматриваемых показателей (т.е. полученных и располагаемых душевых бюджетных доходов) более близки между собой по этим показателям, чем другая половина муниципалитетов. В противном случае эксцесс рассеивания был бы меньше 1.

Рост стандартного отклонения располагаемых доходов по сравнению со стандартным отклонением полученных доходов (см. табл. 5.5) объясняется увеличением среднего уровня варьируемого показателя. Такой эффект имеет место в случае, если рост показателя затрагивает большую часть элементов выборки. Так как в Новосибирской области все муниципалитеты получают перечисления из регионального бюджета, то этот результат легко объясним. Если бы средства из регионального бюджета направлялись только для подтягивания бюджетов с низкими доходами до среднего уровня, стандартное отклонение должно было бы снизиться. Но из-за большой централизации финансовых средств на региональном уровне часть безвозмездных перечислений оказывается не связанной с функцией выравнивания уровня развития, поэтому необходимо исключить эту часть финансовых поступлений, т.е. оценить изменение неоднородности с учетом изменения средней величины доходов местных бюджетов. В качестве такого показателя использовался коэффициент вариации по стандартному отклонению.

Показатель располагаемых доходов на душу населения имеет меньший коэффициент вариации, т.е. неоднородность в бюджетных доходах муниципальным районам и городским округам Новосибирской области после перечисления им средств из областного бюджета сокращается в 1,5–2,5 раза.

Для выяснения вопроса о том, за счет каких групп муниципалитетов происходило изменение агрегированных показателей разброса, необходимо оценить изменение характера распределения бюджетных доходов регионов в результате перечисления средств из вышестоящих бюджетов. В табл. 5.6–5.7 и в табл. ПЗ–П4 Приложения представлено распределение муниципальных районов и городских округов по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов на душу населения, а в табл. 5.8–5.9 и в табл. П5–П6 Приложения приведены те же, но централизованные значения (разность со средним по региону уровнем).

Таблица 5.6

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области
по уровню полученных доходов в 2006–2013 гг.**

Доходы на душу населения, тыс. руб.	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0–1	7	6	1	1	0	0	0	0
1–4	25	22	23	19	18	19	13	6
4–7	2	2	7	10	14	10	16	19
7–10	1	2	0	2	0	3	3	6
10–13	0	2	1	2	3	1	0	1
Свыше 13	0	1	3	1	0	2	3	3

Таблица 5.7

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области
по уровню располагаемых доходов в 2006–2013 гг.**

Доходы на душу населения, тыс. руб.	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0–2	1	0	0	0	0	0	0	0
2–10	14	5	1	1	0	0	0	0
10–18	18	14	14	10	3	2	1	0
18–26	2	11	13	12	11	7	4	4
26–34	0	1	6	9	10	9	11	3
34–42	0	3	0	2	4	12	11	8
42–50	0	0	0	0	4	2	5	10
50–58	0	1	0	0	2	1	0	4
58–66	0	0	0	1	1	1	1	2
Свыше 66	0	0	1	0	0	1	2	4

Данные таблиц 5.6–5.7 свидетельствуют о том, что после распределения средств муниципальным образованиям Новосибирской области из регионального бюджета резко возрастает показатель среднедушевых бюджетных доходов по территориям.

Если до перечисления средств модальным являлся интервал от 0 до 4 тыс. руб. в 2006 г. и от 1 до 7 тыс. руб. доходов на душу населения в 2007–2013 гг. (абсолютное большинство муниципалитетов попадало в данный промежуток), то после распределения средств из вышестоящего бюджета душевые бюджетные доходы резко увеличились.

Подобная ситуация объясняется сравнительно высокой концентрацией финансовых ресурсов на региональном (областном) уровне и, как следствие, острой нехваткой собственных средств бюджетов муниципальных образований Новосибирской области. В 2006 г. только в семи муниципальных образованиях располагаемые доходы на душу населения были менее 8 тыс. руб. В 2007 г. менее 10 тыс. руб. составляли располагаемые доходы пяти муниципальных образований, в 2008 г. и 2009 г. только в одном муниципальном образовании располагаемые бюджетные доходы на душу населения были менее 10 тыс. руб. В 2010–2012 гг. душевые располагаемые доходы всех муниципалитетов Новосибирской области составляли более 10 тыс. руб., а в 2013 г. – более 18 тыс. руб. Модальным интервалом для бюджетных доходов на душу населения с учетом безвозмездных перечислений в 2006 г. был интервал от 2 до 18 тыс. руб., в 2007–2009 гг. – от 10 до 26 тыс. руб., в 2010–2012 гг. – от 18 до 42 тыс. руб., а в 2013 г. – от 34 до 58 тыс. руб., что свидетельствует о существенном увеличении абсолютного и относительного размера средств бюджетного регулирования в доходах муниципальных образований Новосибирской области.

Для исключения влияния изменения среднего уровня бюджетных доходов и оценки изменения их распределения с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности необходимо рассчитать центрированные значения полученных и располагаемых бюджетных доходов. Как видно из табл. 5.8–5.9, количество городов и районов области с бюджетными доходами ниже среднего уровня и число муниципалитетов с относительно самыми высокими доходами после распределения безвозмездных перечислений в некоторой степени сокращается.

Кроме того, в качестве иллюстрации увеличения или уменьшения межтерриториальной дифференциации по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов могут служить: коэффициент фондов и индекс Джини, рассчитываемый по кривой Лоренца [Гусев, 2007].

Таблица 5.8

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области
по уровню централизованных показателей полученных доходов
в 2006–2013 гг.**

Доходы на душу населения, тыс. руб.	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Менее -2	0	6	9	11	8	13	10	16
-2 – -1	5	15	14	5	8	7	10	5
-1–0	20	3	1	4	4	4	6	3
1–2	7	6	7	10	12	5	4	6
2–4	1	0	0	1	0	3	1	1
4–6	1	2	0	1	1	1	1	1
6–8	1	1	1	2	2	0	0	0
Свыше 8	0	2	3	1	1	2	3	3

Таблица 5.9

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области
по уровню централизованных показателей располагаемых доходов
в 2006–2013 гг.**

Доходы на душу населения, тыс. руб.	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Менее -15	0	1	1	1	2	3	3	5
-15 – -10	0	4	0	1	4	4	4	2
10 – -5	4	3	7	8	8	4	5	5
-5–0	15	16	14	12	6	6	8	7
0–5	14	5	7	7	6	10	7	6
5–10	0	2	5	3	1	3	2	3
10–15	2	0	0	2	4	2	3	2
15–20	0	3	0	0	1	1	0	0
20–25	0	0	0	0	1	0	1	3
25–30	0	0	0	0	1	1	0	2
Свыше 30	0	1	1	1	1	1	2	0

Коэффициент фондов, или коэффициент дифференциации доходов, служит для установления степени неравенства между различными группами территорий. Он определяется как отношение доходов, получаемых 10%-й группой самых высокодоходных территорий к доходам 10%-й группы самых низкодоходных территорий. Такое сопоставление показывает, во сколько раз первая группа имеет доходы выше, чем вторая. Информативна также динамика коэффициента фондов, иллюстрирующая снижение либо увеличение дифференциации. Проводя анализ бюджетов муниципальных образований, был рассчитан коэффициент фондов для полученных и располагаемых бюджетных доходов в динамике.

Индекс Джини показывает концентрацию доходов по группам территорий. Он дает представление о том, в пользу каких территорий работает распределительный механизм: либо доходы относительно равномерно распределяются среди территорий, либо основную выгоду получает узкий круг территорий, и концентрация доходов носит ярко выраженный характер. Геометрической интерпретацией индекса Джини (рис. 5.1) служит площадь фигуры «полумесяца», которая сверху ограничена прямой равномерного распределения доходов (прямая 1), а снизу кривой Лоренца (кривые 2 или 3). При этом индекс Джини исчисляется как процентное отношение площади данной фигуры к площади равнобедренного треугольника с длиной катета, равной 100 и вершинами в точках (0; 0), (0; 100), (100; 100). Соответственно, чем больше значение индекса Джини, тем больше неравенство между территориями.

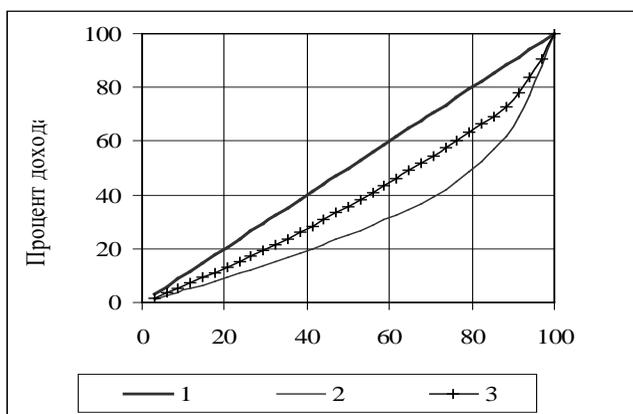


Рис. 5.1. Графическое изображение кривых Лоренца

Динамика индекса Джини свидетельствует о направлении изменения неравенства с течением времени. При сокращении неравенства кривая Лоренца смещается из положения «2» в положение «3», приближаясь к кривой абсолютного равенства «1».

Индекс Джини (G) рассчитывается по следующей формуле:

$$G = \left[1 - 2 \cdot \sum_{i=1}^{N-1} (X_{i+1} - X_i) \cdot (Y_{i+1} - Y_i) : 2 \right] \cdot 100\% ,$$

где N – число отрезков, на которые разбиты ось абсцисс и ось ординат (соответственно число точек, по которым строится кривая Лоренца, будет эквивалентно величине $N + 1$).

Находящееся под знаком суммы выражение $(X_{i+1} - X_i) \cdot (Y_{i+1} - Y_i) : 2$ представляет собой площадь трапеции, боковые стороны которой образуют отрезки кривой Лоренца сверху и оси абсцисс снизу, Y_i и Y_{i+1} – длины оснований этой трапеции, а высота трапеции составляет $(X_{i+1} - X_i)$.

Значения коэффициента фондов и индекса Джини, рассчитанные для полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных образований Новосибирской области приведены в табл. 5.10, графическая интерпретация динамики данных показателей представлена на рис. 5.2–5.3.

Таблица 5.10

Коэффициент фондов и индекс Джини, рассчитанные для муниципальных районов и городских округов Новосибирской области, в 2006–2013 гг.

Год	Коэффициент фондов		Индекс Джини	
	полученные доходы	располагаемые доходы	полученные доходы	располагаемые доходы
2006	14,02	5,63	39,69	21,23
2007	23,69	6,64	47,97	26,03
2008	12,51	3,51	41,20	20,17
2009	8,98	3,70	36,79	20,78
2010	5,46	3,73	29,32	21,13
2011	6,53	3,14	34,45	17,48
2012	4,35	2,99	26,62	17,04
2013	4,81	2,82	29,12	16,29

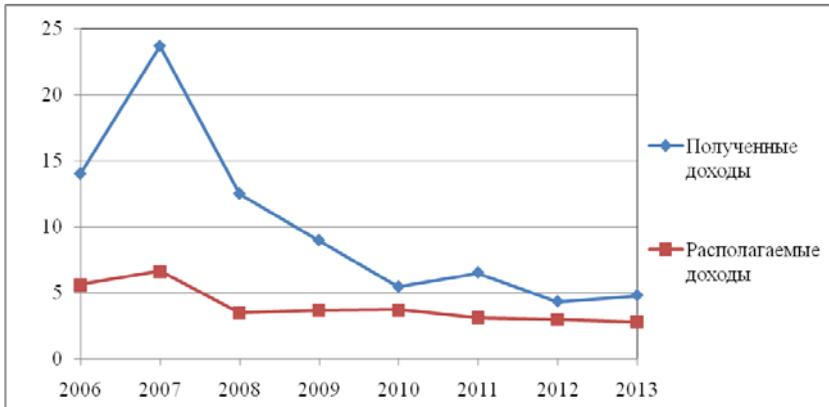


Рис. 5.2. Графическая интерпретация динамики коэффициента фондов

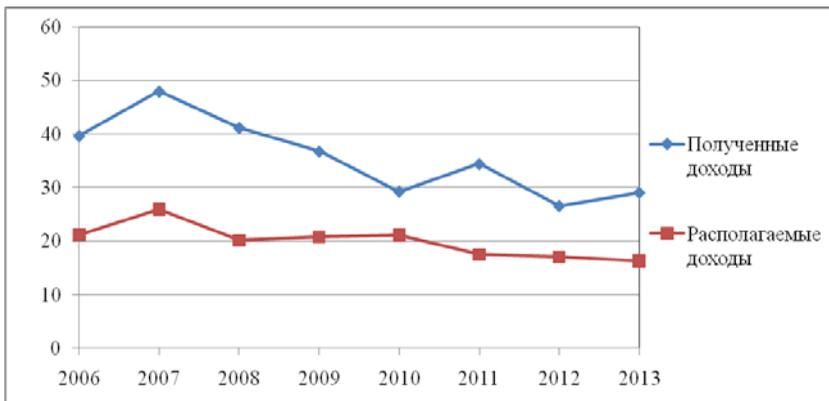


Рис. 5.3. Графическая интерпретация динамики индекса Джини

Как свидетельствуют данные табл. 5.10 и рис. 5.2–5.3, значения коэффициента фондов и индекса Джини в целом за рассмотренный период обнаруживают тенденцию к уменьшению, причем эта тенденция более четко проявляется в отношении полученных (налоговых и неналоговых) бюджетных доходов органов местного самоуправления Новосибирской области.

Оценка качества действующей системы межбюджетных отношений

Для оценки того, насколько качественно действующая система межбюджетных отношений справляется со своими функциями, в частности с выравниванием дифференциации бюджетной обеспеченности муниципалитетов и стимулированием муниципальных образований к укреплению собственной доходной базы, можно использовать методы регрессионного анализа, а также ранжирование муниципалитетов по показателям полученных и располагаемых бюджетных доходов. При этом интерес представляют не сами ранги, а их изменение в процессе межбюджетного регулирования, т.е. то, насколько эти ранги меняются после получения регионами межбюджетных трансфертов. Данное изменение можно оценить с помощью расчета коэффициентов корреляции Спирмена и Кендалла. Очевидно, что нормальная система межбюджетного регулирования не должна допускать резких и малообоснованных изменений рангов территорий, т.е. коэффициенты корреляции должны быть близки к 1.

Метод *ранговой корреляции Спирмена* позволяет определить тесноту (силу) и направление корреляционной связи между двумя признаками. Каждому значению двух исследуемых рядов данных присваивается ранг. На основе полученных рангов рассчитываются их разности d и вычисляется коэффициент корреляции Спирмена по следующей формуле:

$$\rho = 1 - \frac{6 \sum d^2}{n(n^2 - 1)},$$

где $\sum d^2$ – сумма квадратов разностей рангов, а n – число парных наблюдений.

При использовании коэффициента ранговой корреляции условно оценивают тесноту связи между признаками, считая значения коэффициента, равные 0,3 и менее, показателями слабой тесноты связи; значения более 0,4, но менее 0,7 – показателями умеренной тесноты связи, а значения 0,7 и более – показателями высокой тесноты связи.

Коэффициент ранговой корреляции Кендалла определяет степень соответствия упорядочения всех пар объектов по двум пере-

менным и применяется для выявления взаимосвязи между количественными или качественными показателями, если их можно ранжировать. Данный коэффициент предпочтительно рассчитывать в случае наличия выбросов.

Значения первого показателя (X) выставляют в порядке возрастания, и присваивают им ранги. Затем ранжируют значения второго показателя (Y), и рассчитывают коэффициент корреляции Кендалла по следующей формуле:

$$\tau = \frac{2S}{n(n-1)},$$

где $S = P - Q$;

P – суммарное число наблюдений, следующих за текущими наблюдениями с большим значением рангов Y;

Q – суммарное число наблюдений, следующих за текущими наблюдениями с меньшим значением рангов Y.

Значения коэффициентов ранговой корреляции Спирмена и Кендалла, рассчитанные для рядов полученных и располагаемых душевых доходов бюджетов муниципальных районов и городских округов Новосибирской области за период 2006–2013 гг., представлены в табл. 5.11.

Таблица 5.11

Коэффициенты ранговой корреляции Спирмена и Кендалла, рассчитанные для рядов полученных и располагаемых душевых доходов бюджетов муниципальных районов и городских округов Новосибирской области за период 2006–2013 гг.

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Коэффициент ранговой корреляции Спирмена	0,40	0,61	-0,17	-0,17	-0,37	-0,47	-0,63	-0,44
Коэффициент ранговой корреляции Кендалла	0,28	0,44	-0,14	-0,16	-0,28	-0,37	-0,44	-0,33

Как свидетельствуют расчеты, в 2006, 2007, 2011–2013 гг. наблюдалась умеренная взаимосвязь между рангами полученных и располагаемых душевых бюджетных доходов муниципалитетов области. В 2010 г. взаимосвязь была слабая. Расчеты за периоды 2008 г. и 2009 г. не обнаружили статистически значимой взаимосвязи между рангами полученных и располагаемых

бюджетных доходов. Важно отметить, что в 2006 г. и 2007 г. взаимосвязь анализируемых признаков носила прямой характер, однако в случае 2008–2013 гг. взаимосвязь была обратная, т.е. территории с большими значениями полученных (налоговых и неналоговых) бюджетных доходов, имели меньшие значения располагаемых доходов, т.е. доходов с учетом безвозмездных перечислений.

Данный факт свидетельствует о том, что происходит существенное изменение рангов территорий Новосибирской области после получения ими безвозмездных перечислений.

**Соответствие средств,
перечисленных из областного бюджета
органами местного самоуправления,
цели внутрирегионального выравнивания**

Рассмотрим, отвечают ли средства, передаваемые из областного бюджета органам местного самоуправления, цели внутрирегионального выравнивания с помощью средств регрессионного анализа. Для тестирования этой гипотезы была оценена зависимость средств, поступающих в бюджеты муниципальных районов и городских округов из бюджета области на душу населения, от среднедушевых налоговых и неналоговых бюджетных доходов.

Оценивалось следующее уравнение:

$$T_i = \alpha + \beta \cdot R_i + \xi_i,$$

где T_i – перечисления из областного бюджета i -му муниципальному образованию в расчете на душу населения;

R_i – налоговые и неналоговые доходы i -го муниципалитета на душу населения;

α – свободный член регрессии;

β – угловой коэффициент;

ξ_i – остатки регрессии.

Результаты расчетов представлены в табл. 5.12.

Таблица 5.12

Результаты оценки уравнения $T_i = \alpha + \beta \cdot R_i + \xi_i$

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
R^2	0,002	0,11	0,21	0,21	0,19	0,26	0,42	0,39	
Оценка α	8564	13150	19884	21444	36154	36126	47114	52399	
t-статистика коэф-та α	8,31	6,74	13,18	11,22	8,88	12,03	12,82	13,92	
95%-й доверительный интервал для α	нижняя граница	6467	9180	16810	17553	27873	39638	30015	44743
	верхняя граница	10660	17119	22958	25335	44435	54590	42237	60055
Оценка β	0,10	0,88	-0,92	-1,09	-2,21	-1,52	-2,78	-2,09	
t-статистика коэф-та β	1,25	2,05	-2,91	-2,91	-2,81	-3,38	-4,84	-4,56	
95%-й доверительный интервал для β	нижняя граница	-0,74	0,01	-1,56	-1,85	-3,81	-3,95	-2,43	-3,03
	верхняя граница	0,94	1,75	-0,28	-0,33	-0,61	-1,61	-0,60	-1,16
Количество наблюдений	всего	35	35	35	35	35	35	35	
	после исключения выбросов	35	35	34	34	35	35	35	

Из приведенных данных видно, что в Новосибирской области в 2006 г. зависимость между полученными доходами и безвозмездными перечислениями была статистически незначима, т.е. перечисления из областного бюджета носили случайный характер. В 2007 г. получена статистически значимая положительная зависимость между исследуемыми переменными. В случае исключения из рассмотрения г. Новосибирска, зависимость оставалась статистически значимой положительной, коэффициент детерминации увеличивался. При построении регрессий за 2008 г. и 2009 г. из рассмотрения был исключен Северный район. За период с 2008 по 2013 год выявлена статистически значимая отрицательная зависимость между рассмотренными параметрами. То есть с вероятностью ошибки 5% можно сделать утверждение о том, что бюджетная политика в области в 2008–2013 гг. направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований. В связи с этим важно заметить, что оценки коэффициентов в регрессиях, построенных по данным 2008–2013 гг., существенны и при 99%-м уровне доверия.

В литературе неоднократно отмечалось, что у местных властей в рамках действующей системы межбюджетных отношений нет заинтересованности в проведении рациональной, «прозрачной» и ответственной бюджетной политики. Наличие и направления действия стимулов для муниципальных районов и городских округов Новосибирской области можно оценить по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. по увеличению располагаемых доходов при увеличении налоговых и неналоговых поступлений в бюджет на 1 рубль:

$$(Y_{it} - Y_{it-1}) = \alpha + \beta (X_{it} - X_{it-1}) + \varepsilon_{it},$$

где Y_{it} – располагаемые доходы i -го МО в году t ;

X_{it} – налоговые и неналоговые доходы i -го МО в году t ;

β – угловой коэффициент;

α – константа;

ξ_{it} – остатки регрессии.

Если предельные стимулы увеличения налоговых доходов отсутствуют, то коэффициент регрессии α должен быть статистически незначим, если стимулы (к увеличению или уменьшению) присутствуют, то коэффициент регрессии должен быть статистически значим (положительным или отрицательным). Из расчетов был исключен город Новосибирск. Результаты оценки представлены в табл. 5.13.

Таблица 5.13

Результаты оценки уравнения $(Y_{it} - Y_{it-1}) = \alpha + \beta (X_{it} - X_{it-1}) + \xi_{it}$

Показатель	2006– 2007	2007– 2008	2008– 2009	2009– 2010	2010– 2011	2011– 2012	2012– 2013	
R^2	0,45	0,10	0,10	0,26	0,27	0,64	0,22	
Оценка α	157640	94760	14743	200241	57365	68485	192035	
t-статистика коэф-та α	5,87	3,68	1,04	7,24	1,65	4,07	4,44	
95% доверительный интервал для α	нижняя граница	102906	42320	-14126	143893	-13474	34219	104005
	верхняя граница	212374	147201	43612	256590	128203	102751	280064
Оценка β	2,72	-1,03	0,55	2,38	1,56	1,06	1,56	
t-статистика коэф-та β	5,07	-1,88	1,95	3,31	3,43	7,54	3,00	
95% доверительный интервал для β	нижняя граница	1,63	-2,15	-0,02	0,92	0,63	0,78	0,50
	верхняя граница	3,81	0,08	1,12	3,85	2,49	1,35	2,61

Представленные результаты свидетельствуют о том, что для рассмотренных периодов, а именно для 2007–2008 и 2008–2009 гг., оцениваемые зависимости оказались статистически незначимыми. Этот факт можно объяснить кризисом 2008 г., который повлек за собой определенные изменения в бюджетной политике региона. Остальные зависимости, приведенные в табл. 5.13 оказались статистически значимы, оценка коэффициента β во всех регрессиях больше нуля, причем этот коэффициент значим и при 99%-м уровне доверия.

Таким образом, стимулы работают в направлении сохранения и развития собственного налогового потенциала муниципалитетов Новосибирской области.

Анализ устойчивости региональных и местных бюджетов

Анализ структуры доходов местных бюджетов в Новосибирской области свидетельствует об их низком и снижающемся уровне самостоятельности, поскольку для них характерно отсутствие устойчивой доходной базы бюджета. Так, на долю безвозмездных перечислений для большинства муниципалитетов приходится более 70% доходных источников. Низкий уровень полученных доходов не компенсируется надежным механизмом закрепления постоянных нормативов отчислений в местные бюджеты от регулирующих налогов.

Важным аспектом бюджетного анализа является анализ устойчивости региональных и местных бюджетов [Поляк, 1998]. Такой анализ может быть осуществлен с использованием бюджетных коэффициентов (табл. 5.14). Применение на практике бюджетных коэффициентов повышает степень объективности оценки состояния региональных и местных бюджетов и способствует выявлению факторов, влияющих на них.

Проанализируем результаты расчетов приведенных бюджетных коэффициентов для муниципальных районов и городских округов Новосибирской области (табл. 5.15–5.19 и табл. П7–П14 Приложения). Заметим, что коэффициент бюджетной результативности территорий, бюджетной задолженности и бюджетного покрытия (Кбр, Кбз, Кп) рассчитывались по двум вариантам:

I вариант: Д – полученные (налоговые и неналоговые) доходы МО, З – разница между расходами и полученными доходами бюджетов МО;

II вариант: Д – располагаемые (налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления из областного бюджета) доходы МО, З – разница между расходами и располагаемыми доходами.

Таблица 5.14

Бюджетные коэффициенты

Название	Формула	Содержание
Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов	$K_{бп} = БП/Дп$	БП – безвозмездные перечисления Дп – полученные (налоговые и не-налоговые) доходы
Коэффициент бюджетной результативности территорий	$K_{бр} = Д/Ч$	Д – доходы бюджета Ч – среднегодовая численность населения муниципального образования
Коэффициент бюджетной задолженности	$K_{бз} = З/Р$	З – дефицит местного бюджета Р – расходы бюджета МО Если $З < 0$, то $K_{бз} = 0$
Коэффициент бюджетного покрытия	$K_{п} = Д/Р$	Д – доходы бюджета Р – расходы бюджета
Коэффициент бюджетной обеспеченности населения	$K_{бо} = Р/Ч$	Р – расходы бюджета Ч – среднегодовая численность населения муниципального образования.

Таблица 5.15

Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов (Кбп)

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Максимум	13,59	38,55	41,48	21,06	26,58	28,95	19,33	15,71
Минимум	0,36	0,57	0,46	0,55	0,59	0,36	0,64	0,23
Среднее значение	6,87	8,95	8,28	6,74	8,18	8,45	7,58	7,66

В Новосибирской области коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов достигает максимума в 2006–2009 гг. в Здвинском районе, в 2010 г. и 2011 г. – в Кыштовском, в 2012 г. – в Усть-Таркском районе, и в 2013 г. – в Убинском районе (см. табл. 5.15). Минимальное значение коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов в 2006–2010 гг. и 2012 г. характерно для г. Новосибирска, в 2011 г. – для наукограда Кольцово (Новосибирск занимает второе место с конца), в 2013 г. – для г. Обь.

Отметим другие МО Новосибирской области, входящие в группу с наименьшей величиной коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов. В 2006 г.

сюда можно отнести г. Обь, Новосибирский и Ордынский районы; в 2007 г. – г. Обь и наукоград Кольцово. В 2008 г. к их числу добавились Новосибирский район, города Бердск и Искитим. В 2009–2013 гг. в данную группу муниципалитетов входили Новосибирский район, города Бердск, Искитим, Обь, наукоград Кольцово. Особо стоит отметить, что на протяжении всего рассматриваемого периода значение Кбр было меньше единицы в 2006 г., 2008 г., 2010 г. и 2012 г. только в двух муниципальных образованиях (города Новосибирск и Обь), а в 2007 г., 2009 г., 2011 г. и 2013 г. – в трех муниципальных образованиях (города Новосибирск, Обь и наукоград Кольцово). Для всех остальных муниципалитетов объем безвозмездных перечислений превышал налоговые и неналоговые доходы, собранные на территории.

Очень высок средний уровень рассматриваемого коэффициента, т.е. в течение 2006–2013 гг. в среднем по муниципальным образованиям Новосибирской области поступления из областного бюджета превышали налоговые и неналоговые доходы в 7–9 раз. И это только среднее превышение. Максимальное значение коэффициента в 2006 г., 2012 г. и 2013 г. – больше 10, в 2009–2011 гг. – больше 20, а в 2007 и 2008 гг. – превышает 38! Количество территорий, имевших коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов больше десяти, в 2006 г. равнялось 8, в 2007 и 2010 гг. – 10 в 2008 г. – 12, в 2009 г. и 2013 г. – 9 и в 2011 г. и 2012 г. – 11, т.е. у этих муниципальных образований безвозмездные перечисления превышали полученные доходы более чем в 10 раз.

Таблица 5.16

Коэффициент бюджетной результативности территорий (Кбр)

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I ВАРИАНТ								
Максимум	8526	13040	16445	16403	12484	25501	14784	24017
Минимум	290	263	405	847	1497	2086	2910	3582
Среднее значение	1844	3192	3927	4220	4501	5140	5566	6818
II ВАРИАНТ								
Максимум	24866	57264	70282	64812	62434	67624	69272	71538
Минимум	1830	2906	5379	45622	10180	16913	16702	22681
Среднее значение	10781	19416	21823	22629	31197	33793	37206	44940

Наивысшее значение коэффициента бюджетной результативности территории (см. табл. 5.16) согласно первому варианту расчетов за период с 2006 по 2013 год имели такие городские округа, как Обь, Новосибирск и Кольцово. Относительно высокое значение данного показателя (душевых полученных бюджетных доходов) в 2006 г. было в Новосибирском районе, городах Бердске и Искитиме, в 2007 г. – в Искитимском, Северном районах, городах Бердске и Искитиме, в 2008 г. – в Куйбышевском, Новосибирском, Северном районах, городах Бердске и Искитиме, в 2009 г. – в Ордынском, Северном районах, городах Бердске и Искитиме, в 2010 г. – в Барабинском, Ордынском, Северном районах и в г. Искитиме, в 2011 г. – в Карасукском и Тогучинском районах, а также в г. Искитиме, в 2012 г. и 2013 г. – в Новосибирском, Коченевском районах и в г. Искитиме. То есть это те муниципальные образования, для которых характерно относительно невысокое значение рассмотренного выше коэффициента Кбп.

Коэффициент бюджетной результативности территорий в 2006 г., 2011 г. минимален в Кыштовском районе, в 2007–2009 гг. – в Здвинском, в 2010 – в Карасукском, 2012 г. – в Усть-Таркском, в 2013 г. – в Венгеровском районе. Кроме того, выделяется устойчивая группа районов области, имеющих традиционно низкие полученные бюджетные доходы на душу населения. Сюда относятся Венгеровский, Доволенский, Здвинский, Кыштовский и Убинский районы.

По второму варианту расчетов максимальное значение коэффициента бюджетной результативности территорий в 2006 г. наблюдалось в Кольцово, в 2007 г. – в Искитимском районе, в 2008–2011 и 2013 гг. – в Северном районе, в 2012 г. – в отдаленном от г. Новосибирска Кыштовском районе, имеющем высокий удельный вес перечислений из областного бюджета. В течение рассматриваемого периода в группу территорий с относительно высоким значением рассматриваемого коэффициента входили также Баганский, Убинский, Усть-Таркский и Чистоозерный районы.

Минимальное значение коэффициента бюджетной результативности территорий, рассчитанного по второму варианту, было в 2006, 2012 и 2013 гг. в г. Бердске, в 2007–2010 гг. – в Карасукском районе и 2011 г. – в Новосибирском районе.

Важно отметить, что к территориям с относительно низкими значениями данного коэффициента относились городские округа,

имевшие наибольшие значения этого же коэффициента, посчитанного по первому варианту, т.е. города, в которых уровень налоговых и неналоговых доходов был наибольшим, после распределения безвозмездных перечислений из областного бюджета имели наименьшие по области значения располагаемых доходов. Такими городами являлись Новосибирск, Бердск, Обь и Искитим. К числу районов, имевших наименьшие значения располагаемых доходов, относились Искитимский, Коченевский, Новосибирский и Тогучинский.

Как отмечалось выше, $K_{бз} + K_{п} = 1$. Следовательно, рассмотрим результаты расчетов данных бюджетных коэффициентов совместно.

Таблица 5.17

Коэффициент бюджетной задолженности (Кбз)

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I ВАРИАНТ								
Максимум	0,933	0,975	0,976	0,950	0,963	0,967	0,950	0,939
Минимум	0,261	0,357	0,366	0,395	0,404	0,143	0,340	0,109
Среднее значение	0,823	0,838	0,816	0,795	0,822	0,819	0,814	0,817
II ВАРИАНТ								
Максимум	0,196	0,073	0,119	0,145	0,064	0,080	0,075	0,154
Минимум	0	0	0	0	0	0	0	0
Среднее значение	0,011	0,004	0,025	0,015	0,012	0,014	0,003	0,016

Таблица 5.18

Коэффициент бюджетного покрытия (Кп)

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I ВАРИАНТ								
Максимум	0,739	0,643	0,634	0,605	0,596	0,857	0,660	0,891
Минимум	0,067	0,025	0,024	0,050	0,037	0,033	0,050	0,061
Среднее значение	0,177	0,162	0,184	0,205	0,178	0,181	0,186	0,183
II ВАРИАНТ								
Максимум	1	1	1	1	1	1	1	1
Минимум	0,804	0,927	0,881	0,855	0,936	0,920	0,925	0,846
Среднее значение	0,989	0,996	0,975	0,985	0,988	0,986	0,997	0,984

Минимальное значение *коэффициент бюджетной задолженности* и, соответственно, максимальное значение коэффициента бюджетного покрытия по первому варианту расчетов было в Новосибирске в 2006–2010 гг., в наукограде Кольцово в 2011 г. и в г. Оби в 2012 и 2013 гг. (см. табл. 5.17–5.18). Причем менее 0,5 Кбз был также только в г. Оби в 2006–2010 гг., в городах Новосибирске и Оби в 2011 г., в г. Новосибирске в 2012 г. и в городах Оби, Новосибирске и наукограде Кольцово в 2013 г.

В группу территорий, относительно благополучных по данному показателю, в течение всего рассматриваемого периода входили Новосибирский район, и все городские округа Новосибирской области. Кроме того, сюда же относились Карасукский район в 2006–2008 гг., Ордынский район в 2006 г. и 2009 г., Северный район в 2007 г. и 2008 г., Искитимский район в 2008 г. и 2012 г. и Мошковский и Тогучинский районы в 2011 г., Коченевский район в 2013 г. Обращает на себя внимание очень высокое среднее значение коэффициента бюджетной задолженности, рассчитанного по первому варианту: 0,795 – в 2009 г. и более 0,8 – в остальные годы рассматриваемого периода. Соответственно, среднее значение коэффициента бюджетного покрытия, рассчитанного по первому варианту, в 2009 г. составляет 0,205, а в остальные годы оно меньше 0,2. Таким образом, в среднем менее 20% расходов муниципальных образований Новосибирской области покрываются налоговыми и неналоговыми доходами, собранными на соответствующих территориях.

Максимальное значение коэффициента бюджетной задолженности было в 2006–2009 гг. в Здвинском районе, в 2010 г., 2011 г. и 2013 г. – в Кыштовском и в 2012 г. – в Усть-Тарском районе. К числу муниципалитетов, имеющих наибольшие значения коэффициента бюджетной задолженности, а значит и наименьшие значения коэффициента бюджетного покрытия, относятся Баганский, Венгеровский, Доволенский, Кольванский, Кыштовский, Убинский и Чистоозерный районы, т.е. это те районы, в которых рассмотренный выше коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов принимал наиболее высокие значения.

Отметим, что довольно многочисленную группу составляют территории, в которых значение коэффициента бюджетного покрытия, рассчитанного по первому варианту, менее 0,1 (соответственно Кбз больше 0,9), т.е. налоговые и неналоговые доходы

для данных территорий покрывают менее 10% расходных потребностей. В 2006 г. и 2009 г. таких территорий было 9, в 2007 г. и 2013 г. – 16, в 2008 г. и 2012 г. – 12, в 2010 г. и 2011 г. – 14.

Согласно второму варианту расчетов в 2006 г. в 24 муниципальных образованиях Новосибирской области Кбз был равен нулю. В 2007 г. нулевой коэффициент бюджетной задолженности был в 25 муниципалитетах, в 2008 г. – в 10, в 2009 г. таких муниципалитетов было 20, в 2010 г. – 17, в 2011 г. – 13, в 2012 г. – 29 и в 2013 г. – 19. Расходы местных органов власти определяются их располагаемыми доходами, которые состоят из полученных доходов, безвозмездных перечислений из областного бюджета и привлеченных средств (кредиты и пр.). Размер последних очень невелик. Так как область из своего бюджета покрывает значительную часть важнейших расходов территорий, на которые у местных органов власти не хватает собственных средств, то коэффициент бюджетной задолженности, рассчитанный по второму варианту за весь рассмотренный период имеет невысокие значения, соответственно, коэффициент бюджетного покрытия по всем городам и районам области близок к единице.

Таблица 5.19

Коэффициент бюджетной обеспеченности населения (Кбо)

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Максимум	24961	56190	68766	62565	66680	69695	69978	75828
Минимум	2275	3134	5567	4417	10306	16487	15975	22867
Среднее значение	10583	18944	22214	22444	31257	33934	35916	45025

Как уже отмечалось, во всех рассмотренных муниципалитетах Новосибирской области показатель располагаемых доходов на душу населения незначительно отличается от показателя душевых совокупных расходов. Поэтому в целом результаты расчетов *коэффициента бюджетной обеспеченности* населения по городам и районам Новосибирской области совпадают с результатами расчетов коэффициента бюджетной результативности территорий, посчитанного по второму варианту.

Анализ показал, что одна из ключевых проблем в сфере межбюджетного выравнивания на субфедеральном уровне – значительные различия в бюджетной обеспеченности территорий до и после выравнивания, которые настолько существенны, что муниципальные образования, являвшиеся наиболее финансово обеспе-

ченными по итогам зачисления в бюджет налоговых и неналоговых поступлений, после распределения безвозмездных перечислений оказываются среди «аутсайдеров» по уровню бюджетных доходов на душу населения.

Таким образом, выполненный анализ бюджетных коэффициентов иллюстрирует их возможности и практическое значение для оценки состояния местных бюджетов:

- во-первых, расчет данных коэффициентов позволяет обосновать размеры выделяемой финансовой помощи местным органам власти из регионального бюджета;

- во-вторых, бюджетные коэффициенты позволяют более прозрачно представить финансовую ситуацию в регионе, в том числе выявить платежеспособность каждого муниципального образования, т.е. насколько тот или иной муниципалитет дееспособен в формировании доходной части бюджета. В совокупности бюджетные коэффициенты позволяют оценить структуру бюджетов органов местного самоуправления;

- в-третьих, при расчете коэффициентов по годам отслеживается изменение ситуации в динамике.

5.2. ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В ГОРОДЕ НОВОСИБИРСКЕ

Структура доходов и направления использования средств городского бюджета

Город Новосибирск – самое крупное муниципальное образование областного подчинения в Российской Федерации с развитой обрабатывающей промышленностью, транспортной инфраструктурой. В городе сконцентрированы значительные экономические, административные и интеллектуальные ресурсы. В Новосибирске находится резиденция Полномочного представителя Президента РФ по Сибирскому федеральному округу, Сибирское отделение Российской академии наук. Экономика Новосибирска характеризуется более высоким потенциалом по сравнению с общероссийским показателем. Например, доля трудовых ресурсов в численности населения города составляет 69% (в среднем по России – 60%), удельный вес занятых в экономике – 73% от численности трудовых ресурсов (в России – 70%).

Отражением сложившегося экономического потенциала Новосибирска является его финансовое положение. Определяющее значение при характеристике финансового положения города имеет бюджет (табл. 5.20). Он выступает в качестве основного рычага воздействия органов городского самоуправления на социально-экономическое развитие города.

Таблица 5.20

**Основные бюджетные показатели г. Новосибирска в 2006–2013 гг.,
руб. на душу населения**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Налоговые доходы	4458	6802	7810	7570	7497	7980	10044	10889
Неналоговые доходы	4068	5007	6649	4485	4946	5849	4474	4617
Безвозмездные перечисления	3040	6783	6654	6619	7329	8804	9280	10414
Всего доходов	12157	19244	21113	18674	19772	22633	23798	25920
Всего расходов	11533	18351	22800	19937	20867	24598	24392	27656

Необходимо отметить, что основные бюджетные показатели, представленные в табл. 5.20, выявляют общую бюджетную обеспеченность города, но не позволяют проводить качественный анализ структуры доходов и расходов бюджета, тенденций изменения различных бюджетных показателей, особенностей выравнивания бюджетной обеспеченности.

Для решения указанных задач на первом этапе был осуществлен мониторинг и анализ городского бюджета с целью определения возможных направлений совершенствования бюджетно-налоговых отношений в г. Новосибирске. Затем проведен анализ структуры доходов бюджета и направлений использования бюджетных средств. После этого с помощью бюджетных коэффициентов был определен уровень устойчивости городского бюджета. Результаты анализа могут быть полезны при оценке эффективности бюджетной политики и ее влияния на стимулы экономического развития города. Они также представляются важными для региональных и местных органов власти, поскольку дают информацию о состоянии финансовой базы г. Новосибирска и тенденциях ее формирования и использования.

Таблица 5.21

**Структура доходов бюджетов муниципальных образований
Новосибирской области в 2006–2013 гг., %**

Год	Налоговые и неналоговые доходы	Безвозмездные перечисления	Доходы от предпринимательской деятельности
2006	17,92	80,37	1,71
2007	16,08	82,57	1,36
2008	19,41	79,39	1,20
2009	20,38	78,10	1,52
2010	16,72	81,03	2,25
2011	17,18	80,84	1,98
2012	18,25	81,69	0,06
2013	17,89	82,11	0

Следует подчеркнуть, что в г. Новосибирске ситуация существенно отличается от остальных муниципалитетов области. Основными доходными статьями бюджета Новосибирской области являются налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления. Кроме того, в структуре доходов местных бюджетов выделялись еще доходы от предпринимательской деятельности. Их доля в совокупных доходах муниципальных образований Новосибирской области в среднем за рассмотренный период составляла 1,5%. Обобщенно структура доходов местных бюджетов Новосибирской области по муниципальным районам и городским округам (без учета г. Новосибирска) за период 2006–2013 гг. представлена в табл. 5.21. В среднем по муниципальным районам и городским округам доля налоговых и неналоговых доходов составляет менее 20%. Соответственно доля безвозмездных перечислений из вышестоящего бюджета превышает 80%.

В структуре налоговых доходов г. Новосибирска более половины составляют поступления от налога на доходы физических лиц, и в целом за рассмотренный период доля данного налога возрастает (табл. 5.22). Доля налогов на имущество и налога на совокупный доход в 2006–2013 гг. сокращается. В структуре неналоговых доходов преобладают доходы от использования имущества и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. В целом за период доля как самих неналоговых доходов, так и отдельных их элементов уменьшается.

Таблица 5.22

**Доли налоговых и неналоговых доходов
в бюджете города Новосибирска в 2006–2013 гг., %**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Налоговые доходы	36,67	35,34	36,99	40,54	37,92	35,26	42,21	42,02
В том числе:								
НДФЛ	19,48	19,10	23,45	25,83	24,53	23,47	30,14	30,90
Налоги на совокупный доход	5,15	3,45	3,75	4,06	3,93	3,60	3,77	3,28
Налоги на имущество	12,04	12,80	9,80	10,65	9,47	8,19	8,29	7,83
Неналоговые доходы	33,46	26,02	31,49	24,02	25,02	25,84	18,80	17,81
В том числе:								
Государственная пошлина	0,83	0,64	0,66	0,85	2,08	1,69	0,56	0,56
Доходы от использования имущества	15,02	12,03	13,25	11,39	9,59	8,39	9,23	8,64
Доходы от продажи активов	10,64	8,89	10,23	5,16	7,49	7,65	5,50	4,91

Для выявления зависимости городского бюджета от безвозмездных перечислений из бюджета области рассчитаны доли полученных (налоговых и неналоговых) доходов и безвозмездных перечислений в общих бюджетных доходах г. Новосибирска (табл. 5.23).

Таблица 5.23

**Структура бюджетных доходов
г. Новосибирска в 2006–2013 гг., %**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доля полученных доходов	70,13	61,36	68,48	64,55	62,93	61,10	61,01	59,82
Доля безвозмездных перечислений	25,01	35,25	31,52	35,45	37,07	38,90	38,99	40,18
В том числе:								
Дотации	3,09	0	0	0	0	0	0	0
Субсидии	1,33	9,07	14,02	10,31	13,51	14,09	15,92	22,42
Субвенции	19,16	25,84	16,72	24,54	23,32	22,77	21,54	17,39
Иные межбюджетные трансферты	0	0	0,69	0,53	0,19	2,37	1,61	0,14

Удельный вес полученных доходов в бюджете города Новосибирска за период 2006–2013 гг. в целом сокращается с 70 до 60%. Соответственно растет доля безвозмездных перечислений (с 25 до 40%). В структуре безвозмездных перечислений большую часть составляют субсидии (от 53 до 77% безвозмездных перечислений за 2006–2013 гг.), далее идут субвенции из областного бюджета.

В 2006 г. и 2007 г. в структуре доходов городского бюджета, помимо налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, выделялись еще доходы от предпринимательской деятельности. Их доля в совокупных доходах бюджета города Новосибирска составляла 4,9 и 3,4% соответственно.

Структура бюджетных расходов

Для оценки структуры бюджетных расходов представляет интерес расчет распределения доли расходов на общегосударственные вопросы; национальную безопасность и правоохранительную деятельность; национальную экономику; жилищно-коммунальное хозяйство; охрану окружающей среды; образование; культуру, кинематографию и СМИ; здравоохранение и спорт; социальную политику (табл. 5.24).

Таблица 5.24

Структура расходов бюджета г. Новосибирска, % к итогу

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Общегосударственные вопросы	9,72	7,19	7,15	8,74	8,01	6,08	6,22	5,98
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,53	1,95	2,11	2,55	2,84	2,21	0,50	0,50
Национальная экономика	9,62	15,07	15,86	13,76	18,65	3,39	14,80	19,54
Жилищно-коммунальное хозяйство	21,01	19,62	18,22	12,98	13,00	27,59	12,39	14,93
Охрана окружающей среды	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Образование	34,23	30,64	35,37	37,82	35,41	35,93	45,85	49,28
Культура, кинематография, СМИ	2,37	1,94	1,90	2,19	1,83	2,21	1,71	1,77
Здравоохранение и спорт	16,92	11,61	13,90	15,44	15,04	17,45	11,93	1,55
Социальная политика	3,57	11,96	4,91	6,50	5,12	3,80	5,11	4,88

С 2006 по 2013 год доля расходов на общегосударственные вопросы сокращалась с 9,72 до 5,98%. Удельный вес расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность не превышал 3%, сократившись в 2012–2013 гг. до 0,5%. На национальную экономику (в основном транспорт и дорожное хозяйство) в целом за рассмотренный период направлялось от 9,62 до 19,54% расходов. Отметим резкое сокращение данных расходов в 2011 г., которое было обусловлено отсутствием в этом году расходов на дорожное хозяйство.

Расходы муниципальных бюджетов имеют ярко выраженную социальную направленность:

- Расходы города на жилищно-коммунальное хозяйство в 2006 г. и 2011 г. составляли более 20%, в остальные годы рассматриваемого периода удельный вес данных расходов был меньше. Особо стоит отметить резкий рост доли расходов на ЖКХ в 2011 г. В частности, в 2011 г. резко увеличились в абсолютном и в относительном выражении бюджетные инвестиции в сферу ЖКХ.

- В структуре расходов бюджета города Новосибирска удельный вес расходов на образование в целом за период 2006–2013 гг. возрастал, достигнув в 2013 г. 49,28%.

- Доля расходов на культуру, кинематографию и средства массовой информации была в среднем на уровне 2%.

- Удельный вес расходов на здравоохранение и спорт менялся в течение рассмотренного периода от 11,61 до 17,45% (в 2013 г. доля данного вида расходов сократилась до 1,55% из-за передачи рассматриваемых полномочий на региональный уровень).

- На социальную политику в 2006–2013 гг. город направлял от 3,58 до 6,5%, при резком скачке удельного веса данного вида расходов в 2007 г. (11,96%).

- Доля расходов на охрану окружающей среды за весь рассмотренный период была очень низкой и сократилась с 0,03% в 2006 г. до 0,01% в 2008–2013 гг.

Таким образом, городские власти ответственны за важнейшие направления социально-экономического развития Новосибирска. При этом они располагают очень ограниченными налоговыми доходами, которые находятся полностью в их ведении (земельный налог и налог на имущество физических лиц). Кроме того, доходы от местных налогов практически не зависят от эффективности экономической политики муниципального обра-

зования. Это, соответственно, может ослабить мотивацию у органов местного самоуправления развивать бизнес на своей территории. В данной связи необходимо отметить снижение отчислений налога на доходы физических лиц, поступающих в бюджет города с 40 до 30%, что выразилось в сокращении в 2015 г. бюджетных доходов на 3,5 млрд руб.

Анализ бюджетной устойчивости

Важным аспектом бюджетного анализа является анализ устойчивости бюджета, который может быть осуществлен с использованием бюджетных коэффициентов. Результаты расчетов бюджетных коэффициентов для г. Новосибирска представлены в табл. 5.25.

Таблица 5.25

Бюджетные коэффициенты, рассчитанные для города Новосибирска*

Год	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
2006	0,36	8527	12158	0,26	0	0,74	1	11533
	<i>7,06</i>	<i>1648</i>	<i>10741</i>	<i>0,84</i>	<i>0,01</i>	<i>0,16</i>	<i>0,99</i>	<i>10555</i>
2007	0,57	11808	19244	0,36	0	0,64	1	18351
	<i>9,19</i>	<i>2939</i>	<i>19421</i>	<i>0,85</i>	<i>0,004</i>	<i>0,15</i>	<i>0,996</i>	<i>18961</i>
2008	0,46	14459	21114	0,37	0,07	0,63	0,93	22800
	<i>8,51</i>	<i>3617</i>	<i>21844</i>	<i>0,83</i>	<i>0,02</i>	<i>0,17</i>	<i>0,98</i>	<i>22197</i>
2009	0,55	12054	18673	0,40	0,06	0,61	0,94	19937
	<i>6,92</i>	<i>3989</i>	<i>22745</i>	<i>0,81</i>	<i>0,01</i>	<i>0,19</i>	<i>0,99</i>	<i>22517</i>
2010	0,59	12484	19836	0,40	0,05	0,60	0,95	20935
	<i>8,40</i>	<i>4266</i>	<i>31532</i>	<i>0,83</i>	<i>0,01</i>	<i>0,17</i>	<i>0,99</i>	<i>31561</i>
2011	0,64	13830	22633	0,44	0,08	0,56	0,92	24598
	<i>8,68</i>	<i>4885</i>	<i>34121</i>	<i>0,83</i>	<i>0,01</i>	<i>0,17</i>	<i>0,99</i>	<i>34209</i>
2012	0,64	14518	23798	0,40	0,02	0,60	0,98	24392
	<i>7,79</i>	<i>5302</i>	<i>37601</i>	<i>0,83</i>	<i>0,003</i>	<i>0,17</i>	<i>0,997</i>	<i>36255</i>
2013	0,67	15265	25517	0,44	0,06	0,56	0,94	29226
	<i>7,87</i>	<i>6569</i>	<i>45511</i>	<i>0,83</i>	<i>0,01</i>	<i>0,17</i>	<i>0,99</i>	<i>45549</i>

* Курсивом для сравнения указаны средние значения коэффициентов по городским округам и административным районам Новосибирской области.

За рассмотренный период наблюдается увеличение значения *коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов*, что говорит о возрастающей зависимости бюджета г. Новосибирска от областного бюджета. Тем не менее среднее значение данного коэффициента, рассчитанное для городских округов и административных районов Новосибирской области, существенно выше значения коэффициента Кбп для г. Новосибирска.

В отношении *коэффициента бюджетной результативности территорий* (душевых бюджетных доходов) отметим, что согласно первому варианту расчетов за период с 2006 по 2013 год Новосибирск имел достаточно высокое значение данного показателя. На фоне других муниципальных образований области, Новосибирск демонстрирует одно из самых высоких значений коэффициента Кбр, которое в целом за рассмотренный период возрастает. Примечательно, что согласно второму варианту расчетов (с учетом безвозмездных перечислений) г. Новосибирск – один из основных доноров областного бюджета – значительно отстает по данному показателю от муниципальных районов и остальных городских округов. В среднем, после перечисления средств из регионального бюджета в местные, располагаемые доходы сельских муниципальных образований Новосибирской области увеличиваются в несколько раз.

Как отмечалось выше, $K_{бз} + K_{п} = 1$. Следовательно, рассмотрим результаты расчетов данных бюджетных коэффициентов совместно.

По первому варианту расчетов в 2006–2013 гг. *коэффициент бюджетного покрытия* в г. Новосибирске составлял от 0,56 до 0,74, т.е. от 56 до 74% расходов городского бюджета покрывались полученными налоговыми и неналоговыми доходами, причем в целом за период значение данного коэффициента устойчиво сокращалось. Необходимо здесь еще раз отметить, что в среднем по муниципальным образованиям Новосибирской области (без учета г. Новосибирска) данный коэффициент составлял менее 0,2, т.е. в среднем менее 20% расходов муниципальных районов финансировались налоговыми и неналоговыми доходами, собранными на соответствующих территориях. Соответственно, значения коэффициента бюджетной задолженности по первому варианту расчетов в г. Новосибирске находились в интервале от 0,26 до 0,44, в то время как в остальных рассмотренных муниципалитетах области значение данного коэффициента превышало 0,8. То есть в среднем свыше 80% расходов муниципальных образований Новосибирской области покрывалось безвозмездными перечислениями

из областного бюджета. Согласно второму варианту расчетов коэффициент бюджетного покрытия равен либо близок к 1.

Значения *коэффициента бюджетной задолженности*, рассчитанные по второму варианту, в Новосибирске были одни из самых высоких (на фоне других муниципалитетов области), соответствующие им коэффициенты покрытия были, таким образом, ниже в городе Новосибирске, чем в среднем по области.

Во всех рассмотренных муниципалитетах Новосибирской области, в том числе и в г. Новосибирске, показатель располагаемых доходов на душу населения незначительно отличается от показателя душевых совокупных расходов. Поэтому в целом результаты расчетов коэффициента бюджетной обеспеченности населения схожи с результатами расчетов коэффициента бюджетной результативности территорий, посчитанного по второму варианту.

Таким образом, анализ структуры доходов бюджета г. Новосибирска свидетельствует о снижении уровня его самостоятельности, поскольку устойчиво растет доля безвозмездных перечислений (с 25,01% в 2006 г. до 40,18% в 2013 г.). Ожидается дальнейшего сокращения уровня налоговых доходов.

Структура расходов городского бюджета в целом отражает распределение приоритетов выполнения им своих основных функций, в соответствии с которыми основными статьями расходов являются расходы на образование, жилищно-коммунальное хозяйство и национальную экономику. Однако неустойчивость собственных доходных источников делает проблематичным финансовое обеспечение бюджетных полномочий городской власти.

В целом по результатам проведенного исследования можно резюмировать, что одной из важнейших проблем создания эффективного местного самоуправления является его адекватное финансовое обеспечение. Решение данной проблемы требует, прежде всего, укрепления доходной базы местных бюджетов. К настоящему времени доля полученных доходов в структуре местных бюджетов в большинстве муниципальных образований Новосибирской области составляет менее 20%. Это является свидетельством серьезной зависимости местных бюджетов от вышестоящих органов власти.

Подтверждением этого факта является и усилившаяся в последние годы практика роста централизации доходов территориальных бюджетов, что сопровождается и увеличением доли безвозмездных перечислений в бюджетах муниципальных образований. В частности, для большей части МО Новосибирской области

безвозмездные перечисления составляют более 70% всех доходов. Однако, как показали расчеты, это не лишает органы местного самоуправления стимулов к активизации деятельности по наращиванию собственной налоговой базы. Поэтому, несмотря на нехватку собственных ресурсов, недостаточную самостоятельность, органы местного самоуправления Новосибирской области заинтересованы в проведении эффективной бюджетной политики.

Четкая система межбюджетных взаимоотношений имеет важное экономическое, политическое и социальное значение для успешного развития государства. Процесс оказания финансовой помощи должен выступать вторичным по отношению к установлению собственной налоговой базы бюджетов каждого уровня. Для выполнения основополагающих принципов рационального формирования и эффективного функционирования всей национальной бюджетной системы – для достижения сбалансированности бюджетов разных уровней и для обеспечения их самостоятельности необходимо, прежде всего, четко и качественно установить критерии распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней.

В целом проведение системной диагностики территориальных бюджетов создает информационную базу для последующего принятия управленческих решений – разработки стратегии, подготовки программ развития, формирования бюджетов и т.д. [Фурщик, Марков, 2006, с. 232–250.]. Ее результаты позволяют:

- использовать в дальнейшей работе подготовленное структурированное описание территориальной бюджетной системы, включающее ключевые численные параметры и взаимосвязи;
- определить основные причины возникающих на территории проблем;
- готовить решения с учетом выявленных тенденций и оценок бюджетной ситуации по различным направлениям формирования доходов и осуществления расходов региональных и местных бюджетов;
- сформировать понимание имеющихся резервов и ограничений;
- предварительно выявить направления, по которым целесообразна подготовка практических рекомендаций;
- сконцентрировать усилия на разработке решений для наиболее проблемных областей;
- получить информацию о передовом опыте других регионов и государств, а также избежать повторения негативных результатов.