



Независимый анализ местного бюджета

Руководство для организаций гражданского общества

Авторы:
Юрие Моркотыло
Еуджен Гилецки

Publicația dezvoltată în cadrul proiectului «Informați, împuterniciți și acționați! Societatea civilă pentru îmbunătățirea gestionării bugetului în Republica Moldova», care este implementat de Centrul Analitic Independent «Expert-Grup» în calitate de partener principal în consorțiu cu Fondul Konrad Adenauer (KAS) (Germania), Centrul de studii europene (CSEE) (Lituania) și Institutul pentru politici și reforme europene (IEPR). Proiectul este finanțat de Uniunea Europeană și Fondul Konrad Adenauer. Punctele de vedere exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Uniunii Europene și al Fondului Konrad Adenauer.

Содержание

<u>СЛОВАРЬ БЮДЖЕТНОЙ ТЕРМИНОЛОГИИ</u>	3
<u>I. НЕЗАВИСИМЫЙ АНАЛИЗ БЮДЖЕТА. ОБЩИЕ КОНЦЕПТЫ</u>	4
1.1 ЧТО ТАКОЕ НЕЗАВИСИМЫЙ АНАЛИЗ БЮДЖЕТА?	4
1.2 ЧТО СОДЕРЖИТ НАБ?	5
<u>II. СТРУКТУРА НАБ</u>	6
2.1 ГДЕ МОЖНО ПОЛУЧИТЬ ДАННЫЕ ДЛЯ НАБ?.....	6
2.2 СТРУКТУРА НАБ.....	8
<u>III. ВНЕДРЕНИЕ НАБ. ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР</u>	11
3.1 ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР. РАСЧЕТ ПОКАЗАТЕЛЕЙ НАБ	11
<u>IV. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАБ</u>	16
3.1 КОГДА МОЖНО ИСПОЛЬЗОВАТЬ РЕЗУЛЬТАТЫ НАБ?	16

СЛОВАРЬ БЮДЖЕТНОЙ ТЕРМИНОЛОГИИ

Бюджет – совокупность доходов, расходов и источников финансирования, предназначенных для реализации функций органов центрального и местного публичного управления;

Местные бюджеты – совокупность доходов, расходов и источников финансирования, предназначенных для реализации функций органов местного публичного управления;

Бюджеты административно-территориальных единиц первого уровня – местные бюджеты, представляющие бюджеты сел (коммун), городов (муниципиев, за исключением муниципиев Бельцы и Кишинев);

Бюджетный календарь – план мероприятий бюджетного процесса, в котором установлены сроки их реализации и ответственные органы;

Расходы бюджета – совокупность выплат, утвержденных в бюджете/осуществляемых из бюджета, за исключением платежей, относящихся к операциям с финансовыми активами и обязательствами бюджета;

Текущие расходы – совокупность бюджетных расходов, за исключением расходов на капиталовложения;

Расходы на персонал – совокупность расходов, предназначенных для оплаты труда и обязательных страховых выплат и взносов работников бюджетного сектора за работу, которые они выполнили в течение определенного периода;

Бюджетная классификация – унифицированная система кодов, группирующая и систематизирующая бюджетные показатели согласно определенным критериям для обеспечения сопоставимости, а также методологические нормы их применения;

Задолженность местного бюджета – договорные денежные обязательства, подлежащие погашению, и причитающиеся и невыплаченные проценты, контрактованные органом местного публичного управления для финансирования бюджетного дефицита;

Капитальные инвестиции – бюджетные расходы, предназначенные для создания основных средств (строительство и/или обновление, реконструкция или расширение существующих основных средств);

Бюджетный процесс – последовательность действий по разработке, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджетов и представлению отчетов по ним;

Проект бюджета – свод оценок доходов и расходов, бюджетного сальдо и источников финансирования бюджета, подготовленный органом местного публичного управления (примэрией) и представленный на утверждение Местному совету;

Бюджетное сальдо – разность доходов и расходов бюджета. Отрицательное сальдо бюджета представляет дефицит, положительное сальдо – профицит, а нулевое сальдо – бюджетное равновесие;

Доходы бюджета – финансовые средства, утвержденные к поступлению/поступающие в бюджет, за исключением средств, относящихся к операциям с финансовыми активами и обязательствами бюджета;

Собственные доходы – доходы бюджетов административно-территориальных единиц, формируемые из налогов, сборов и других платежей, поступающих прямо и полностью в соответствующие бюджеты;

Трансферты общего назначения – финансовые средства, выделенные необусловлено из государственного бюджета бюджетам административно-территориальных единиц для финансирования сфер деятельности органов местного публичного управления;

Трансферты специального назначения – финансовые средства, выделенные обусловлено из государственного бюджета и/или других бюджетов бюджетам административно-территориальных единиц для обеспечения выполнения публичных функций или для других специальных целей.

I. НЕЗАВИСИМЫЙ АНАЛИЗ БЮДЖЕТА. ОБЩИЕ КОНЦЕПТЫ

1.1 Что такое независимый анализ бюджета?

Независимый анализ бюджета (НАБ) касается усилий организаций гражданского общества и/или населения по анализу прозрачности и порядка внедрения публичных бюджетов различного уровня для того, чтобы способствовать как можно более эффективному и справедливому распоряжению публичными деньгами. По сути, НАБ предполагает непредвзятый анализ либо проекта бюджета, подлежащего утверждению, либо отчета о внедрении бюджета.

Главные цели НАБ:

- **Повышение степени понимания бюджета населением.** В процессе НАБ технические аспекты официального бюджета представляют в упрощенной форме либо с подробными пояснениями для того, чтобы они были понятны как можно более широкой группе населения. Кроме того, в рамках НАБ обозначают только существенные аспекты публичного бюджета.

- **Воздействие граждан на бюджетные ассигнования.** Благодаря НАБ население лучше понимает воздействие расходов публичного бюджета на их повседневную жизнь, также НАБ помогает мобилизовать общественное мнение для достижения более справедливого уровня ассигнований из бюджета.
- **Улучшение целевого выделения бюджетных средств всем группам населения с точки зрения прав человека.** НАБ позволяет выяснить, в какой мере публичный бюджет в равной и недискриминирующей мере решает проблемы всех групп жителей в населенном пункте. Именно такой анализ может выявить тот факт, что определенные группы (к примеру, люди с особыми потребностями, женщины, молодежь и пр.) не пользуются бюджетными ассигнованиями. В итоге бюджетные ассигнования можно будет привести в соответствие с этими потребностями и выделять под решение конкретных проблем указанных групп населения.
- **Инициирование дебатов насчет приоритетов в области расходов.** С помощью НАБ анализируют существующие приоритеты в области расходов, изучают, в какой мере они соответствуют проблемам, которые имеются в населенном пункте. На основе НАБ можно инициировать дискуссии для того, чтобы привести бюджетные расходы в соответствие с существующими в населенном пункте проблемами, если выяснится, что между ними отсутствует четко обоснованная взаимосвязь.

1.2 Что содержит НАБ?

НАБ включает, по крайней мере, следующие ключевые аспекты:

- **Анализ бюджетных расходов с точки зрения приоритетов в области проводимой политики.** Любой бюджет должен отражать приоритеты местного органа власти в области проводимой политики. Зачастую бюджетные ассигнования однако не соответствуют приоритетам, закрепленным в документах политик/документах о стратегическом развитии. К примеру, местный орган власти (примэрия) утверждает документ в области стратегического развития населенного пункта и устанавливает несколько приоритетов в своих действиях. Затем под эти приоритеты средства не выделяются – либо из-за отсутствия финансов, либо из-за того, что была разработана нереалистичная программа. Цель НАБ – выяснить, существует ли разрыв между бюджетом и обязательствами властей, и выработать предложения по их сообразованию.
- **Анализ бюджетных расходов за период, включающий несколько лет.** Анализ тенденций бюджетных расходов на протяжении нескольких лет имеет существенное значение для того, чтобы определить, в какой мере местный орган власти соблюдает взятые обязательства и финансирует именно приоритеты, установленные в своих документах по стратегическому развитию населенного пункта. Анализ по одному году может не дать четкие результаты на этот счет, поскольку финансирование приоритетной области может существенно

отличаться из года в год. Кроме того, анализ, охватывающий более длительный период, позволит узнать, в какой мере запланированные показатели отличаются от выполненных (к примеру, разница может быть обусловлена сокращением объема трансфертов из госбюджета).

- **Анализ бюджетных ассигнований по определенным социально уязвимым либо недостаточно представленным в жизни сообщества группам.** Важная цель публичной политики, которая должна получать финансирование из местного бюджета, состоит в социальной инклюзии и оказании помощи различным уязвимым/недостаточно представленным группам населения (люди с особыми потребностями, молодежь, женщины, пожилые, этнические меньшинства). В рамках НАБ изучается, есть ли у органа местной власти подобные программы, рассчитанные для уязвимых/недостаточно представленных групп населения, и финансирует ли он такие программы.

НАБ можно разработать более подробным, чтобы он включал наряду с перечисленными аспектами и анализ, основанный на многочисленных бюджетных показателях. Многогранность каждого НАБ зависит от опыта команды, которая отвечает за разработку такого анализа.

II. СТРУКТУРА НАБ

2.1 Где можно получить данные для НАБ?

Данные для анализа можно получить из нескольких источников, но главными являются следующие пять:

- **Проект бюджета населенного пункта.** В соответствии с хорошей практикой бюджетной прозрачности местные власти обязаны обнародовать проекты бюджетов и отчеты об их исполнении. Как правило, проекты местных бюджетов можно найти на веб-странице примэрии. Если эти документы не обнародованы, у граждан есть право потребовать доступ к бюджетам в соответствии с нормами Закона о доступе к информации¹.
- **Отчеты об исполнении местных бюджетов.** Их публикуют на веб-странице Министерства финансов и они охватывают различные периоды (месяц или год). Отчеты об исполнении местных бюджетов публикуют в Каталоге открытых данных Министерства финансов².
- **База данных публичных финансов (BOOST).** Она содержит дезагрегированные данные по всем бюджетным уровням за период 2005-2017 годов. База данных доступна в формате .xls на веб-странице Министерства финансов³.

¹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311759&lang=2>

² <http://mf.gov.md/ro/ministerul-finan%C8%9Belor/catalogul-de-date-deschise-al-ministerului-finan%C8%9Belor-2019>

³ <http://mf.gov.md/ro/categoria-documentului/boost>

- **База данных местных бюджетов.** Она представляет собой веб-платформу (<http://localbudgets.viitorul.org/>), на которой представлены дезагрегированные данные по бюджетам 930 населенных пунктов Республики Молдова. В настоящее время данные, доступные в режиме онлайн, охватывают период 2007-2017 годов⁴.
- **Веб-портал бюджетной прозрачности.** Портал доступен на веб-странице Министерства финансов (<https://buget.mf.gov.md/ro>) и представляет собой инструмент визуализации данных об исполнении Государственного и местных бюджетов. Доступные данные охватывают период 2016-2019 годов.

Каждый из перечисленных выше источников данных отличается как преимуществами, так и недостатками для процесса бюджетного анализа. Особенности каждого из источников:

- **Проект бюджета населенного пункта.** Преимущества этого источника бюджетных данных для пользователя состоит в том, что в нем сведения представлены в дезагрегированном виде (подробно) по каждому году в отдельности. Кроме того, финансовые данные сопровождаются и пояснительными записками, в которых обоснованы расходы и доходы примэрии. Вместе с тем, бюджеты, обнародованные многими примэриями, представлены в формате, который сложно обрабатывать в ходе количественного анализа. Как правило, файлы выкладываются в формате .doc, а не .xls. К примеру, примэрия города Сорока публикует бюджет исключительно в формате .doc, причем даже приложения с количественными данными⁵. Другой недостаток бюджетов, которые обнародуют примэрии, состоит в том, что в них не включены данные в соответствии с бюджетной классификацией (к примеру, в случае гор. Сороки не указаны бюджетные данные согласно экономической классификации).
- **Отчеты об исполнении местных бюджетов.** На веб-странице Минфина отчеты об исполнении местных бюджетов публикуют в формате, простом для использования в расчетах (.xls), к тому же они охватывают различные периоды (годовые и ежемесячные). Недостаток таких оперативных отчетов в том, что они тоже не содержат данные по всем бюджетным классификациям и публикуются только в соответствии с функциональной.
- **База данных публичных финансов (BOOST).** Бюджетные данные, содержащиеся в BOOST, включают самую широкую и подробную информацию относительно расходов и доходов местных властей (однако доходы только за период 2014-2017 годов). Там же можно найти бюджетные расходы в соответствии с большинством бюджетных классификаций, за исключением программной. Главный недостаток этого источника заключается однако в том, что он актуализируется с опозданием – не менее года после завершения

⁴ Веб-платформа местных бюджетов разработана Институтом экономических и социальных реформ Словакии (INEKO) в партнерстве с ИПСИ «Viitorul».

⁵ <http://www.primisoroca.md/ro/bugetul-municipiului-soroca>

бюджетного года. В настоящее время в BOOST доступны данные только до 2017 года.

- **База данных местных бюджетов.** Это онлайн-инструмент анализа местных бюджетов. Преимущество этой онлайн-базы данных в том, что в отличие от BOOST в ней представлены уже подсчитанные бюджетные показатели и в ней работают простые в использовании фильтры поиска. Вместе с тем, как и в случае BOOST, ее недостаток состоит в том, что данные актуализируются с опозданием, равным не менее году. В настоящее время в ней доступны данные только до 2017 года. Кроме того, данные не выкладываются в соответствии со всеми бюджетными классификациями (административная).
- **Веб-портал бюджетной прозрачности.** По сравнению с обозначенными выше источниками данных этот портал имеет целый ряд преимуществ. На нем данные актуализируются чаще – в настоящее время доступны данные до 2019 года. Кроме того, исполнение бюджета отражено не только за весь год в целом, но и отдельно по каждому месяцу. Недостаток портала в отсутствии информации насчет исполнения бюджета в соответствии с административной классификацией, а также в том, что данные доступны только с 2016 года.

Выбор источника данных для бюджетного анализа зависит от его цели. Если цель анализа – получить ключевые показатели по конкретному году и ознакомиться с доводами местного органа власти, тогда рекомендуется прибегать к данным из проекта бюджета населенного пункта. Более основательный анализ бюджета и социально-экономических реалий в населенном пункте потребует многолетней подборки данных для того, чтобы сравнить бюджетные показатели в течение определенного временного отрезка. В таком случае рекомендуется обратиться, прежде всего, к Порталу бюджетной прозрачности, который, к тому же, прост в использовании.

2.2 Структура НАБ

Главная цель НАБ – дать ответ на вопросы о том, сколько денег тратит примэрия и каким образом. Чтобы ответить на эти вопросы, обычно необходимо провести всесторонний анализ бюджета населенного пункта. Однако чтобы понять общие тенденции, достаточно проанализировать лишь подборку ключевых данных, способных вскрыть самые очевидные проблемы.

В качестве методологического ориентира, на основе которого будет проводиться отбор показателей, может служить система классификации публичных расходов. Бюджетная классификация – механизм систематизации бюджетных данных, она позволяет анализировать расходы с нескольких точек финансово-экономического характера⁶. В процессе анализа будут использоваться показатели в соответствии со следующей бюджетной классификацией:

⁶ Больше подробностей относительно бюджетной классификации, которая применяется в Республике Молдова, можно найти в Приказе министра финансов №208 от 24.12.2015 «О бюджетной классификации» (<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=362651&lang=2>)

- **Функциональная классификация.** Она систематизирует бюджетные расходы по их цели. С помощью такой классификации можно проанализировать расходы по различным секторам, как то: образование, социальная защита, безопасность. К примеру, анализируя бюджетные расходы согласно функциональной квалификации, можно выявить, какие области приоритетные в местном бюджете, то есть образование или же социальная защита.
- **Экономическая классификация.** Систематизация расходов в соответствии с этой бюджетной классификацией направлена на то, чтобы разделить расходы на текущие и капитальные (инвестиции), имеющие долгосрочное воздействие. Анализ бюджетов с точки зрения такой классификации позволяет, к примеру, выяснить, сколько выделяет примэрия на различного рода инвестиции в населенном пункте, а сколько на свою текущую деятельность.
- **Административная классификация.** В этой классификации финансовые данные распределены по учреждениям. К примеру, применение административной классификации позволит выяснить удельный вес расходов на содержание примэрии в совокупном объеме расходов местного бюджета.

Во всех рекомендуемых для анализа источниках бюджетных данных информация представлена в соответствии с большинством перечисленных видов классификации.

Список ключевых показателей для анализа бюджета населенного пункта приведен в Таблице 1. Вместе с тем, этот список можно расширить и дополнить для проведения более масштабного и емкого анализа бюджета того или иного населенного пункта.

Таблица 1. Список ключевых показателей для НАБ

Показатель	Цель показателя	Расчет показателя
Совокупные доходы местного бюджета (в номинальном и реальном выражении)	Уровень бюджетных доходов указывает на объем ресурсов, которые имеются в распоряжении примэрии. Анализируются доходы за несколько лет, чтобы выяснить тенденцию к их росту либо спаду. Анализ, охватывающий более длительный период, имеет решающее значение, ведь на цифрах по бюджету за один только год могут сказаться какие-нибудь факторы, характерные только для того года. Кроме того, чтобы выяснить воздействие инфляции на бюджетные доходы, их подсчитывают в реальном выражении.	Доходы в номинальном выражении указаны в отчетах об исполнении бюджета. Доходы в реальном выражении = (Доходы в номинальном выражении)/(Индекс потребительских цен)
Собственные доходы (% в совокупном объеме бюджетных доходов)	Удельный вес собственных доходов в совокупном объеме доходов примэрии показывает, в какой мере местный орган власти зависит от трансфертов из госбюджета. Чем выше удельный вес трансфертов из госбюджета, тем ограниченнее местный орган власти в свободе принятия решений относительно	Удельный вес собственных доходов (%) = (Собственные доходы)/(Совокупные доходы)*100%

	внедрения бюджета. Кроме того, низкий уровень собственных доходов свидетельствует о проблемах в плане основы налогообложения в населенном пункте как с точки зрения уклонения от уплаты налогов, так и с точки зрения его недостаточного экономического развития.	
Бюджетные расходы (в номинальном и реальном выражении)	Указывают на величину бюджетных расходов, выполненных либо запланированных в местном бюджете. Анализируются расходы за несколько лет, чтобы выявить тенденцию к их росту либо спаду. Анализ, охватывающий более длительный период, имеет решающее значение, ведь на цифрах по бюджету за один только год могут сказаться какие-нибудь факторы, характерные только для того года. Кроме того, чтобы выявить воздействие инфляции на бюджетные расходы, их подсчитывают в реальном выражении.	Расходы в номинальном выражении указаны в отчетах об исполнении бюджета. Расходы в реальном выражении = (Расходы в номинальном выражении)/(Индекс потребительских цен)
Расходы в соответствии с функциональной бюджетной классификацией	Показывает приоритетные сферы расходов (к примеру, образование). Чтобы выявить, какие сферы поглощают больше бюджетных ресурсов, подсчитывается удельный вес каждой из них в совокупном объеме бюджетных расходов. Сфера с наибольшим удельным весом расходов в течение нескольких лет считается приоритетной. Приоритетные сферы, определенные исходя из данных бюджета, сопоставляются с обозначенными в качестве приоритетных в стратегической программе развития населенного пункта.	Удельный вес расходов в области N = (Расходы по области N)/(Совокупный объем бюджетных расходов)*100%
Расходы в соответствии с экономической бюджетной классификацией	Указывает на текущие и капитальные расходы (инвестиции). К примеру, чтобы определить приоритетность инвестиций (ремонт дорог, уличное освещение, ремонт детских садов и пр.), подсчитывается удельный вес расходов капитала в совокупном объеме бюджетных расходов на протяжении нескольких лет. Если удельный вес таких расходов низкий, тогда местный бюджет ориентируется преимущественно на финансирование своей текущей деятельности, а не на устойчивое развитие.	Удельный вес капитальных расходов = (Капитальные расходы)/(Совокупный объем расходов)*100%
Расходы в соответствии с административной бюджетной классификацией	Указывает расходы по различным учреждениям в населенном пункте. К примеру, в соответствии с этой классификацией можно подсчитать удельный вес расходов для нужд примэрии в совокупном объеме	Удельный вес расходов в расчете на учреждение = (Расходы на учреждение)/(Совокупный объем расходов)*100%

	бюджетных ассигнований. Объемный и растущий бюджет, рассчитанный для примэрии, может привести к недостаточному финансированию других учреждений.	
Годовой процент роста доходов и расходов	Годовой процент роста подсчитывают исходя из доходов и расходов в их реальном выражении. Годовой процент роста за несколько лет указывает на общую тенденцию в плане доходов и расходов - к росту, спаду либо к стагнации.	Фактический процент роста доходов = $(\text{Доходы за второй год} - \text{Доходы за первый год}) / (\text{Доходы за первый год}) * 100\%$ Фактический процент роста расходов = $(\text{Расходы за второй год} - \text{Расходы за первый год}) / (\text{Расходы за первый год}) * 100\%$
Доходы бюджета в расчете на одного жителя населенного пункта	Доходы на душу населения необходимы для того, чтобы сравнить их с положением в других населенных пунктах. В населенных пунктах с более высоким уровнем доходов на душу населения, соответственно, выше и объем финансовых ресурсов, которые можно направить на развитие населенного пункта.	Доходы на душу населения = $(\text{Совокупные доходы}) / (\text{Число жителей})$
Расходы бюджета в расчете на одного жителя населенного пункта	Расходы на душу населения необходимы для того, чтобы сравнить их с положением в других населенных пунктах. Населенные пункты с более высоким уровнем расходов на душу населения более процветающие и развитые с точки зрения инфраструктуры.	Расходы на душу населения = $(\text{Совокупные расходы}) / (\text{Число жителей})$
Расходы бюджета для нужд уязвимых или недостаточно представленных групп населения	Такие расходы необходимы для улучшения жизни уязвимых лиц (к примеру, людей с особыми потребностями) или же для стимулирования участия групп, которые в меньшей степени представлены в социальной жизни сообщества (к примеру, женщин, молодежи, меньшинств и пр.). Чем больше средств выделяет примэрия из бюджета для таких групп, тем инклюзивнее бюджет населенного пункта, следовательно, стимулируется участие в социальной жизни как можно более широких групп населения.	Удельный вес расходов для целевой группы населения = $(\text{Расходы на целевую группу населения}) / (\text{Совокупные расходы}) * 100\%$

Источник: Компиляция автора

III. ВНЕДРЕНИЕ НАБ. ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

3.1 Практический пример. Расчет показателей НАБ

Практический пример разработан на основе бюджета города **Яловень**. В качестве источника данных для этой практической работы отобрали Веб-портал бюджетной прозрачности, что позволяет охватить в его ходе и проанализировать период 2016-2019 годов. Для расширения периода анализа можно использовать и другие перечисленные выше источники данных, к примеру, базу данных BOOST. Вместе с тем, для НАБ по гор. Яловень невозможно использовать данные, содержащиеся в проектах местного бюджета, из-за низкого уровня бюджетной прозрачности. Так, на веб-странице примэрии доступен только проект бюджета за 2016 год, а самые последние там не выложены⁷.

Совокупные доходы гор. Яловень на протяжении последних трех лет были разными. После существенного роста в 2017 – на 25% по сравнению с предыдущим годом в номинальном выражении (или на 17,5% в реальном выражении) – в 2018 они уменьшились. Спад совокупных доходов объясняется по большому счету сокращение объема трансфертов из Государственного бюджета местному в связи с тем, что в 2018 году собственные доходы были практически на уровне 2017 года (Таблица 2). В то же время зависимость местного бюджета от трансфертов из Госбюджета выросла, хотя и незначительно. В 2018 году только около 35% всех местных доходов были обеспечены за счет собственных средств, что ниже, чем в 2016 году. Эти тенденции ограничивают возможности местного органа власти финансировать различные проекты.

Таблица 2. Ключевые показатели доходов бюджета гор. Яловень

	2016	2017	2018
Доходы (тыс. леев, в номинальном выражении)	28 527	35 722	34 682
Собственные доходы (тыс. леев, в номинальном выражении)	10 380	12 097	12 067
Собственные доходы (% в совокупном объеме)	36,4	33,9	34,8
Доходы на душу населения (леев)	1805,5	2246,7	2195,1
Индекс потребительских цен	106,4	106,6	103,0
Дефлятор	100	106,6	109,6
Доходы (тыс. леев, в реальном выражении)	28 527	33 510	31 644
Показатель роста (в номинальном выражении, %)		25,2	-2,9
Показатель роста (в реальном выражении, %)		17,5	-5,6
Фактически проживающее население (тыс. человек)	15,8	15,9	15,8

Источник: Расчеты автора на основе данных Министерства финансов и Национального бюро статистики

⁷ <http://ialoveni.md/bugetul-local-2016/>

За последние несколько лет бюджетные расходы гор. Яловень значительно выросли. В 2016-2018 годы местные расходы увеличились на 8 млн. леев, а показатель роста впечатляющий - на 27% (Таблица 3). Речь идет о расходах в номинальном выражении, то есть они не учитывают и рост цен (инфляцию). Если же принять во внимание воздействие инфляции, то рост расходов в реальном выражении составил примерно 16%, однако в 2018 году наблюдалась стагнация. Таким образом, инфляция ощутимо уменьшила покупательную способность бюджетных расходов в краткосрочной перспективе, равной трем годам.

Как подсчитать расходы в реальном выражении?

Для подсчета расходов в реальном выражении необходимо исключить воздействие инфляции. Инфляцию подсчитывают с помощью Индекса потребительских цен (ИПЦ), который обнародует Национальное бюро статистики⁸. Затем выбирают отчетный год, по сравнению с которым будут подсчитывать рост цен в следующие годы. Для основного года устанавливают ИПЦ на уровне 100, его еще называют дефлятором. Далее по каждому следующему году ИПЦ суммируют с ИПЦ за предыдущий год. Чтобы узнать сумму расходов в реальном выражении, сумму расходов в номинальном выражении делят на дефлятор (сумма ИПЦ до соответствующего года).

К примеру, чтобы подсчитать расходы гор. Яловень за 2018 год в реальном выражении, необходимо сделать следующие шаги:

1. Разделить ИПЦ и величину дефлятора в основной год на 100;
2. Суммировать ИПЦ за 2017 год на величину 1 за 2016 год, разделив для начала на 100 ($1 + 0,066 = 1,066$), затем суммировать эту величину с показателем за 2018 год ($1,066 + 0,03 = 1,096$);

Величина расходов за 2018 году в номинальном выражении (35 012 тыс. леев) делится на дефлятор, подсчитанный за соответствующий год ($35\ 012 / 1,096 = 31\ 945$ тыс. леев). Полученная сумма показывает, на сколько именно снизилась покупательная способность бюджетных расходов по сравнению с 2016 годом.

Рост бюджета города привел и к более высоким отчислениям на душу населения. Объем расходов в расчете на каждого жителя увеличился за три года на 27% – до 2216 леев (Таблица 3). На самом же деле ассигнования в расчете на душу населения могут оказаться выше из-за того, что фактическое число жителей гор. Яловень ниже, чем в официальных данных, представленных Национальным бюро статистики. Если в соответствии с официальными данными, фактически проживающее в городе население

⁸ <http://statistica.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=335&id=2344>

составляет около 15,8 тыс. человек, то данные переписи 2014 года показывают, что численность населения составляла всего 12,5 тыс. человек⁹.

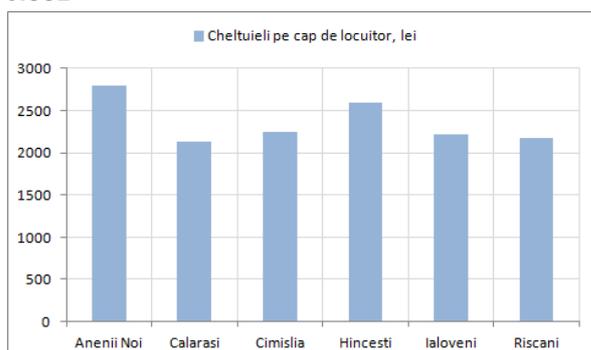
Таблица 3. Ключевые показатели расходов бюджета гор. Яловень

	2016	2017	2018
Расходы (тыс. леев, в номинальном выражении)	27 593	34 084	35 012
Индекс потребительских цен	106,4	106,6	103,0
Дефлятор	100	106,6	109,6
Расходы (тыс. леев, в реальном выражении)	27 593	31 974	31 945
Показатель роста (в номинальном выражении, %)		23,5	2,7
Показатель роста (в реальном выражении, %)		15,9	-0,1
Население (тыс. человек)	15,8	15,9	15,8
Расходы в расчете на одного жителя (леев)	1746,4	2143,6	2216,0

Источник: Расчеты автора на основе данных Министерства финансов и Национального бюро статистики

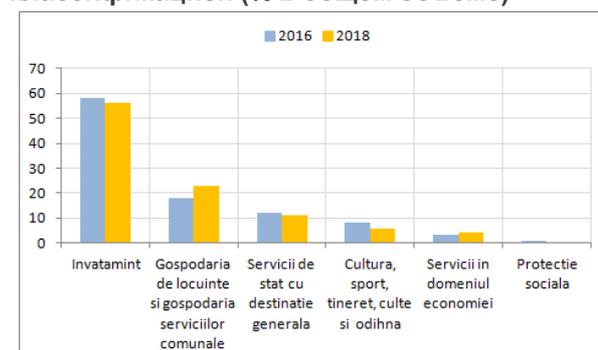
Расходы в расчете на душу населения в гор. Яловень примерно на том же уровне как и в других городах. В 2018 году у большинства районных центров в центральном регионе Республики Молдова был сопоставимый уровень расходов на душу населения – от 2000 до 2500 леев (Фигура 1). Вместе с тем, в гор. Яловень расходы на душу населения ниже, чем у лидирующего в этом отношении города Анений Ной. Тем не менее, ситуация может перемениться, если принять во внимание фактическую численность населения в каждом населенном пункте.

Фигура 1. Сопоставительный анализ расходов на душу населения в 2018 году, леев



Источник: Расчеты автора на основе данных Министерства финансов

Фигура 2. Бюджетные расходы в соответствии с функциональной классификацией (% в общем объеме)



Источник: Расчеты автора на основе данных Министерства финансов

Расходы на душу населения, леев	2016	2018
---------------------------------	------	------

⁹ <http://statistica.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=479&>

Анени й Ной	Кэлэра шь	Чимишл ия	Хынчеш ть	Ялове нь	Рышка нь		Образован ие	Жилищное и коммунальн ое хозяйство	Государственн ые услуги общего назначения	Культура ; спорт, молодеж ь, культы и отдых	Услуги в области экономи ки	Социальн ая защита
----------------	--------------	--------------	--------------	-------------	-------------	--	-----------------	--	--	--	--------------------------------------	-----------------------

Подавляющая часть бюджета гор. Яловень предназначена для нужд образования. Эта сфера «поглощает» более половины местного бюджета (56% в совокупном объеме бюджетных расходов в 2018 году). На коммунальное хозяйство и государственные услуги общего назначения (деятельность примэрии) тратят свыше 20% местного бюджета. На остальные виды деятельности выделяется менее 30% городского бюджета (Фигура 2).

За 2016-2018 годы произошли изменения в структуре бюджетных ассигнований. Значительно увеличился удельный вес расходов на нужды коммунального хозяйства - с 17% до 23% совокупного объема бюджетных расходов. Рост произошел за счет снижения удельного веса таких областей как образование, культурные и молодежные мероприятия и пр. Снижение удельного веса по указанным областям отнюдь не означает, что они получили меньше денег, просто ассигнования для сферы коммунального хозяйства увеличивались быстрее.

Анализ местного бюджета с точки зрения экономической классификации выявляет рост расходов на капиталовложения. В 2016-2018 годы ассигнования для инвестиций увеличились с 3,8 до 6,0 млн. леев, или на 56%. Удельный вес капиталовложений увеличился с 14% до 17% в совокупном объеме расходов бюджета. Рост капитальных расходов соответствует росту ассигнований на коммунальное хозяйство, о котором говорилось выше. Таким образом, на протяжении последних трех лет эта сфера была приоритетной.

Это существенный рост и он соответствует приоритетам/проектам, обозначенным в Стратегии социально-экономического развития гор. Яловень на 2019-2025 годы¹⁰. В то же время в документе не были точно указаны приоритеты развития на среднесрочный период, что усложняет анализ того, в какой мере нынешние расходы бюджета соответствуют стратегическим целям.

Большинство бюджетных расходов сводятся к текущим, в частности, к расходам на персонал. На оплату труда бюджетников в этом населенном пункте уходит почти половина бюджета (48% совокупных расходов).

Данные, выложенные на Портале бюджетной прозрачности, не доступны и в соответствии с административной классификацией. Анализ расходов с учетом институционального профиля можно выполнить на основе проекта и отчетов об исполнении местного бюджета. К сожалению, примэрия гор. Яловень в последние годы не обнародовала эти документы. Кроме того, отсутствие бюджетной прозрачности не

¹⁰ <http://ialoveni.md/strategia-de-dezvoltare-socio-economica-a-or-ialoveni-pentru-perioada-2019-2025/>

позволяет проанализировать, существуют ли расходы, предназначенные для уязвимых групп в населенном пункте.

Дополнительные примеры по НАБ для городов [Чимишлия](#), [Кэлэрашь](#) и [Сорока](#) доступны на странице Независимого аналитического центра «Expert-Grup»¹¹.

IV. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАБ

3.1 Когда можно использовать результаты НАБ?

Выводы, полученные в процессе анализа местного бюджета, могут применяться гражданами и гражданским обществом в качестве аналитической основы в процессе дискуссий с примэрией. Процесс взаимодействия граждан и примэрии можно упростить, создав Местную коалицию. Она представляет собой неформальную ассоциацию граждан (в том числе, включает представителей гражданского общества), у которой однако есть внутренние правила и лицо, ответственное за согласование ее деятельности. Подобная структура, сформированная на местном уровне, позволит институционально закрепить и упростить взаимодействие граждан и примэрии.

Образец регламента по созданию Местной коалиции можно найти в Приложении 1.

Дискуссии можно направить как на порядок внедрения бюджета (эффективность и результативность расходов), так и на обоснование приоритетов расходов в следующие годы. Специфика вопросов, затрагиваемых гражданами (Местная коалиция) и гражданским обществом, может ориентироваться на бюджетный календарь, представленный в Фигуре 3.

С более подробным представлением бюджетного календаря можно ознакомиться в инфографике, доступной по [следующей ссылке](#).

НАБ можно использовать, по крайней мере, на двух важных этапах бюджетного процесса. Один из них – представление примэрией Местному совету проекта местного бюджета на следующий год. Такой документ обязательно следует представить до 20 ноября. Зная этот крайний срок, представители гражданского общества (Местной коалиции) могут потребовать от примэрии организовать дискуссии/слушания по проекту бюджета примерно за месяц до представления этого документа в Местном совете. Смысл организовать дискуссии за месяц до представления проекта состоит в том, что к этому времени примэрия, как правило, завершает большую часть работы над документом. Кроме того, публичные дискуссии за месяц до представления проекта

¹¹ <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1832-ghid-de-analiza-a-bugetului-local>

бюджета в Местном совете оставляют примэрии достаточно времени на то, чтобы включить предложения гражданского общества (Местной коалиции) в проект бюджета. На этом этапе дискуссий можно использовать выводы НАБ для того, чтобы, к примеру, изменить некоторые приоритеты в области финансирования.

Фигура 3. Крайние сроки бюджетного календаря на местном уровне



Источник: Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности

Если на указанном этапе примэрия не учитывает многие предложения гражданского общества (Местной коалиции), то их можно выдвинуть Местному совету. Поправки можно предложить на этапе утверждения бюджета Местным советом, который

необходимо завершить до 10 декабря. Тесное взаимодействие гражданского общества (Местной коалиции) не только с примэрией, но и с Местным советом позволит получить проект бюджета, представленный на утверждение, и выявить, с какими предложениями примэрия не согласилась на предыдущем этапе дискуссий. Кроме того, сотрудничество с Местным советом упростит включение многих предложений, выдвигаемых гражданским обществом (Местной коалицией) в утвержденный бюджет.

Другой этап, на котором можно использовать НАБ, это представление отчета об исполнении бюджета за предыдущий год. Примэрия представляет Местному совету отчет об исполнении до 15 марта, а утвердить этот документ необходимо до 1 апреля. На указанном этапе НАБ за предыдущий год следует актуализировать и включить в него, в том числе, показатели, указанные в настоящем руководстве. Результаты и выводы дискуссий по проекту об исполнении бюджета можно использовать впоследствии в процессе планирования бюджета на следующий год.

С более подробной информацией насчет осуществления бюджетного процесса и этапов участия можно ознакомиться в Руководстве о приемах участия.

Expert-Grup

+373 22 929 994

str. A. Bernardazzi 45
MD-2012, Chişinău
Republica Moldova

info@expert-grup.org

IPRE

+373 22 788 978

+373 22 788 986

+373 22 788 989

str. Bucureşti 90, of. 20
MD-2001, Chişinău
Republica Moldova

info@ipre.md

