

## ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ - ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

© 2017 Киевич Александр Владимирович

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов предприятий и отраслей

Международный банковский институт

190000, г. Санкт-Петербург, Невский пр-т, д. 60

© 2017 Морунова Галина Владимировна

кандидат экономических наук, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов

Санкт-Петербургский государственный экономический университет

191023, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21

© 2017 Бухтик Марина Игоревна

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов

Полесский государственный университет

225710, Республика Беларусь, г. Пинск, ул. Днепровской Флотилии, д. 23

E-mail: a.v.kievich@yandex.ru, morunova2009@mail.ru, buhtik84@mail.ru

В условиях развития стратегического планирования на муниципальном уровне актуализируются вопросы эффективности муниципальных программ, определения оптимального объема их финансового обеспечения. Новым инструментом оптимизации становится общественное участие граждан в бюджетном процессе - инициативное бюджетирование.

*Ключевые слова:* эффективность муниципальных программ, финансовое обеспечение, инициативное бюджетирование.

В современных условиях развития стратегического планирования на муниципальном уровне особенно остро актуализируются вопросы эффективности муниципальных программ, определения оптимального объема их финансового обеспечения. На практике объем финансового обеспечения в бюджетной сфере России чаще всего определяется затратным или ресурсным методом. Однако, на наш взгляд, при планировании муниципальных программ следует применить базовое правило эффективности: оптимальным является тот объем деятельности, при котором предельная общественная выгода равна предельным общественным затратам. Данный подход позволил выявить новый инструмент оптимизации муниципальных программ.

Сегодня в трудах отечественных и зарубежных ученых довольно широко рассмотрены многие аспекты местного самоуправления, организации муниципальных финансов, что создает достаточную теоретическую базу для данного исследования. Теория общественного выбора, конституционная экономика (Дж. Бьюкенен,

Г. Таллок)<sup>1</sup>, теория бюджетного федерализма (Ч. Тибу, Р. Масгрейв, У. Оутс)<sup>2</sup>, современные исследования в области экономики города (А.О'Салливан), работы отечественных ученых (И.В. Бабичев, Ю.В. Дубровская, Г.А. Гаджиев А.А. Мишин и др.) стали основой в определении оптимального (эффективного) объема финансирования муниципальных программ.

На наш взгляд, так как именно система местного самоуправления позволяет выявить предпочтения жителей в отношении различных общественных благ, общественное участие граждан России в бюджетном процессе - инициативное бюджетирование может стать новым инструментом повышения эффективности муниципальных программ, способом оптимизации соотношения местных общественных благ (выгод) и общественных затрат.

Рассмотрим, каким образом при планировании финансового обеспечения муниципальных программ следует применить базовое правило эффективности: оптимальным является тот объем деятельности, при котором предельная общественная выгода равна

предельным общественным затратам. Чтобы определить оптимальный уровень, необходимо также знать предельную общественную выгоду местного общественного блага. Проиллюстрируем сказанное на несложном примере, часто встречающемся в задачах по экономике города, например, в рамках реализации муниципальной программы озеленения территории (поселение должно решить, сколько деревьев необходимо посадить). В силу некоторых причин разные группы граждан испытывают различную потребность в озеленении территории, что выражается в неодинаковых предельных выгодах, получаемых от количества деревьев гражданами. Допустим, мнение жителей по данной программе можно разделить на три основные группы. Так, первая группа оценивает предельные выгоды (МВ) от посадки одного дерева в 400 руб., вторая - в 240 руб., третья - в 160 руб. В соответствии с принципом снижения предельной полезности ценность каждого последующего дерева снижается в первой группе на 50 руб., во второй группе - на 30 руб., в третьей группе - на 20 руб. Сведем эти данные в таблицу.

**Предельные выгоды от посадки деревьев**

Группы граждан	1-е дерево	2-е дерево	3-е дерево	4-е дерево	5-е дерево	6-е дерево	7-е дерево	8-е дерево
Первая	400	350	300	250	200	150	100	50
Вторая	240	210	180	150	120	90	60	30
Третья	160	140	120	100	80	60	40	20
MSB	800	700	600	500	400	<b>300</b>	200	100

Предположим также, что посадка каждого дерева связана с издержками в 300 руб., т.е. предельные общественные издержки посадки одного дерева (MSC) равны 300 руб., и эти издержки не изменяются. Исходя из имеющейся информации, мы можем заключить, что, если решение о количестве необходимых деревьев принимается индивидуально каждой группой, в поселении будет посажено три дерева. Все они будут оплачены первой группой, поскольку только у них готовность платить за деревья для первых трех саженцев не меньше цены, которую необходимо заплатить за каждый саженец. А теперь вспомним, что дерево (озеленение территории) - это местное общественное благо. Поскольку общественное благо характеризуется неконкурентностью, все потребители могут одновременно с полным успехом потреблять его. Поэтому кривая рыночного спроса на местное общественное благо представляет собой сумму выгод, получаемых всеми потребителями при каждом объеме блага.

Эффективное производство местного общественного блага будет осуществляться при соблюдении условия:

$$MSC = MSB = \sum MB,$$

где MSC - предельные общественные издержки производства местного общественного блага;

MSB - предельные общественные выгоды от использования местного общественного блага;

$\sum MB$  - сумма предельных индивидуальных выгод от использования общественного блага.

Таким образом, эффективным количеством деревьев, которое следует посадить, будет 6 саженцев (см. рисунок). Именно при таком их количестве величина предельных общественных выгод от деревьев будет равна предельным издержкам, связанным с их посадкой. Далее предположим, что озеленение поселений обладает следующими характеристиками:

1) отсутствие скученности. В определенном диапазоне использования насаждений их площадь достаточно мала и поэтому скученность отсутствует;

2) отсутствие перелива между поселениями. Насаждения не создают выгод или затрат для жителей других местностей.

При соблюдении указанных условий зеленая территория является исключительно местным общественным благом. Если скученность отсутствует, то все три группы граждан могут получать удовольствие от насаждений; если нет перелива, то не стоит и волноваться о том, что граждане других территорий могут воспользоваться этими выгодами. При любой величине меньше 6 жители поселения будут готовы платить больше 300 руб. за дополнительное дерево. Предположим, что вначале было посажено одно дерево (примеры с местными общественными благами могут быть любыми: установка фонарей, отведение соток земли под парк и т.д., принцип остается тот же). В этой точке готовность платить за насаждение деревьев (см. рисунок) находится на уровне 800 руб., а затраты равны только 300, поэтому посадка дополнительных деревьев принесет значительную чистую выгоду.

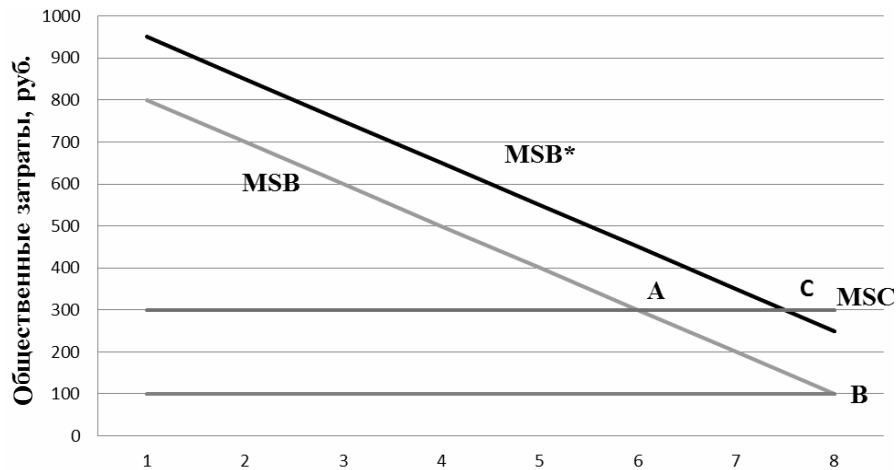


Рис. Оптимальное или равновесное предложение местного общественного блага

Точно так же для любой величины, превышающей 6 деревьев (на рисунке точка А), готовность платить будет ниже общественных затрат, поэтому более эффективно иметь меньше деревьев. Каким же образом органам местной власти решить, сколько посадить деревьев? Возможно несколько вариантов. Первый предусматривает проведение выборов, на которых избиратели решают, какие программы приоритетны, сколько тратить на местные общественные блага. Второй метод позволяет гражданам “голосовать своими ногами”, когда они переезжают на жительство в другое место, в котором обеспечивается наилучшая комбинация общественных благ.

Следующий метод - это общественное участие граждан в бюджетном процессе. Общественное участие граждан в бюджетном процессе можно разделить на два вида:

1) активное участие - инициативное бюджетирование, когда гражданин непосредственно участвует в проекте либо голосованием по распределению бюджетных средств (общественные слушания, краудсорсинг и т.д.), либо своими средствами - краудфандинг и др., ключевым выступает проявление инициативы граждан;

2) пассивное участие - повышение бюджетной информированности граждан, в том числе о муниципальных программах, услугах и т.д.

При проведении обсуждения муниципальной программы возможны следующие варианты выбора жителями количества местного общественного блага.

Предположим, что поселение делит стоимость посадки деревьев в равных долях между своими тремя группами граждан. Если предельные затраты составляют 300 руб., то каждая группа платит по 100 руб. за полученное общественное благо. Предпоч-

тительное количество деревьев для конкретного жителя, при котором предельные частные затраты равны предельной частной выгоде. На графике (см. рисунок) предельные частные затраты представляют на уровне 100 руб. Если каждая группа граждан платит 100 руб., то предпочтительное количество деревьев будет 8 (на рисунке точка В). В условиях голосования путем *простого большинства* выбирается предпочтительный для медианной группы граждан размер (8 деревьев). В условиях действия принципа выгоды граждане платят сумму (в расчете за дерево), равную предельной выгоде при оптимальном количестве (полученный оптимальный результат - 6 деревьев, точка А), поэтому посадка оптимального размера получает всеобщую поддержку. Исход голосования зависит только от положения кривой предельной выгоды медианного избирателя. Голосование путем простого большинства оказывается неэффективным, потому что затраты в этом случае на производство общественного блага делятся поровну между тремя голосующими группами и если для первой группы разница между готовностью платить и оплатой значительно выше, чем у третьей группы ( $400-100 \geq 160-100$ ).

В качестве альтернативы можно распределить затраты в соответствии с готовностью платить за местное общественное благо, такой подход к принятию местных решений носит название “подход Линдала” (по имени Эрика Линдала), в соответствии с которым в основе налоговых обязательств лежат выгоды, получаемые от общественных благ: чем больше готовность гражданина платить, тем выше его налоговые обязательства. *Данный тезис можно сформулировать относительно финансового обеспечения муниципальных программ таким образом: чем больше потребность в местных общественных благах, тем выше готовность гражд-*

данина участвовать своими средствами в программе. Следовательно, если гражданин готов участвовать в софинансировании муниципальной программы (даже чисто символической суммой), это уже свидетельствует о потребности в создаваемых благах, а значит, программа эффективна. *Общественное участие граждан, инициативное бюджетирование становятся новым инструментом определения эффективности муниципальных программ.*

Предположим, в результате проведенных слушаний и опросов органу власти известны кривые предельных выгод граждан данной территории. Граждане готовы участвовать в программе озеленения своими средствами: например, гражданами первой группы принято решение внести на реализацию программы озеленения 150 руб., второй группы - 90, а третьей - 60 руб. Данные затраты намного ниже готовности платить, что делает посадку 6 деревьев приемлемым вариантом для всех. С учетом этих частных затрат у всех трех групп граждан появляется размер посадки, который они предпочитают. В данном случае орган власти оказывается достаточно информированным, чтобы рассчитать, сколько отдельные граждане готовы платить за местное общественное благо различных уровней, и он устанавливает рекомендуемую сумму каждой группе граждан в соответствии с их предельной готовностью платить.

Насколько принцип выгод в общественном участии работает в реальной жизни? Одна из проблем, связанных с этим методом, заключается в том, что власти не представляют формы кривых предельных выгод отдельных граждан, поэтому не в состоянии рассчитать для них примерные суммы. Граждане с высокими потребностями поступают более рационально, если будут скрывать свои истинные предпочтения в надежде, что кто-то другой заплатит за данное общественное благо. В этом случае общественное благо вообще может быть не произведено.

Но если у муниципалитетов есть несоответствие между потребностью общественных благ и бюджетной обеспеченностью, т.е. средств местного бюджета и граждан недостаточно для посадки оптимального количества деревьев, субсидии должны стать той недостающей частью финансового обеспечения муниципальной программы. Вспомним, что сегодня на практике для реализации муниципальных программ используют следующее ресурсное обеспечение: средства местного бюджета, субсидии из вышестоящего бюджета, прочие источники - средства граждан, организаций.

В своих работах О'Салливан<sup>3</sup> довольно подробно рассматривает низкую эффективность нецелевой субсидии (модель Филимона, Ромера и Розенталя, "эффект липучки"), поэтому мы рассмотрим только вариант с целевой субсидией на реализацию муниципальной программы. Предположим на благоустройство из регионального бюджета выделено 150 руб. для посадки одного дерева. В этом случае кривая общественных благ сдвинется вверх параллельно первоначальному значению наполовину (300:150),  $MSC = MSB \cdot$  точка сдвинется вправо (см. рисунок, точка С), т.е. при предельных общественных затратах количество предельных общественных благ произвести можно будет больше. Или 150 руб. распределить равномерно между группами граждан по 50 руб., что еще повысит выгодность общественных благ, удовлетворенность граждан. Целевая и долевого субсидия, направляемая на финансовое обеспечение муниципальных программ с условием софинансирования других экономических субъектов (средства граждан, предприятий), будет стимулировать местные власти к развитию инициативного бюджетирования, следовательно, повышать эффективность программ. При этом следует отказаться от применения единой субсидии, так как чиновники могут стремиться к экономии на программах реализации общественных благ, наиболее востребованных гражданами, за которые они готовы больше заплатить, и оставшиеся суммы направлять на менее востребованные программы, что доказывает целесообразность применения целевой, долевого субсидии.

*Таким образом, использование инициативного бюджетирования в реализации муниципальных программ позволяет выявить оптимальное соотношение местных общественных благ и общественных затрат, что повышает эффективность муниципальных расходов. Инициативное бюджетирование становится новым инструментом определения эффективности муниципальных программ. Целевые долевого субсидии вышестоящих бюджетов на реализацию муниципальных программ также повышают эффективность программ, снижают частные предельные издержки, что повышает выгодность для граждан местных общественных благ, и в итоге растет удовлетворенность граждан.*

<sup>1</sup> Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы. Москва, 1997. 482 с.

<sup>2</sup> Oates W. (1972) Fiscal Federalism. New York.

<sup>3</sup> О'Салливан А. Экономика города : пер. с англ. 4-е изд. Москва, 2002. XXVI.