



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

АНАЛИЗ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПО ЦЕЛЕВЫМ ГРУППАМ РАСХОДОВ

2021 год

СОДЕРЖАНИЕ

01

Постановка проблемы, цели и задачи исследования

02

Подход к выделению групп бюджетных расходов

03

Последовательность анализа таблиц распределения бюджетных ассигнований с целью выявления групп расходов

04

Целевые бюджеты, сформированные по итогам анализа бюджетов пилотных городов

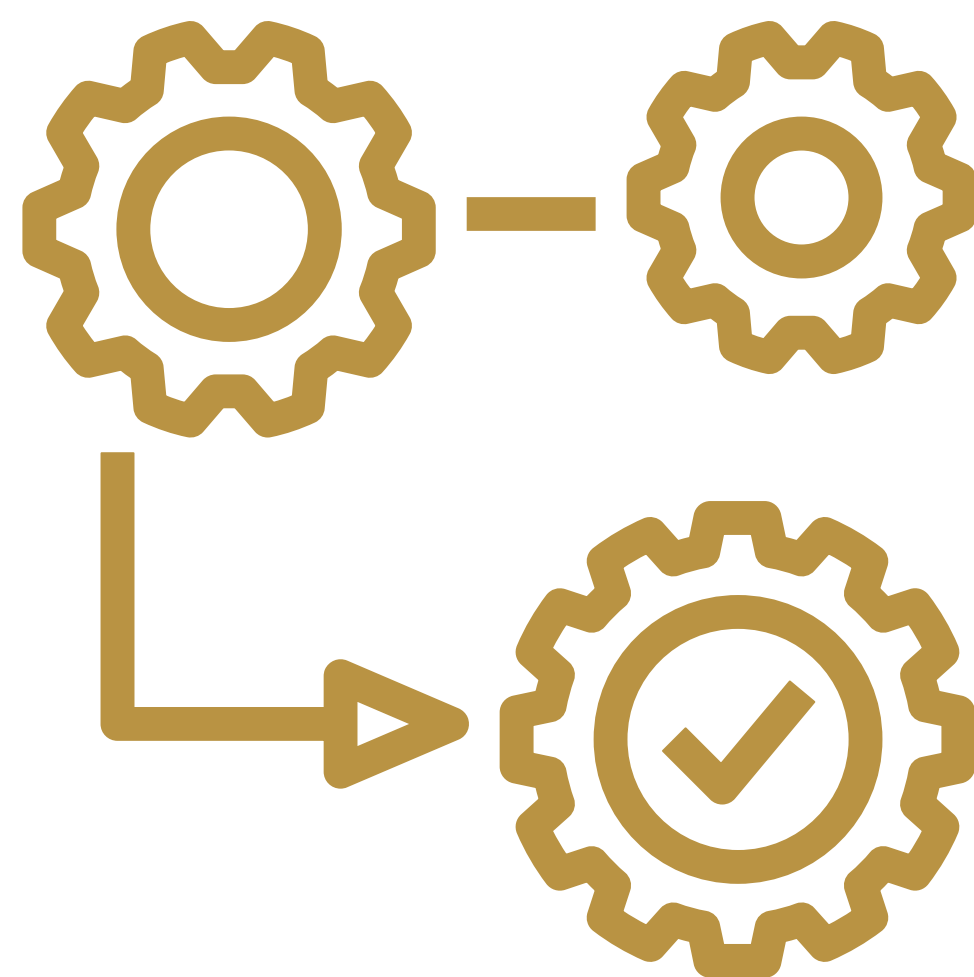
05

Результаты анализа структуры целевых бюджетов пилотных городов



1. Постановка проблемы, цели и задачи исследования

Постановка проблемы



- Представление бюджетов в понятной для граждан форме важно для повышения открытости государственного и муниципального управления, эффективного проведения публичных слушаний и обсуждений
- Новое полномочие Минфина России: *«методическое обеспечение планирования и исполнения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов, а также формирования ... информации о соответствующем бюджете в доступной и понятной для граждан форме»* (Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»)
- Существующая практика представления сведений о бюджетах в доступной для граждан форме сводится к визуализации бюджетных расходов по разделам функциональной классификации, в разрезе государственных или муниципальных программ
- Разделы и подразделы существующей бюджетной классификации включают в себя разноплановые виды расходов
- При этом многие виды однотипных расходов распределены между разными разделами бюджетной классификации

Представление структуры бюджетных расходов в «бюджетах для граждан» не позволяет оценить объемы бюджетных расходов, направленные на достижение однотипных целей социально-экономической и бюджетной политики

Пример 1: Тула

(«Бюджет для граждан», tula.ru)

 Основные направления расходов бюджета муниципального образования город Тула на 2020-2022 годы
(в редакции решения Тульской городской Думы от 21.12.2020 № 18/374)

(млн. руб.)

Наименование		2019 год (факт)	2020 год	2021 год	2022 год
РАСХОДЫ БЮДЖЕТА - ВСЕГО		16 949,4	17 873,5	18 946,2	18 751,9
0100	Общегосударственные вопросы	1 590,3	1 657,7	1 482,3	1 579,7
0200	Национальная оборона	0,4	0,4	0,4	0,4
0300	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	150,0	146,2	153,5	151,5
0400	Национальная экономика	2 651,9	2 904,5	3 279,9	2 631,4
0500	Жилищно-коммунальное хозяйство	2 488,3	2 243,2	1 901,9	1 833,8
0600	Охрана окружающей среды	23,4	7,8	4,4	4,4
0700	Образование	8 274,3	8 993,0	9 804,6	9 745,6
0800	Культура, кинематография	507,5	519,9	509,3	554,0
1000	Социальная политика	278,5	238,1	197,8	200,3
1100	Физическая культура и спорт	484,3	619,4	516,8	457,9
1300	Обслуживание государственного и муниципального долга	306,0	362,7	479,0	520,2
1400	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	194,5	180,6	185,9	199,9
Условно утвержденные расходы		--	--	430,4	872,8

Пример 2: Нижний Новгород

(«Открытый бюджет Нижнего Новгорода», бюджетнн.рф)

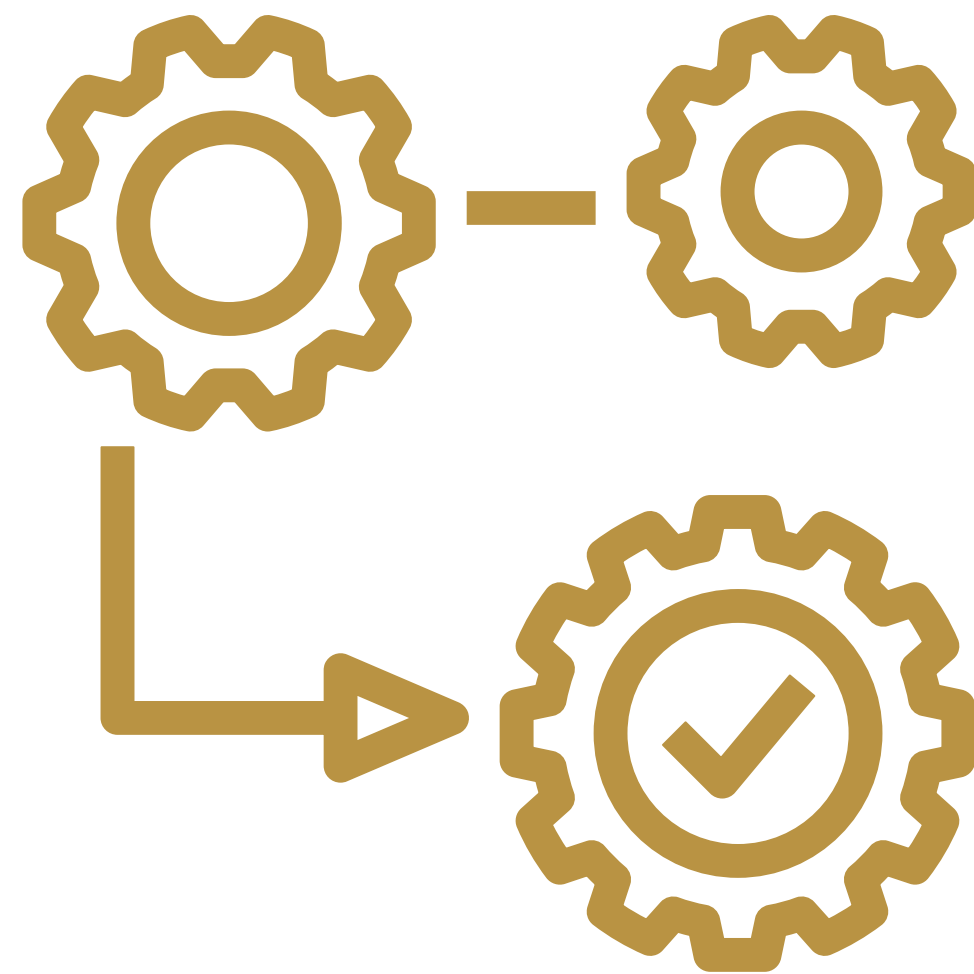
Расходы бюджета города Нижнего Новгорода
по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов
на 2020 и на плановый период 2021-2022 годов

млн. руб.

Наименование (раздел, подраздел)	2020	2021	2022
Общегосударственные вопросы	2 698,4	2 533,7	2 599,8
Функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования	4,6	4,6	4,6
Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований	86,3	86,3	86,3
Функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций	1 150,4	1 154,4	1 146,8
Судебная система	0,7	0,7	2,9
Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора	153,9	154,0	154,1
Обеспечение проведения выборов и референдумов	110,2	0,0	0,0
Резервные фонды	100,0	101,7	169,8
Другие общегосударственные вопросы	1 092,4	1 032,1	1 035,3



Цели и задачи исследования



- **Цель** - повышение качества представления бюджетов в понятной для граждан форме
- **Задачи**
 - разработка методических подходов к анализу распределения бюджетных ассигнований, которые позволили бы определить объем расходов местного бюджета на реализацию мероприятий в определенных целевых сферах муниципального управления
 - апробация методических подходов на примере местных бюджетов пилотных городов
- **Предлагаемый подход** - выделение целевых групп бюджетных расходов - бюджетных расходов, направленных на достижение однотипных целей социально-экономической и бюджетной политики

2. Подход к выделению групп бюджетных расходов

Подход к выделению целевых групп бюджетных расходов (формированию целевых бюджетов)

В целевые бюджеты включаются расходы, в наибольшей степени затрагивающие интересы граждан:

- бюджетные инвестиции в строительство и реконструкцию учреждений, предоставляющих услуги гражданам, бюджетные инвестиции в объекты городской инфраструктуры
- субсидии муниципальным и иным организациям на деятельность, связанную с предоставлением услуг населению
- социальные выплаты отдельным категориям граждан

В целевые бюджеты не включаются так называемые «рутинные» расходы:

- обеспечение функционирования органов местного самоуправления
- закупка товаров и услуг для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, которые не связаны с предоставлением конкретных услуг либо осуществлением бюджетных инвестиций
- разработка градостроительной документации, проведение аналитических исследований
- повышение квалификации и аттестации муниципальных служащих, сотрудников муниципальных организаций
- уплата налогов, сборов и иных платежей органами местного самоуправления

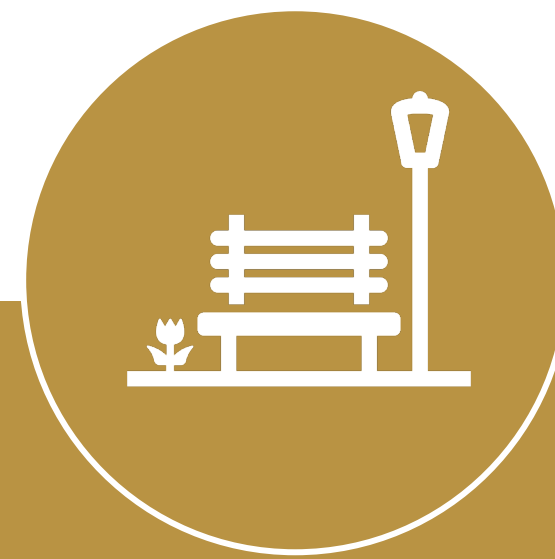


Пример использования подхода к формированию целевых бюджетов



Социальный бюджет

- поддержка социально уязвимых групп населения
- поддержка некоммерческих организаций и органов территориального общественного самоуправления
 - развитие человеческого потенциала
 - развитие социальной инфраструктуры
- улучшение эпидемиологической ситуации



Средовой бюджет

- повышение качества городской среды
 - повышение функционального разнообразия городской среды
 - развитие безбарьерной среды
- повышение культурно-исторического потенциала городской среды

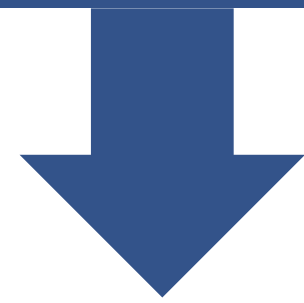
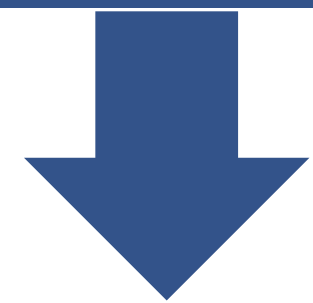


Жилищный бюджет

- предоставление гражданам жилья
 - создание условий для получения гражданами жилья
- капитальный ремонт и иные формы улучшения жилищных условий граждан

Методическая проблема: некоторые виды расходы можно отнести к нескольким целевым бюджетам

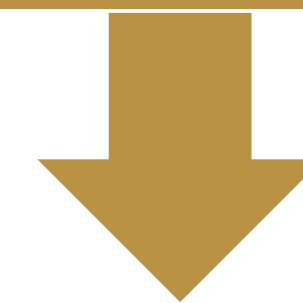
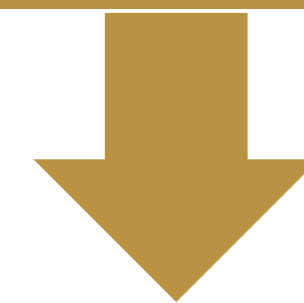
Пример 1: инвестиции в строительство спортивной площадки при школе



Это социальный бюджет, поскольку бюджетные расходы повышают качество образования

Это средовой бюджет, поскольку бюджетные расходы повышают качество городской среды

Пример 2: субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг



Это жилищный бюджет, поскольку бюджетные расходы повышают доступность платежей за ЖКХ

Это социальный бюджет, поскольку бюджетные расходы относятся к мерам социальной поддержки

Можно использовать два подхода: без «двойного счета» и с «двойным счетом»



3. Последовательность анализа таблиц распределения бюджетных ассигнований с целью выявления целевых групп расходов

Последовательность анализа таблиц распределения бюджетных ассигнований с целью выявления групп расходов

Первый этап: поиск видов расходов, относящихся к искомым группам расходов в разрезе муниципальных программ, производится методом последовательного продвижения по строкам с целью выявления наиболее «дробных» (находящихся на наиболее низком иерархическом уровне) видов расходов, соответствующих установленным критериям



Второй этап: проведение в аналогичной последовательности анализа непрограммных расходов местных бюджетов



Третий этап (контрольный): поиск видов расходов, соответствующих установленным критериям, по ключевым словам:

Социальный бюджет		Средовой бюджет		Жилищный бюджет
– субсидий	– дошкольного	– благоустройство	– озеленение	– жилья
– пособий	– дополнительного	– реконструкция	– парка	– жилищных
– премий	образования	– улиц	– сквера	– капитальный ремонт
– стипендий	– межнациональных	– дорог	– отходов	– коммунальной
– грантов	– межконфессиональных	– путепроводов	– городской	– сетей
– некоммерческим		– развязок	среды	
– коронавирусной		– памятника	– безбарьерной	
– территориального общественного самоуправления		– наследия		
– образовательных учреждений				



Первый этап: последовательность анализа

Программа/ подпрограмма

- Сначала по строкам таблицы производится отбор содержательно подходящих программ и подпрограмм.
- Если анализируется таблица, сгруппированная по разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации, а не по программным статьям расходов, то расходы по одной муниципальной программе могут повторяться в разных разделах бюджетной классификации.

Основные мероприятия

- Если программа (подпрограмма) исходя из ее названия признается потенциально соответствующей принятым критериям, следует спуститься на более низкий уровень классификации расходов бюджета - уровень основных мероприятий в рамках данной программы (подпрограммы), так как и в формально подходящих по содержанию программам (подпрограммам) могут содержаться значительные по объему расходы, которые нельзя отнести к рассматриваемым трем целевым группам расходов.
- Если все основные мероприятия программы (подпрограммы) признаются соответствующими необходимым критериям для отнесения к той или иной группе целевых расходов, расходы на реализацию данной программы (подпрограммы) в целом причисляются к расходам данной группы.

Направление расходов

- Если основное мероприятие сформулировано достаточно широко, и есть основания предполагать, что в рамках данного мероприятия не все расходы относятся к искомым группам, следует спуститься на уровень направлений расходов в рамках мероприятия (если таковой уровень представлен в таблице).
- Далее, аналогично предыдущему шагу, если все расходы на реализацию данного основного мероприятия признаются соответствующими необходимым критериям, расходы по данному мероприятию в целом причисляются к расходам той или иной группы. Если же таковым критериям соответствует только часть расходов в рамках мероприятия, к расходам соответствующей группы причисляются только эти строки расходов.

Во избежание двойного счета при суммировании расходов бюджета, относящихся к выделенным группам, необходимо осуществлять сопоставление кодов классификации статей расходов, а также отслеживать принадлежность той или иной статьи расходов к группе расходов путем суммирования расходов в денежном выражении.



Последовательное продвижение по строкам таблицы бюджетных расходов: пример (расходы местного бюджета Перми)

Целевая статья	Вид расходов	Раздел	Подраздел	Наименование расходов	Объем расходов, 2020 год, тыс. руб.
100000000				Муниципальная программа "Общественное согласие"	127662,957
110000000				Подпрограмма "Вовлечение граждан в местное самоуправление"	117254,257
110100000				Основное мероприятие "Формирование благоприятных условий для поддержки и развития социально ориентированных некоммерческих организаций на территории города Перми"	46763,208
110121330				Консультативная и информационно-методическая поддержка общественно полезной деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций	3329,399
110121330	200			Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	2493,499
110121330	240			Иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	2493,499
110121330	240	1	13	Другие общегосударственные вопросы	2493,499
110121330	600			Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	835,9
110121330	630			Субсидии некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)	835,9

- Шаг 1: муниципальная программа - слишком общая формулировка
- Шаг 2: подпрограмма - слишком общая формулировка
- Шаг 3: основное мероприятие - слишком общая формулировка
- Шаг 4: мероприятие - очевидна социальная направленность, но нет информации о содержании расходов
- Шаг 5: виды расходов - «субсидии некоммерческим организациям» относятся к целевой группе расходов, а «иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» могут включать рутинные расходы



Перечень типов расходов, сформированный по итогам анализа бюджетов пилотных городов - социальный бюджет

№	Тип расходов	Критерий отнесения к группе расходов	Разделы (подразделы) бюджетной классификации
1	Социальный бюджет		
1.1	Предоставление населению выплат поддерживающего и характера (субсидий, пособий, и пр.) напрямую либо путем выделения субсидий на эти цели бюджетным, автономным или некоммерческим организациям	Поддержка населения, оказавшегося в сложной жизненной ситуации	01 13 Другие общегосударственные вопросы 07 03 Дополнительное образование детей 07 09 Другие вопросы в области образования 10 03 Социальное обеспечение населения
1.2	Предоставление населению выплат стимулирующего характера стимулирующего характера (премий, стипендий, грантов и пр.) напрямую либо путем выделения субсидий на эти цели бюджетным, автономным или некоммерческим организациям	Развитие человеческого потенциала	01 13 Другие общегосударственные вопросы 07 03 Дополнительное образование детей 07 09 Другие вопросы в области образования 08 01 Культура 10 03 Социальное обеспечение населения 10 06 Другие вопросы в области социальной политики
1.3	Предоставление населению различных форм нефинансовой социальной поддержки (обеспечение питанием, организация отдыха, организация льготного проезда на общественном транспорте, организация перевозок до кладбищ в дни массового посещения) напрямую либо путем выделения субсидий на эти цели бюджетным, автономным или некоммерческим организациям	Поддержка социально уязвимых групп населения	04 08 Транспорт 07 01 Дошкольное образование 07 02 Общее образование 07 07 Молодежная политика 10 03 Социальное обеспечение населения 10 06 Другие вопросы в области социальной политики
1.4	Предоставление субъектам предпринимательства субсидий на поддержку занятости и реализацию социальных задач, в том числе, в связи с преодолением последствий коронавирусной пандемии	Поддержка населения, оказавшегося в сложной жизненной ситуации Улучшение эпидемиологической ситуации	01 13 Другие общегосударственные вопросы 04 12 Другие вопросы в области национальной экономики
1.5	Предоставление субсидий, грантов и пр. социально ориентированным некоммерческим организациям	Поддержка некоммерческих организаций	07 01 Дошкольное образование 07 02 Общее образование 07 07 Молодежная политика 08 01 Культура 11 02 Массовый спорт
1.6	Предоставление субсидий, грантов и пр. органам территориального общественного самоуправления	Поддержка органов территориального общественного самоуправления	01 13 Другие общегосударственные вопросы
1.7	Строительство (реконструкция) зданий образовательных учреждений, включая учреждения дошкольного и дополнительного образования	Развитие социальной инфраструктуры	07 01 Дошкольное образование 07 02 Общее образование 07 03 Дополнительное образование детей
1.8	Строительство (реконструкция) зданий учреждений культуры	Развитие социальной инфраструктуры	07 07 Молодежная политика 08 01 Культура
1.9	Мероприятия, связанные с преодолением последствий коронавирусной пандемии, за исключением поддержки субъектов предпринимательства, не связанной с решением социальных задач	Улучшение эпидемиологической ситуации	05 03 Благоустройство 09 07 Санитарно-эпидемиологическое благополучие
1.10	Реализация уникальных социальных проектов, нацеленных на повышение качества человеческого капитала, нормализацию межнациональных и межконфессиональных отношений	Развитие человеческого потенциала	01 13 Другие общегосударственные вопросы 08 01 Культура



Перечень типов расходов, сформированный по итогам анализа бюджетов пилотных городов - средовой и жилищный бюджеты

№	Тип расходов	Критерий отнесения к группе расходов	Разделы (подразделы) бюджетной классификации
2	Средовой бюджет		
2.1	Благоустройство территории города, в т.ч. придомовых территорий	Повышение качества городской среды Повышение функционального разнообразия городской среды	04 12 Другие вопросы в области национальной экономики 05 03 Благоустройство
2.2	Озеленение городских территорий, создание и развитие парков, скверов и пр.	Повышение качества городской среды Повышение функционального разнообразия городской среды	05 03 Благоустройство 06 03 Охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания
2.3	Обустройство водных объектов, развитие особо охраняемых природных территорий местного значения	Повышение качества городской среды	04 07 Лесное хозяйство 05 03 Благоустройство 06 03 Охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания
2.4	Организация (реконструкция) наружного освещения улиц города и архитектурной подсветки зданий	Повышение качества городской среды	05 03 Благоустройство
2.5	Строительство и реконструкция объектов улично-дорожной сети (улиц, дорог, тротуаров, путепроводов, развязок и пр.)	Повышение качества городской среды	04 08 Транспорт 04 09 Дорожное хозяйство (дорожные фонды)
2.6	Проведение берегоукрепительных и противооползневых мероприятий	Повышение качества городской среды	03 14 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности
2.7	Демонтаж самовольно установленных и незаконно размещенных объектов (в том числе, рекламных конструкций)	Повышение качества городской среды	01 13 Другие общегосударственные вопросы 04 12 Другие вопросы в области национальной экономики 05 03 Благоустройство
2.8	Реставрация (реконструкция) зданий, имеющих статус памятников истории и архитектуры, объектов культурного наследия	Повышение культурно-исторического потенциала городской среды	08 01 Культура 10 06 Другие вопросы в области социальной политики
2.9	Строительство (реконструкция) сооружений, интегрированных в городскую среду и влияющих на окружающую среду (спортивных сооружений, объектов культуры, объектов ритуального назначения и пр.)	Повышение функционального разнообразия городской среды	05 03 Благоустройство 08 01 Культура 11 01 Физическая культура 11 02 Массовый спорт
2.10	Сбор и утилизация отходов, ликвидация незаконных мест складирования отходов	Повышение качества городской среды	05 03 Благоустройство
2.11	Строительство и реконструкция зданий и сооружений, приспособленных для пользования лицами с ограниченными возможностями	Развитие безбарьерной среды	10 03 Социальное обеспечение населения
2.12	Проведение ярмарок	Повышение функционального разнообразия городской среды	04 12 Другие вопросы в области национальной экономики
3	Жилищный бюджет		
3.1	Строительство и реконструкция жилья	Предоставление гражданам жилья Улучшение жилищных условий граждан	05 01 Жилищное хозяйство
3.2	Ликвидация ветхого и аварийного жилья	Улучшение жилищных условий граждан	05 01 Жилищное хозяйство
3.3	Предоставление населению жилья, в том числе, в форме жилищных субсидий	Предоставление гражданам жилья Создание условий для получения гражданами жилья	05 01 Жилищное хозяйство 10 06 Другие вопросы в области социальной политики
3.4	Капитальный ремонт жилья	Улучшение жилищных условий граждан	05 01 Жилищное хозяйство
3.5	Формирование земельных участков для жилищного строительства	Создание условий для получения гражданами жилья	04 12 Другие вопросы в области национальной экономики
3.6	Строительство и реконструкция сетей и объектов коммунальной инфраструктуры на селитебных территориях	Улучшение жилищных условий граждан	05 02 Коммунальное хозяйство



4. Целевые бюджеты, сформированные по итогам анализа бюджетов пилотных городов

Основные характеристики рассматриваемых городов, 2020 год

Город	Площадь территории, га	Численность населения, человек	Суммарные расходы местного бюджета, млн руб.	Суммарные доходы местного бюджета, млн руб.	Расходы местного бюджета на душу населения, тыс. руб. на чел.	Доходы местного бюджета на душу населения, тыс. руб. на чел.
Пермь	79 968	1 055 403	42 948	40 988	40,7	38,8
Нижний Новгород	41 068	1 271 767	36 033	35 858	28,3	28,2
Тула	149 556	542 516	17 599	16 673	32,4	30,7

Количество статей расходов по каждой из рассматриваемых целевых групп расходов

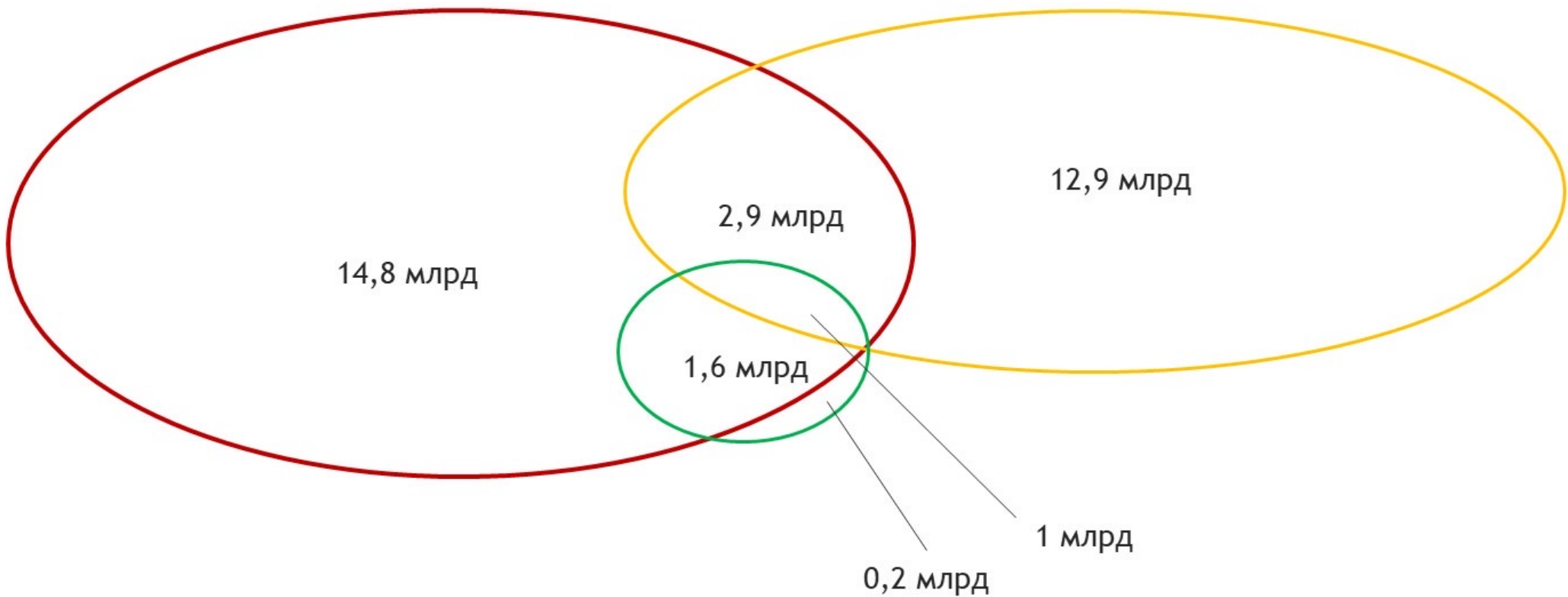
Группа расходов/ город	Пермь	Нижний Новгород	Тула
Социальный бюджет	163	93	83
Средовой бюджет	57	52	59
Жилищный бюджет	12	15	17
ИТОГО статей расходов местного бюджета	232	160	159

Результаты оценки расходов по трем целевым бюджетам (двойной счет исключен)

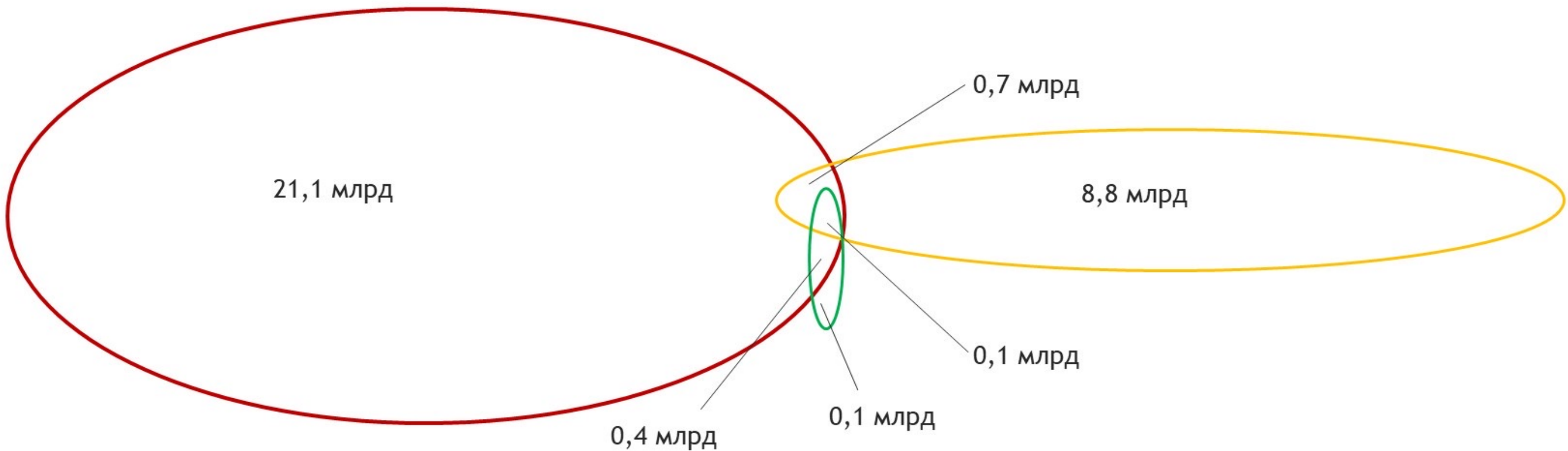
Расходы местного бюджета	Пермь		Нижний Новгород		Тула	
	Сумма, тыс. руб.	Доля от расходов местного бюджета, %	Сумма, тыс. руб.	Доля от расходов местного бюджета, %	Сумма, тыс. руб.	Доля от расходов местного бюджета, %
Всего расходов местного бюджета	42 948 187	100	36 033 223	100	17 598 857	100
Сумма расходов по трем целевым группам бюджетных расходов, в том числе:	33 391 364	77,7	30 312 296	84,1	14 476 668	82,3
расходы социального бюджета	17 453 468	40,6	21 177 328	58,8	9 207 138	52,3
расходы средового бюджета	13 357 568	31,1	8 590 101	23,8	4 693 888	26,7
расходы жилищного бюджета	2 580 328	6,0	544 867	1,5	575 642	3,3

При использовании подхода с «двойным счетом» на пересечении целевых бюджетов оказывается от 4% до 12% расходов местного бюджета

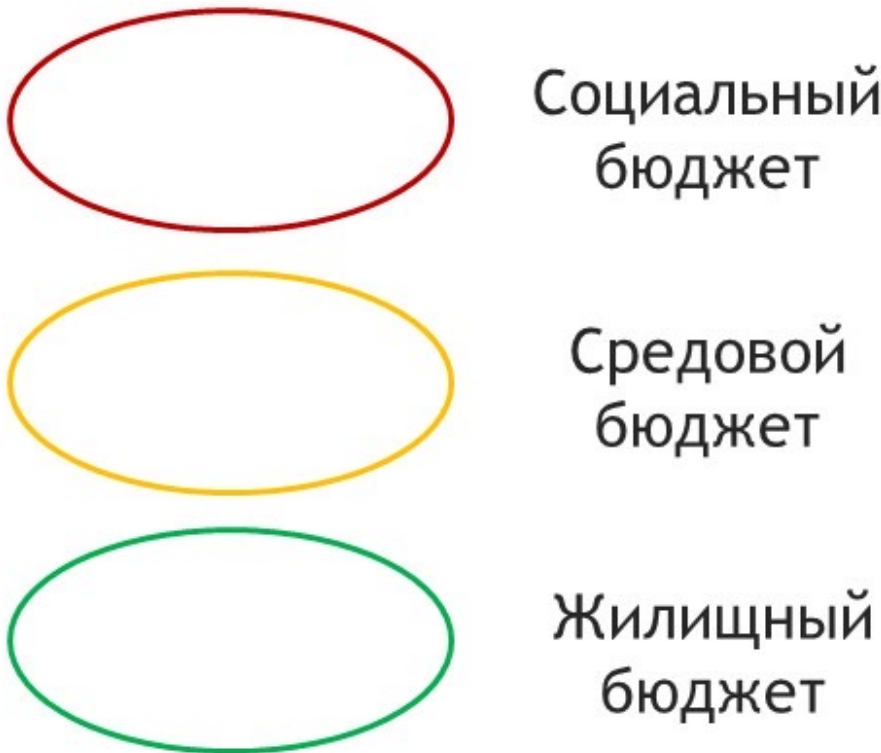
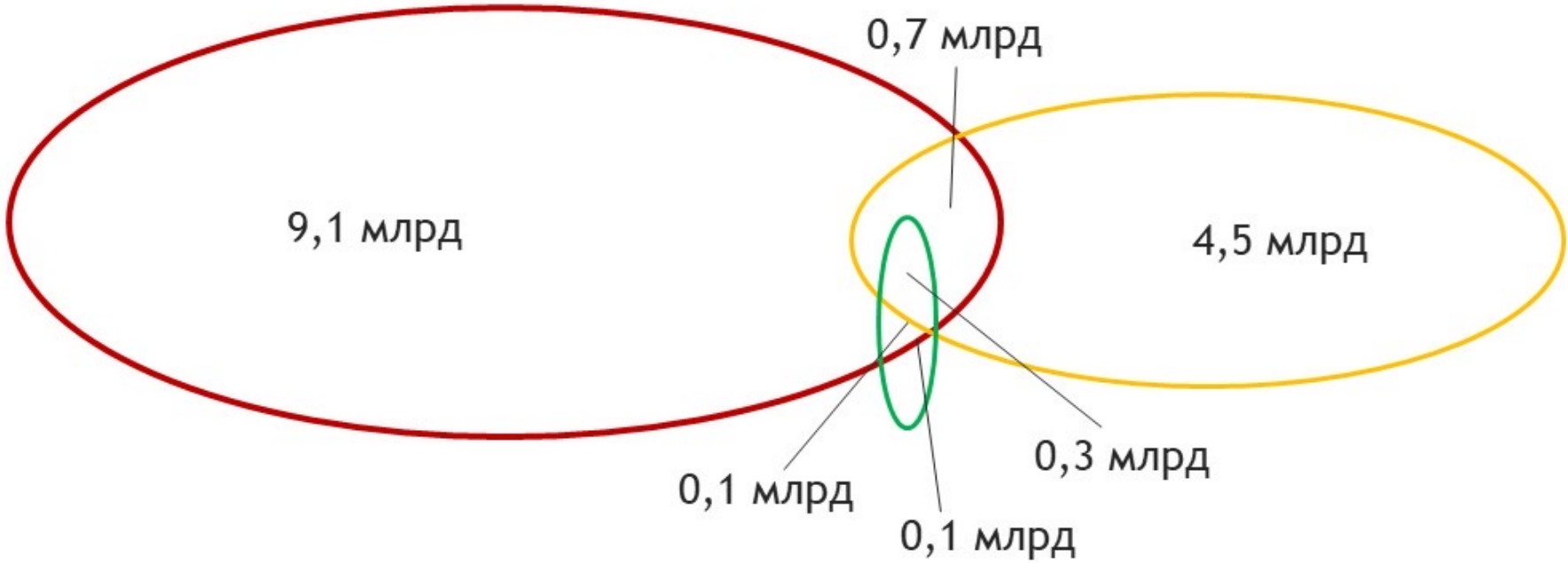
Пермь



Нижний Новгород



Тула



Сравнение структуры расходов по рассматриваемым трем группам расходов и по разделам бюджета

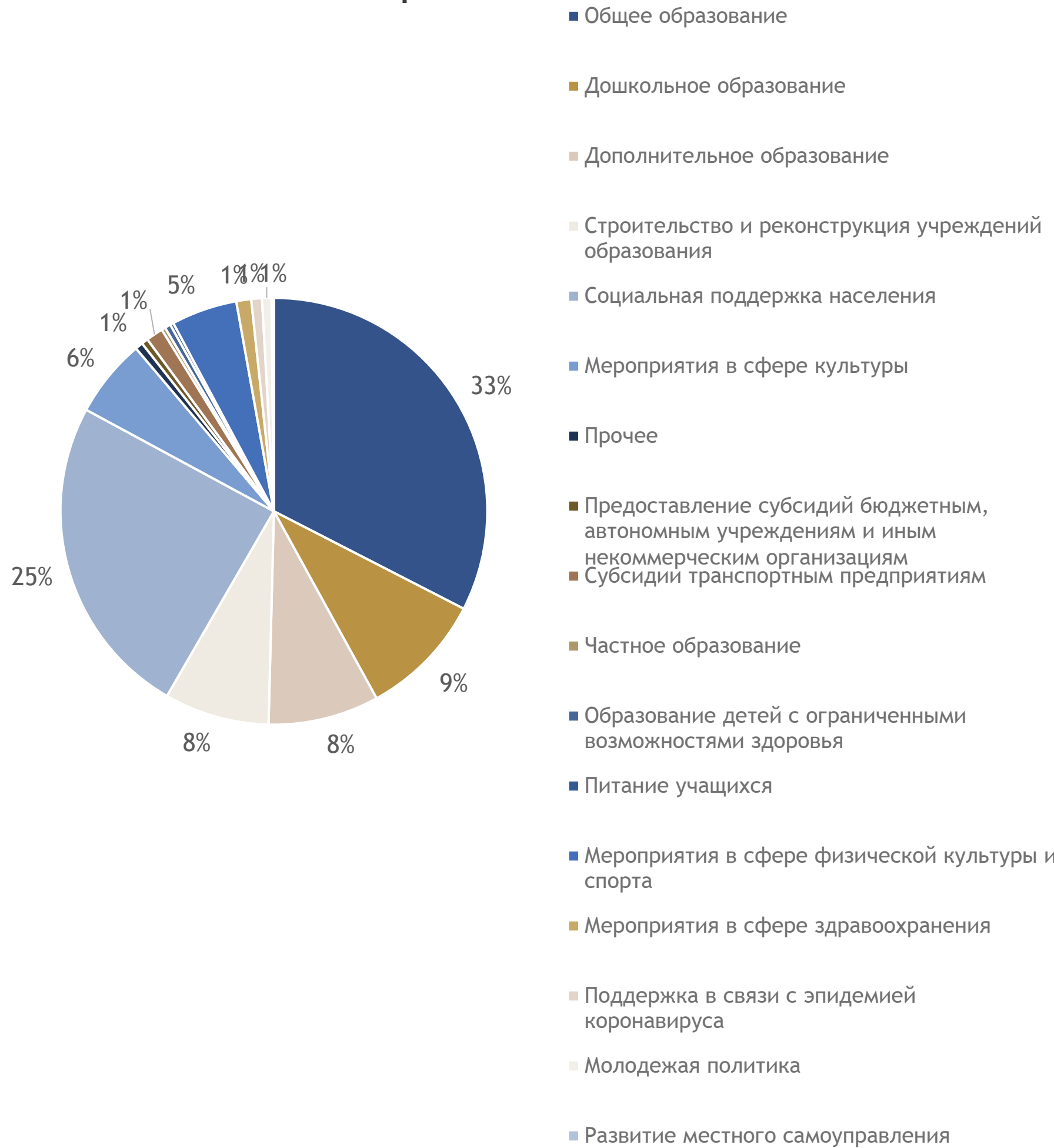
Город	По методологии настоящего исследования, % от суммарных расходов бюджета				По разделам бюджета, % от суммарных расходов бюджета			Включено в целевые группы бюджетных расходов от всех расходов указанного типа, %		
	Социальный	Средовой	Жилищный	Всего	По разделам «Образование», «Здравоохранение», «Физическая культура и спорт», «Культура»	По разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Дорожное хозяйство»	Всего	Расходы по профильным муниципальным программам	Расходы по прочим муниципальным программам	Непрограммные расходы
Пермь	40,6	31,1	6	77,7	47,8	29,5	77,3	95,9	27,9	17,8
Нижний Новгород	58,8	23,8	1,5	84,1	59,3	11,1	70,4	95,8	7,4	58,9
Тула	52,3	26,7	3,3	82,3	57,8	12,5	70,3	90,5	5,2	2,1



5. Результаты анализа структуры целевых бюджетов пилотных городов

Структура расходов социального бюджета

Пермь



Нижний Новгород



Тула

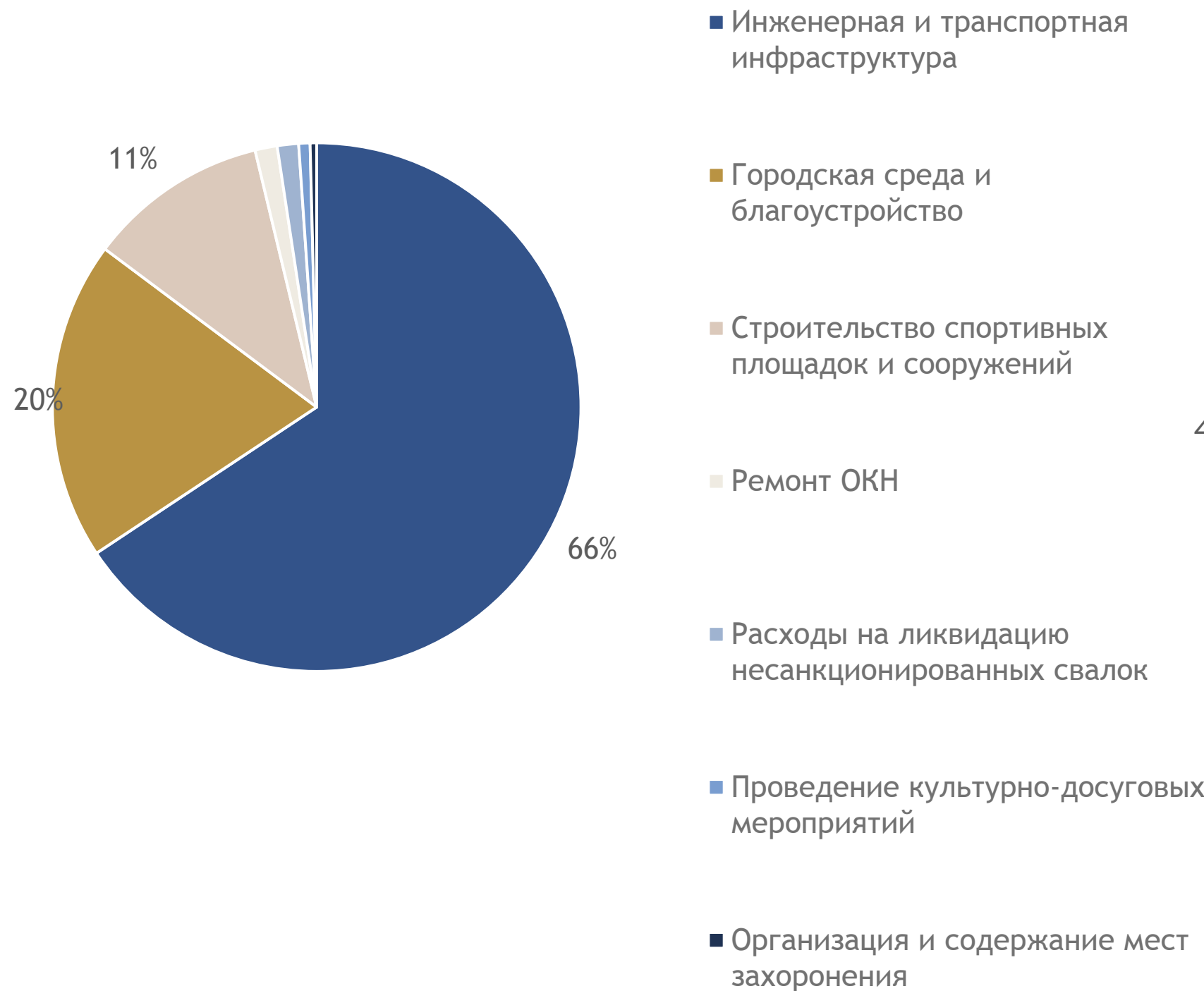


Структура расходов средового бюджета

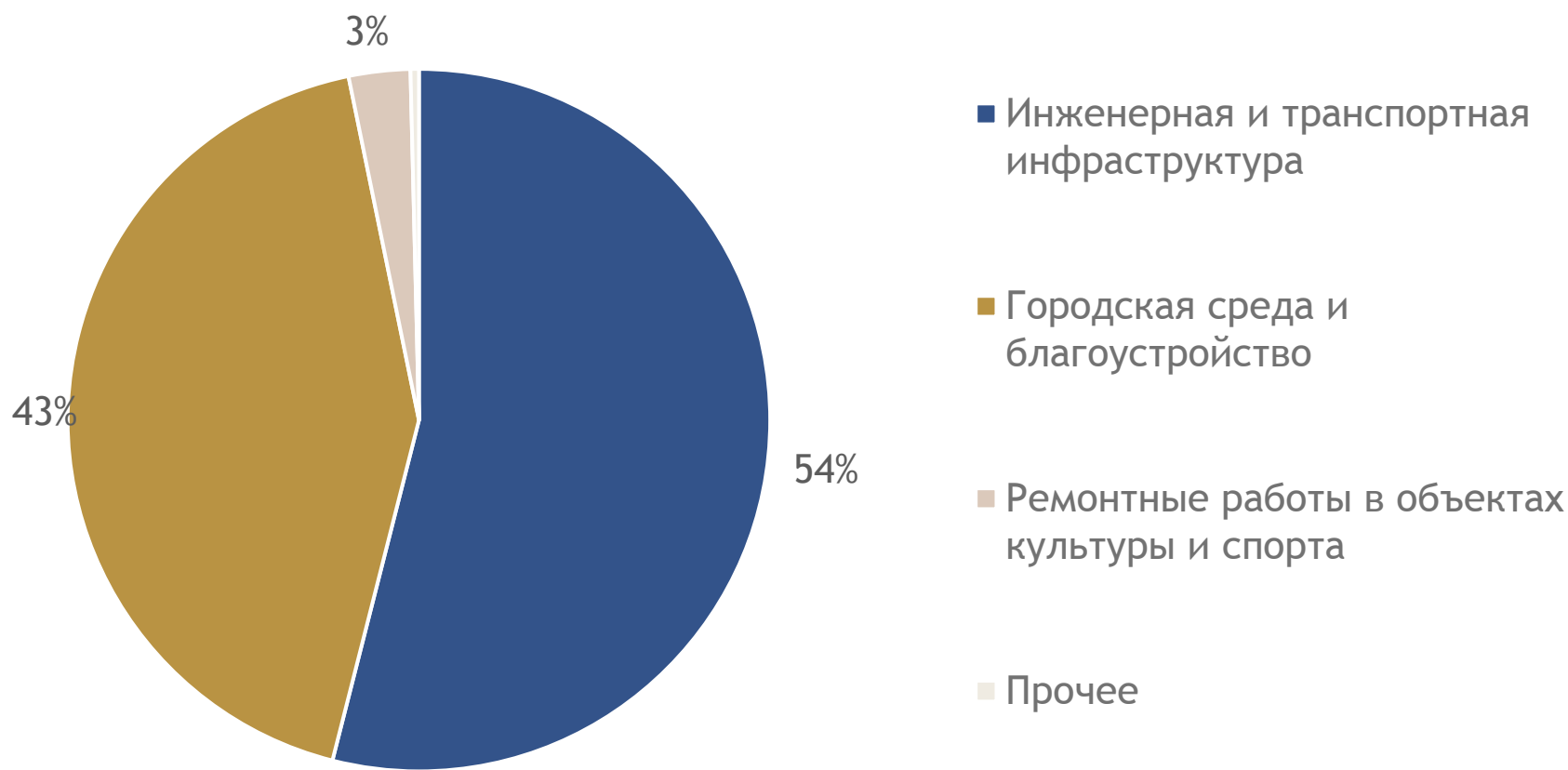
Пермь



Нижний Новгород

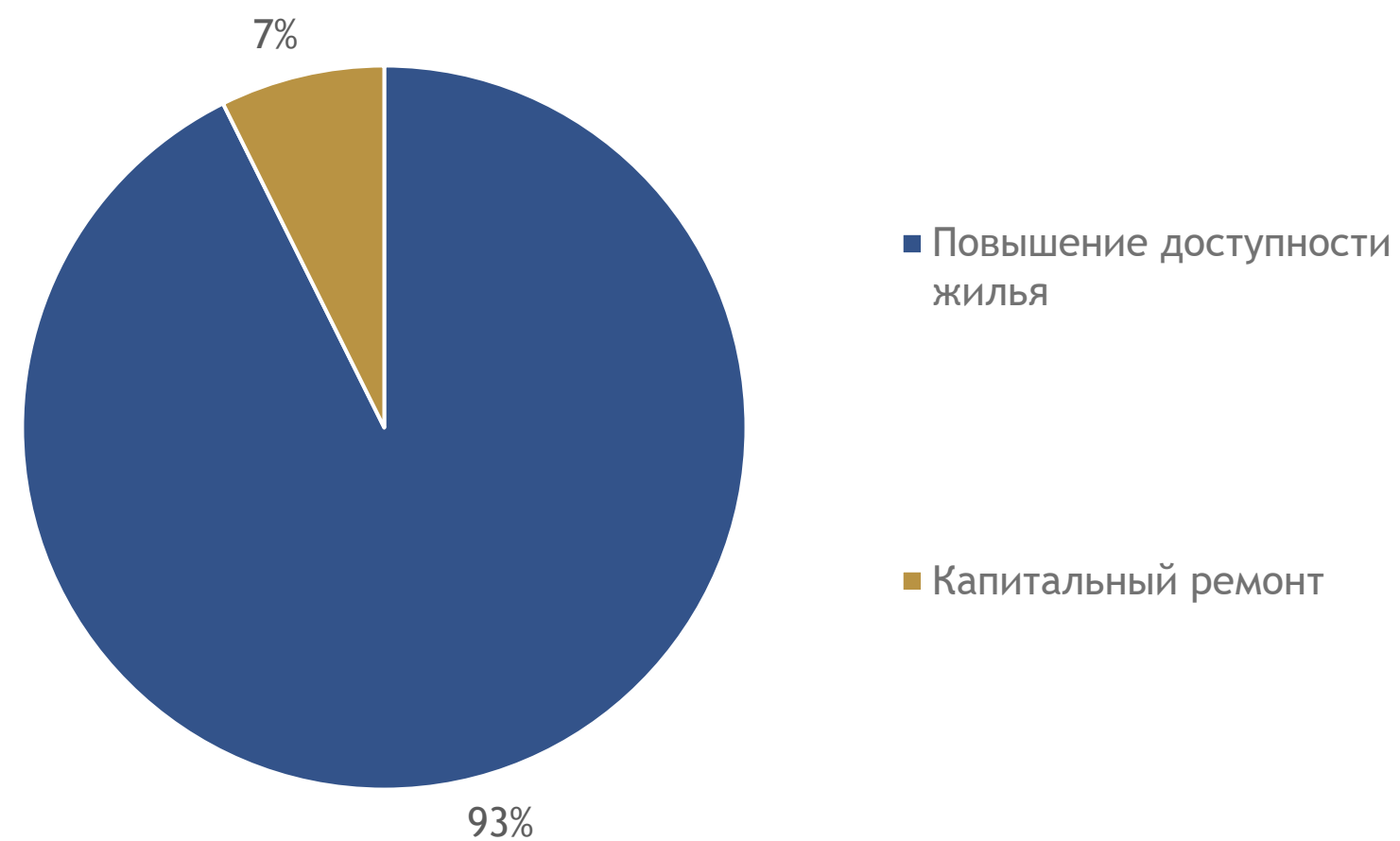


Тула

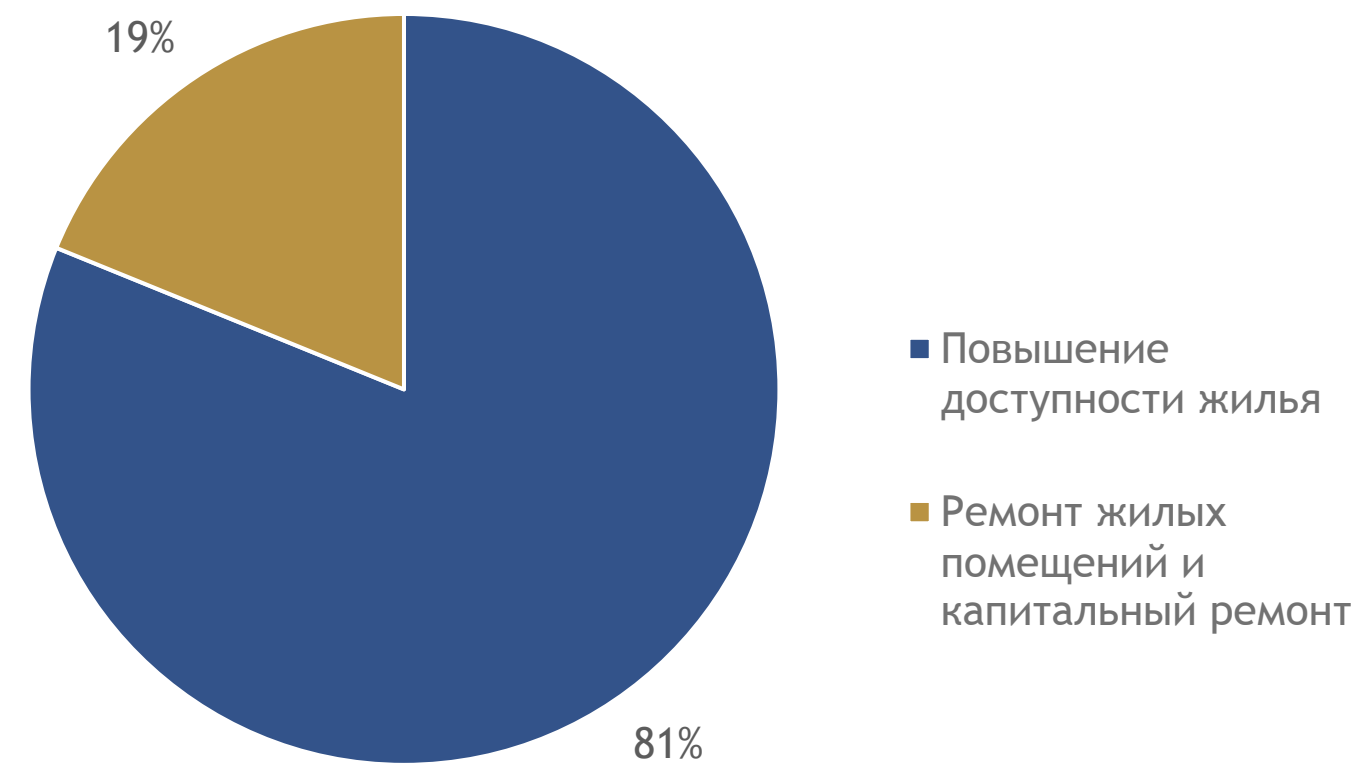


Структура расходов жилищного бюджета

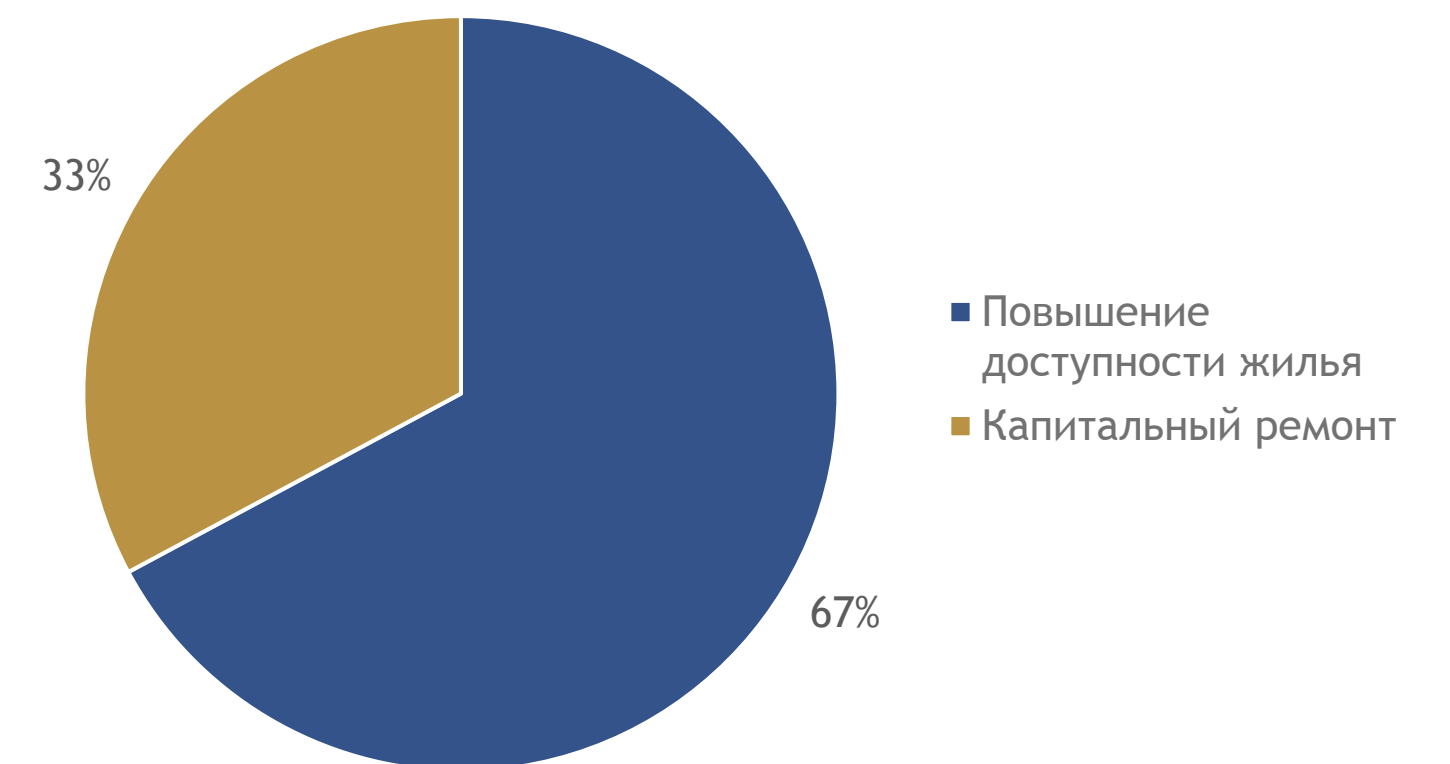
Пермь



Нижний Новгород



Тула



ВЫВОДЫ

Выделение целевых групп бюджетных расходов на содержательном уровне позволяет формировать более обоснованные оценки бюджетной политики муниципальных образований

В однотипные целевые группы бюджетных расходов могут быть включены расходы, относящиеся к различным разделам бюджетной классификации или «непрофильным» муниципальным программам

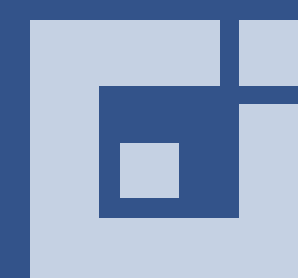
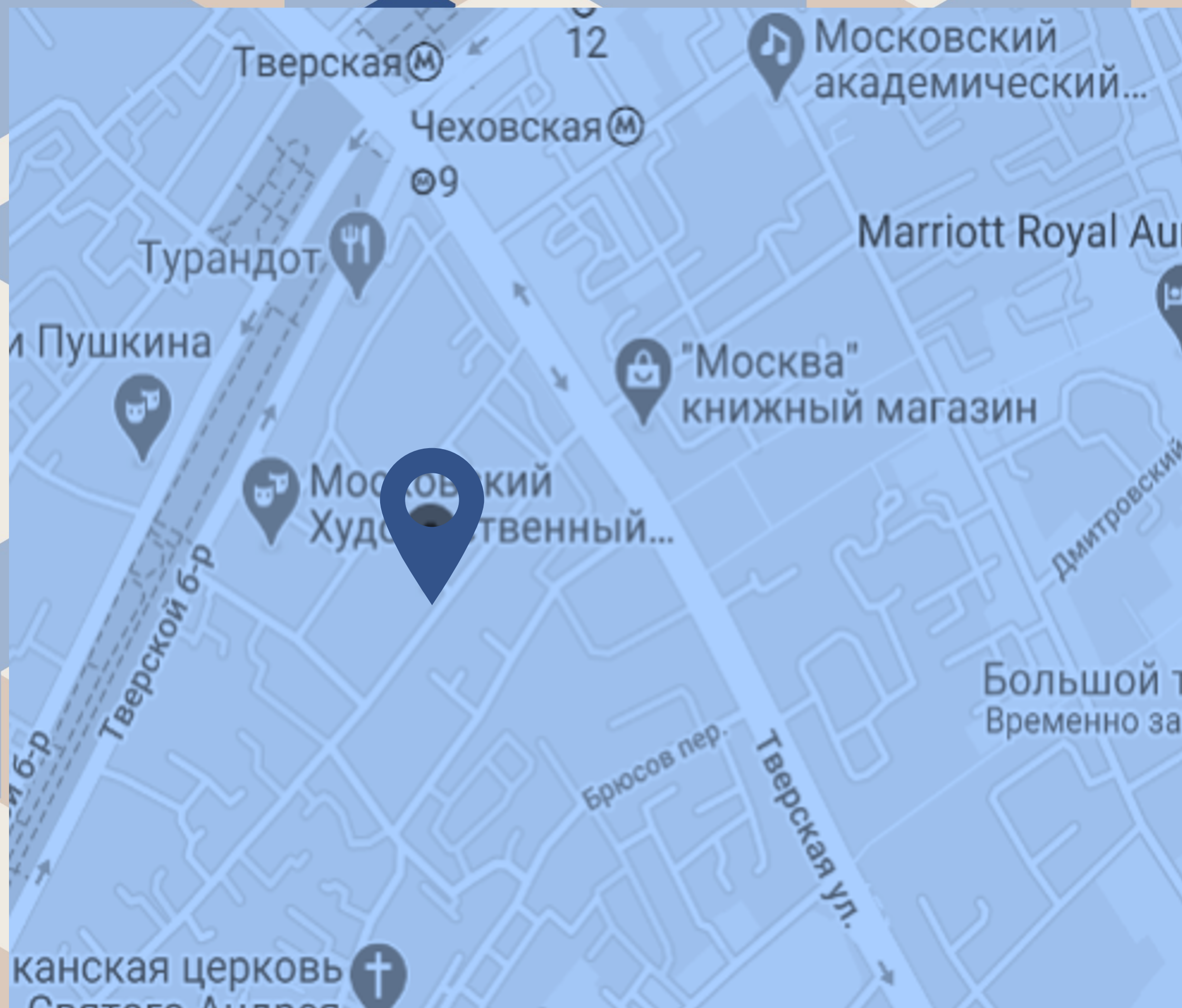
В пилотных городах более 90% расходов по профильным муниципальным программам было отнесено к соответствующим целевым группам бюджетных расходов

Однако к целевым группам бюджетных расходов также отнесены расходы по иным, непрофильным муниципальным программам - в пилотных городах от 5 до 28% таких расходов

Также к целевым группам бюджетных расходов отнесена часть непрограммных расходов - в пилотных городах от 2 до 59% таких расходов

- Представление «бюджета для граждан» в структуре «профильных» разделов бюджетной классификации или «профильных» муниципальных программ, как правило, занижает реальные бюджетные расходы по соответствующим направлениям
- Представление «бюджета для граждан» в формате целевых бюджетов дает более точную оценку расходов по направлениям, представляющим интерес для граждан, и в более понятной и информативной форме





ФОНД «ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125009 Москва,

Леонтьевский переулок, дом 21/1, стр.1

тел.: 8 (495) 363-50-47, 8 (495) 787-45-20,

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru

