

## Методические аспекты оценки эффективности бюджетных расходов

**Ключевые слова:** «эффективность», «результативность», «продуктивность», «экономность», «бюджетное планирование», «долгосрочные целевые программы», «программно-целевые расходы».

В 2000-х годах Правительством РФ были утверждены и в целом успешно реализованы среднесрочные программы бюджетных реформ, принципы реструктуризации бюджетного сектора в РФ, Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 гг., Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и управления государственными финансами в 2006 – 2008 годах.

Результатом данных реформ стало формирование в РФ методологических и практических основ современной системы управления расходными обязательствами государственных и муниципальных органов власти, в том числе:

- разграничение расходных обязательств и доходных источников публично-правовых образований (РФ, субъектов РФ, муниципальных образований);
- ликвидация «необеспеченных федеральных мандатов», упорядочение и монетизация основных социальных обязательств;
- введение формализованных методик распределения основных межбюджетных трансфертов;
- организация бюджетного процесса исходя из принципа безусловного исполнения действующих и вновь принимаемых расходных обязательств;
- начало практического внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты и др.

В Российской Федерации проблема подобного рода недостаточно проработана, но в других развитых странах аналогичные расчеты проводятся достаточно долгое время. Тем не менее, на данный момент вследствие сложности и многоплановости задач, стоящих перед бюджетами, отсутствует единая и общепринятая методика оценки эффективности государственных программ и проектов.<sup>1</sup>

В настоящий момент в мировом сообществе оценщиков, принадлежащим к разным управленческим и аналитическим школам, существуют только методические подходы к проведению оценки эффективности бюджетных расходов, которые определяют общие принципы и логику оценивания государственных программ.<sup>2</sup>

В экономической литературе, в классическом понимании, «эффективность» как относительное понятие выражается соотношением результата от какого-либо мероприятия и затрат на его осуществление.

В сфере общественных финансов понятие «эффективность» имеет свою специфику. Здесь, говоря об эффективности, речь идет, прежде всего, о социальном эффекте от предоставления бюджетных услуг для общества в целом или определенной части населения, т.е. мерилom выступает не денежный эквивалент и не прибыль.

В этой связи нельзя не согласиться с подходом к данной проблеме, предполагающем, что «... нет эффективности от любого вида человеческих усилий, в том числе от использования технологических и технических средств, если они не способствуют улучшению социальных условий жизни, сохранения, восстановления среды

<sup>1</sup> Повышение эффективности бюджетных расходов: учеб. пособие / Под общ. ред. А.А. Климова. – М., 2009.

<sup>2</sup> Ананских М. Повышение эффективности бюджетных расходов. Бюджет и финансы. №3. 2009.

обитания. Но нет его и тогда, когда прирост имеется, однако, он «пустой», поскольку не идет на нужды людей, запросы общества, на решение жизненных проблем»<sup>3</sup>

Действующее бюджетное законодательство не дает четкого понимания о том, что же подразумевать под эффективностью бюджетных расходов, несмотря на то, что статья 34 Бюджетного кодекса РФ закрепляет принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств.

Так, в соответствии с данной статьей БК РФ, под результативностью и эффективностью использования бюджетных средств бюджетной системы РФ понимается либо достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств, либо достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

На наш взгляд, данное определение вносит дополнительную сложность и запутанность в процесс оценки эффективности в бюджетном секторе, поскольку отождествляются понятия «результативность» и «эффективность», в то время как:

– результативность – абсолютный показатель непосредственных результатов управленческого труда;

– эффективность – относительный показатель, устанавливающий связь полученных результатов с затратами и позволяющий определить, оправданы ли расходы или нет. Не ясно, чему эквивалентен наилучший результат, что же именно является «заданным результатом», в чем он выражается и как измеряется. Определение эффективности бюджетного финансирования осуществляется посредством сравнения с неким «образцом», аналогичным показателем, достигнутым другим субъектом РФ или в какой-нибудь зарубежной стране. Но и после такого сравнения нельзя утверждать, что в данной стране или в данном субъекте РФ заданный результат достигнут с использованием наименьшего объема средств.

Следует отметить, что термин «эффективность» имеет особенность определяться качественно и количественно. В соответствии с Концепцией межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013, качественная составляющая эффективности бюджетных расходов – «достижение определенных качественных характеристик, заложенных в бюджетном планировании». Например, создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

С количественной стороны эффективность - степень достижения количественного результата и последующего сравнения данного результата с совокупностью результатов аналогичных действий.

В данном подходе имеет место тесное переплетение положительных моментов и отдельных недостатков. В частности, с нашей точки зрения, подобное освещение эффективности бюджетных средств весьма широко характеризует суть самого понятия – эффективность, однако не содержит конкретных критериев для анализа.

Теоретически обоснованным и логически корректным представляется определение данное Якобсоном Л.И., который считает, что эффективность использования общественных средств предполагает сопоставление затрат и результатов как программ государственного финансирования, так и проектов производственного характера.<sup>4</sup>

Таким образом, оценка эффективности бюджетных расходов будет представлять собой деятельность соответствующих уполномоченных государственных (муниципальных) структур, направленную на сопоставление затрат и результатов от расходования бюджетных средств.

<sup>3</sup> Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность.- М.: Академический проект. 2006.

<sup>4</sup> Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика. Учебник для ВУЗов. - М., 2000г

По мнению других авторов, следует различать 4 основных метода оценки эффективности бюджетных расходов:

- анализ издержек и выгод (cost-benefit analysis CBA).
- анализ издержек и результативности (cost-effectiveness analysis CEA).
- анализ издержек и полезности (cost-utility analysis CUA).
- анализ издержек и взвешенной результативности (weighted cost-effectiveness analysis WCEA)<sup>5</sup>.

Метод, основанный на анализе издержек и выгод, используется в случае, когда общественные выгоды поддаются денежной оценке.

В таких ситуациях происходит сопоставление агрегированных выгод в денежной оценке, получаемых осуществления бюджетных расходов.

Итоговый показатель - чистые текущие выгоды - позволяет проводить сравнение между различными бюджетными направлениями, программами, статьями финансирования.

Метод, основанный на анализе издержек и результативности, оценивает выгоды в физических величинах.

Метод, основанный на анализе издержек и полезности, сравнивает издержки, измеряемые в денежном выражении, и пользу для населения, полученную от осуществления бюджетных расходов, измеряемую в единицах полезности.

Метод, основанный на анализе издержек и взвешенной результативности, актуален в тех случаях, когда возникает необходимость агрегирования множества социальных результатов, а выгоды в данном случае не могут быть измерены в денежном выражении.

Рассмотренные методы оценки эффективности бюджетных расходов отличаются широким разнообразием в измерении как самих издержек, так и их результатов, что в некотором роде препятствует эффективному сопоставлению бюджетных программ и проектов между различными региональными бюджетными проектами.

С позиции рассматриваемой проблемы интересен подход повышения эффективности бюджетных расходов посредством программно-целевой модели работы государственных и муниципальных органов власти, предлагаемый Минфином РФ. В основе модели будут лежать долгосрочные целевые программы (ДЦП).

Цель программы - повышение эффективности деятельности государственных органов по обеспечению потребностей граждан в государственных услугах, повышению их доступности и качества.

Опробовать программно-целевой принцип Минфин России планирует при подготовке бюджета на 2011 год, а бюджет на 2012 год и на период до 2014 года уже полностью готовить по новой методике.

У каждого министерства будет как минимум по одной ДЦП<sup>6</sup>. Инструментом ДЦП станут ведомственные целевые программы (ВЦП), у каждой из которых будет куратор из министерства, агентства или службы. На переходном этапе (два-три года) в состав ДЦП могут включаться ныне действующие федеральные целевые программы (ФЦП).

Таким образом, бюджетные средства ГРБС будут получать исключительно под разработанные программы. Эффективность реализации ДЦП и ФЦП будут проверять ежегодно. Если целевые показатели не будут достигнуты, программу будут корректировать или отменять.

<sup>5</sup> Афанасьев М.П. Модернизация государственных финансов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ. – 2007.

<sup>6</sup> Проект Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года / [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).

В настоящее время на долю программных расходов (ФЦП, нацпроекты) приходится около 15 % бюджетных расходов, долгосрочными же программами будут охвачены почти 100 %, кроме расходов, которые обеспечивают деятельность государства в целом.

Стоит отметить, что указанная модель имеет и своих противников, например, в лице Минэкономразвития. Позиция ведомства состоит в том, что проект программы предусматривает изменение внешнего образа бюджета без изменения процедур целеполагания и оценки эффективности расходов. Утверждение бюджета без указания ведомственной и функциональной структуры расходов снизит уровень их прозрачности и эффективности.

В заключение необходимо отметить, прежде всего, что деятельность по повышению эффективности бюджетных расходов, направляемых на финансирование процесса оказания бюджетных услуг населению в рамках реализуемой концепции БОР в последнее время перестает оставаться формальной процедурой. Государственные (муниципальные) органы, являющиеся поставщиками бюджетных услуг, выступают как наиболее заинтересованные лица в эффективности выделенных бюджетных ресурсов на те или иные цели, более того, в ряде регионов проводится активная работа по разработке формализованных методик оценки эффективности бюджетных расходов региональных и местных бюджетов.

Тем не менее, отметим, что на данный момент отсутствует единая универсальная методика оценки эффективности бюджетных расходов, также отсутствуют единые методологические подходы к оценке бюджетов как на уровне федерации, так и на уровне субъектов и муниципалитетов.

## **Литература**

1. Ананских М. Повышение эффективности бюджетных расходов. Бюджет и финансы. №3. 2009.
2. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность.- М.: Академический проект. 2006.
3. Афанасьев М.П. Модернизация государственных финансов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ. – 2007.
4. Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики / Ю.М. Воронин. - М.: Финансовый контроль, 2005
5. Емельянов А.М. Оценка эффективности бюджетных расходов на социальную политику (на примере бюджетных расходов на профилактику и патронат социального сиротства): автореф. на соиск. степени канд. экон. наук. / 2006
6. Саунин А.Н. Аудит эффективности в государственном финансовом контроле , - М.: Издательский дом «Финансовый контроль», 2004
7. Повышение эффективности бюджетных расходов: учеб. пособие / Под общ. ред. А.А. Климова. – М., 2009
8. Проект Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года / [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).