

РАЗРАБОТКА МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТЕРРИТОРИЙ РЕГИОНА

Оборина Е.В.

научный руководитель канд. экон. наук Лихачева Т.П.

Сибирский федеральный университет

Институт управления бизнес-процессами и экономики

В современной России расширяется инструментальный аппарат ОЭИБС и Г/МИ (с учетом указанных видов оценки). Новые методологические подходы к оценке эффективности общественных финансов предопределяют необходимость:

- оценивания социально-экономического (конечного) результата реализации государственной (муниципальной) политики (целевых программ, приоритетных проектов и др.);

- анализа издержек/выгод (оценивается стоимость достижения одной цели (или решения одной задачи) при условии выбора оптимальных организационно-экономических способов достижения целей);

- оценки вклада Г/МЦП, приоритетного проекта или комплекса мероприятий (мер) в достижение социально-экономического результата;

- комплексной оценки управленческих процессов в публично-правовых образованиях (ППО), ориентированных на ожидания потребителей и повышение качества жизни населения;

- мониторинга качества финансового менеджмента в СГУ.

Цель проведения оценки эффективности общественных финансов (и бюджетных расходов в частности) - обеспечение финансовой устойчивости, эффективного социально-экономического развития ППО, а также потребностей граждан и организаций в государственных (муниципальных) услугах (Г/МУ), повышение их доступности и качества.

Среди основных задач ОЭИБС и Г/МИ - определение критериев мотивированного профессионального суждения, по которым оцениваются программы и проекты.

Основной проблемой современного этапа бюджетной реформы является повышение эффективности бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы как важный фактор роста эффективности по сравнению с доходной его частью.

Данный метод бюджетного планирования полностью игнорировал конкретные цели и результаты расходования государственных средств, так как базовыми для планирования являлись расходы прошлого периода.

Целью метода «сметного планирования» являлась компенсация затрат на уровне предыдущего периода или их прирост — по сути дела затраты приравнивались к результатам. Применение данной системы планирования породило кумулятивный характер формирования расходных обязательств у нижестоящих бюджетных организаций.

Правительством Российской Федерации в 2000-х гг. были утверждены и в целом успешно реализованы:

- среднесрочные программы бюджетных реформ;
- принципы реструктуризации бюджетного сектора;
- Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг.;
- Концепция повышения эффективности меж- бюджетных отношений и управления государственными финансами в 2006—2008 гг. Результатом данных реформ стало формирование 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 сфере общественных финансов понятие «эффективность» имеет свою специфику. Здесь речь идет, прежде всего, о социальном эффекте от предоставления бюджетных услуг для общества в целом или определенной части населения, т.е. мерилом выступает не денежный эквивалент и не прибыль.

Нельзя не согласиться с подходом к данной проблеме, предполагающим, 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, сохранению, восстановлению среды обитания. Но нет его и тогда, когда прирост имеется, однако он «пустой», поскольку не идет на нужды людей, запросы общества, на решение жизненных проблем».

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

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

Данное определение, по мнению авторов, вносит дополнительную сложность и запутанность в процесс оценки эффективности в бюджетном секторе, поскольку отождествляется с показателями «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, насколько оправданы расходы. Не ясно, чему эквивалентен наилучший результат, что именно является заданным результатом и в чем он выражается, как измеряется.

Определение эффективности бюджетного финансирования осуществляется посредством сравнения с неким образцом, аналогичным показателем, достигнутым другим субъектом в Российской Федерации или в зарубежной стране. Но и после такого сравнения нельзя утверждать, что в данной стране или в данном субъекте Российской Федерации заданный результат достигнут с использованием наименьшего объема средств.

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

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

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

Заслуживает внимания определение, раскрывающее эффективность использования государственных средств как процесс определения экономности и продуктивности, а также результативности выполнения поставленных задач.

Экономность — достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема государственных средств или наилучшего результата с использованием заданного объема государственных средств.

Продуктивность — соотношение между выпуском продукции, объемом оказанных услуг и затраченными на получение этих результатов материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами.

Результативность — степень соответствия **фактических** результатов деятельности **запланированным** результатам.

Данная трактовка, с точки зрения автора, **усложняет** определение эффективности тем, что в ней предпринята попытка охватить все аспекты **эффективности** использования государственных средств.

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

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.

Проблема определения эффективности бюджетных расходов должна решаться по мере создания системы показателей, отражающих ее, которая должна структурироваться по двум аспектам:

- 1) уровням распределения бюджетных средств;
- 2) специфическим направлениям расходов бюджетов.

Аспекты должны быть взаимоувязаны между собой, причем большее значение должно уделяться не величине показателя (сумме бюджетных средств на единицу результативности), а его динамике, т. е. повышению или понижению эффективности расхода средств на данном направлении. В связи с этим переход к среднесрочному бюджетному планированию приобретает актуальность и непосредственно влияет на повышение эффективности бюджетных расходов. По оценкам экспертов, по данному критерию Российская Федерация отстает от развитых стран на несколько десятилетий. Тем не менее в Российской Федерации уже есть несколько регионов, которые перешли на формирование бюджета по результатам, например, Тверская и Тюменская области.

В практику российского бюджетного планирования оценка внедряется с начала 2000-х гг.

Последние 2—3 года федеральные, региональные и муниципальные программы стали включать в себя систему индикаторов (ориентирующих экономические финансовые показатели, измерители, позволяющие в определенной степени предвидеть, в каком направлении следует ожидать развития экономических и финансовых процессов) и критериев оценки, а также отходить от формального подхода к анализу эффективности бюджетных расходов. Тем не менее оценочная деятельность в практике российского бюджетного планирования и исполнения, на взгляд автора, не приобрела достаточной

востребованности и повсеместности. Поэтому применяемые сегодня методологические подходы к оценке бюджетных ресурсов накоплены исключительно зарубежной практикой бюджетного планирования и имеют определенную специфику, отличную от российских традиций бюджетного планирования.

Мировая экономическая литература классифицирует методологические оценочные подходы по различным критериям: по целевому назначению, времени проведения, форме организации оценочных работ и т. д.

Следует рассмотреть более подробно некоторые классификационные подходы к оценке эффективности бюджетных расходов. По мнению А. А. Климова, наиболее распространенной является следующая классификационная оценка:

- по стадии реализации программы (предварительная, промежуточная, обобщающая);
- по целевому назначению оцениваемой программы (оценки потребности, качества подготовки программы, результативности, эффективности, «затраты—выгоды», продуктивности и влияния).

В рассматриваемых методологиях оценки эффективность расходования бюджетных средств выступает как одна из характеристик полной эффективности и служит мерой соотношения результатов с бюджетными расходами. Такая постановка проблемы повышения эффективности бюджетных расходов на финансирование услуг, удовлетворяющих различные общественные потребности, неприемлема в силу некоторой узости трактовки и отсутствия необходимого акцента на исследуемую проблему. Поэтому перечисленные методические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов могут таковыми являться лишь с учетом специальных корректировок в сторону уточнения объекта оценки и целей оценки.

По мнению других авторов, оценку эффективности бюджетных расходов следует определить с помощью анализа:

- издержек и выгод (cost-benefit analysis CBA);
- издержек и результативности (cost-effectiveness analysis CEA);
- издержек и полезности (cost-utility analysis CUA);
- издержек и взвешенной результативности (weighted cost-effectiveness analysis WCEA) [3]. Метод, основанный на анализе издержек и выгод, используется в том случае, когда общественные выгоды поддаются денежной оценке. В таких ситуациях происходит сопоставление агрегированных выгод в денежной оценке, получаемых при осуществлении бюджетных расходов.

Список использованных источников

1. Афанасьев М. П., Алехин Б. И. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Финансовый журнал Академии Бюджета и Казначейства. 2010. № 3. С. 5–18.
2. Баранова И.В. Оценка эффективности использования бюджетных средств. Новосибирск: САФБД, 2009. 218 с.
3. Алиев У.И. Некоторые проблемы оценки эффективности бюджетных расходов/У. И. Алиев // Региональная экономика: теория и практика, 2010. т.№46.-С.27-31
4. Галухин А. В. Оценка эффективности бюджетных расходов на реализацию долгосрочных целевых программ: теоретико-методологический аспект [Текст] / А. В. Галухин // Молодой ученый. — 2014. — №5.