

Мефодьева Ю.В.

Формирование системы оценки эффективности и результативности государственных расходов

Современный механизм бюджетного планирования, ориентированного на результат, должен включать функциональную и применимую на практике систему оценки эффективности и результативности государственных расходов.

Среди целей проведения оценки эффективности и результативности можно выделить:

- повышение социально-экономической эффективности бюджетных услуг;
- обеспечение органов власти необходимой информацией для осуществления контроля и своевременного внесения поправок;
- выявление возможности применения механизмов аутсорсинга;
- прекращение финансирования неэффективных расходов.

На стадии планирования и принятия решений органов государственной власти оценка результативности играет двойную роль. С одной стороны, с ее помощью задаются целевые установки для планирования, формируются направления и задачи деятельности. С другой стороны, оценка результативности предоставляет данные для оценки эффективности выполнения уже осуществляемых программ и непрограммных расходов с целью дальнейшей корректировки политики в области распределения бюджетных ресурсов¹.

В то же время непроработанность системы оценки эффективности и результативности может быть связана с такими обстоятельствами, как:

- сложность оценки эффективности и результативности деятельности вышестоящих органов власти, занимающихся стратегической политикой, не всегда показывающей конкретные общественно значимые измеримые результаты;
- наличие внешних факторов, не зависящих от воли исполнителей, оказывающих влияние на конечные результаты деятельности органов власти и степень удовлетворенности населения полученными услугами;
- размывание ответственности исполнителей вследствие зависимости оказания бюджетной услуги от различных уровней, структур, организаций и учреждений.

Первоначально оценка эффективности и результативности деятельности, как и сама система управления по результатам, сформировалась и в настоящее время широко и успешно применяется в частном секторе (например, BSC – система сбалансированных показателей эффективности организации, разработанная Робертом Капланом и Давидом Нортоном²).

Однако, применение системы показателей эффективности в общественном секторе экономики возможно только с некоторыми модификациями. Это связано с тем, что имеется существенная разница между частным и общественным секторами в определении результата деятельности. Коммерческая суть частных предприятий предполагает нацеленность на прибыль как на финансовый результат деятельности. Сложнее и многостороннее процесс определения непосредственных и конечных результатов в общественном секторе экономики и оценки эффективности связанных с ними бюджетных расходов.

¹ Проведение научно-исследовательских разработок по составлению докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств // Отчет о научно-исследовательской работе по Государственному контракту № 12 от 7 июля 2008 г. М., 2009.

² Нортон Д., Каплан Р. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. Олимп-Бизнес, 2010.

В регионах разработаны различные методики оценки эффективности бюджетных расходов³. Например, в Краснодарском крае – оценка эффективности финансово-хозяйственной деятельности отрасли и рациональность расходования бюджетных ассигнований в учреждениях отрасли, сопоставление со средним по краю значением; в Республике Карелии, Саратовской, Тверской областях – оценка эффективности расходов отдельно для ведомств; в Чувашской Республике, Хабаровском крае, Саратовской и Калужской областях, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе – оценка результативности и сопоставление плановых и фактических показателей, разработка индикаторов для всех бюджетополучателей и др.

Современный взгляд на управление государственными расходами с применением принципов и механизмов рыночного типа управления выразился в концепции нового государственного менеджмента. В качестве одного из таких принципов постулируется критерий эффективности деятельности системы государственного управления, ориентированного на качество услуг и результативность.

Нововведения бюджетного законодательства, принятые 26 апреля 2007 года в форме федерального закона № 63-ФЗ, установили современные принципы управления бюджетными средствами. Основная идея внедрения методов бюджетного планирования, ориентированного на результат, поддерживается принципом результативности и эффективности использования бюджетных средств. Исходя из определения, приведенного в статье 34 БК РФ, можно сказать, что законодателем отождествлены понятия эффективности и результативности. Одни исследователи также не разграничивают эти понятия, другие, напротив, выделяют самостоятельные показатели эффективности, результативности, экономичности и продуктивности. На наш взгляд, такое разграничение имеет существенное практическое значение для оценки общественных расходов.

Упорядочение системы оценки эффективности и результативности деятельности субъектов бюджетного планирования и ее применение на практике будет способствовать повышению обоснованности и надежности управления бюджетными расходами. Так:

1) Показатели экономичности позволяют оценить достижение стратегических целей или решение тактических задач при достигнутой экономии бюджетных средств (например, снижение уровня расходов на повышение квалификации государственного служащего).

2) Показатели эффективности позволяют оценить соотношение полученных результатов и затраченными на их получение бюджетными средствами (например, сохранение уровня расходов на повышение квалификации государственного служащего по сравнению с прошлым годом (при увеличении численности лиц, прошедших программы повышения квалификации и удовлетворенных результатами обучения)).

3) Показатели результативности дают возможность оценить степень достижения стратегической цели и тактической задачи, ради которых оказывались данные государственные услуги (увеличение численности государственных служащих (до 95%), прошедших программы повышения квалификации и удовлетворенных результатами обучения, за определенный период).

Промежуточное положение региональных органов власти и местного самоуправления между высшей государственной властью и населением определяет необходимость определения целей и показателей оценки эффективности по двум основным направлениям⁴:

³ Ермасова Н.Б. Бюджетная система РФ: учебник. М.: Высшее образование, 2009.

⁴ Залогов Н.А. Финансово-бюджетные механизмы мотивации эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципальные финансы. 2010. № 3. С. 27.

- по определяющим результативность реализации социально-экономической политики государства и региона и выполнения субъектами федерации и муниципалитетами государственных полномочий;
- по характеризующим эффективность деятельности по исполнению вопросов регионального и местного значения и достижению долгосрочной финансово-экономической устойчивости региона и муниципалитета.

В связи с этим, хотелось бы сориентировать управленцев на правильный выбор индикаторов эффективности и результативности. По первому направлению основой для выбора являются такие нормативно-правовые акты, как указ Президента РФ от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и указ Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». В данном случае оценка эффективности проводится с точки зрения обеспечения достижения общефедеральных приоритетов на региональном и муниципальных уровнях в различных сферах: экономического развития, здравоохранения и здоровья населения, общего образования, начального и среднего профессионального образования, жилищного строительства и обеспечения граждан жильем, жилищно-коммунального хозяйства, дорожного хозяйства, обеспечения безопасности граждан и организации государственного и муниципального управления.

Немного с другой точки зрения необходимо подходить к формированию системы показателей оценки результативности бюджетных расходов, используемой в докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Не отменяя возможность пересечения показателей, здесь важнее акцентировать внимание на результатах выполнения общественного заказа, отражающих соблюдение интересов населения, которое поручило органам региональной власти и местного самоуправления исполнение ряда функций, имеющих существенное значение для данного сообщества.

Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования предполагает разработку субъектами бюджетного планирования ДРОНДов, одна из частей которых должна включать оценку результативности бюджетных расходов, обоснование мер по ее повышению.

В Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования ключевые показатели результативности основаны на принципах оценки достижения и решения задач в рамках бюджетных программ. Традиционно основными направлениями оценки результативности принято считать определение⁵:

- 1) степени достижения целей, решения тактических задач;
- 2) степени соответствия фактических затрат запланированному уровню затрат;
- 3) уровня отклонения показателей деятельности и затрат на очередной плановый год от плановых показателей предыдущих лет и аргументированное обоснование причин отклонения;
- 4) экономической эффективности – соотношения непосредственных результатов деятельности, результатов, планируемых для достижения в рамках тактических задач, программ, программных мероприятий, с затратами на их достижение (например, затраты на обучение одного ученика);

⁵ Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (согласовано Минфином РФ и Министерством экономического развития и торговли РФ от 2, 3 июня 2004 г.) // Российская бизнес-газета. 2004. 22 июня. № 23.

5) общественной эффективности – соотношения общественно значимого эффекта деятельности (показателя конечного результата деятельности или его изменения) по отношению к непосредственным показателям деятельности;

6) общественно-экономической эффективности – соотношения величины достигнутого в результате реализации программы конечного общественно значимого результата и величины затрат на его достижение.

Расширяя систему показателей оценки результативности деятельности субъектов бюджетного планирования, предлагаем производить оценку по следующим позициям:

1) оценка степени достижения стратегических целей и решения тактических задач;

2) оценка хода реализации и степени выполнения целевых программ и их мероприятий;

3) оценка выполнения государственного задания по предоставлению государственных услуг;

4) оценка качества системы управления программами, мероприятиями и бюджетными ресурсами, выделяемыми на их выполнение, мониторинга и хода реализации целевых программ и их мероприятий.

В рамках проводимых преобразований в области государственных расходов, связанных с внедрением принципов и методов планирования, ориентированного на результат, принципиальным моментом становится разработка и распространение системы внутреннего, а не внешнего, аудита, который позволит «оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов»⁶.

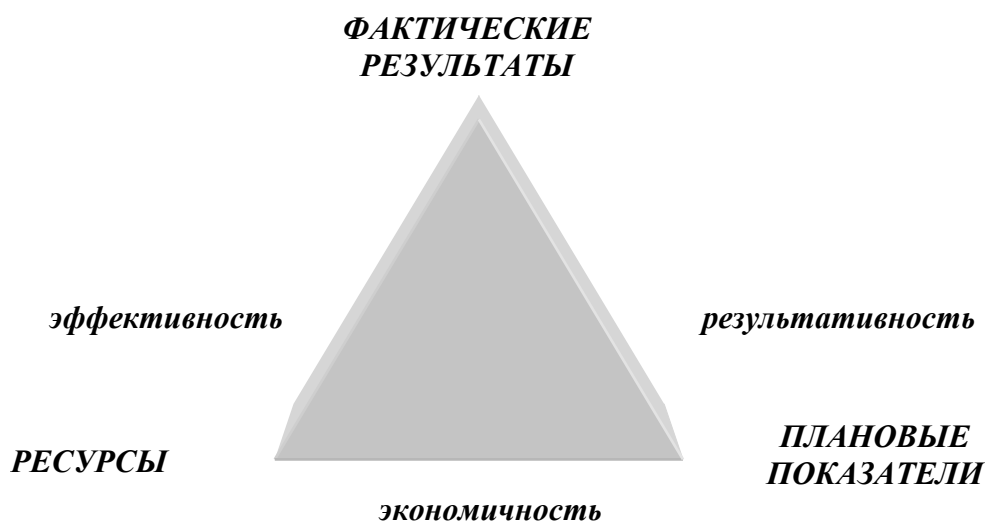


Рис. № 1. Взаимосвязь показателей экономичности, эффективности и результативности

Понятия эффективности, результативности и экономичности объединяются в процессе аудита эффективности, который делает акцент на совершенствовании качественных сторон деятельности и известен в практике управленческого аудита как аудит с формированием оценки эффективности производства и финансовых вложений, производительности и рациональности использования средств⁷.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 – 2010 годах» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

⁷ Шеремет А.Д., Суйц В.П. Аудит: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2006.

Аудит эффективности в сфере государственных расходов можно разделить на⁸: аудит экономности; аудит продуктивности; аудит результативности.

Приведенный выше рисунок демонстрирует взаимосвязь и взаимозависимость показателей эффективности, результативности и экономичности. На вершине пирамиды находятся фактически полученные результаты, которые являются конечной целью деятельности субъектов бюджетного планирования, а эффективность и результативность – первостепенными критериями по сравнению с экономичностью.

На основе вышесказанного нами была разработана модель комплексной системы оценки эффективности и результативности государственных расходов, предполагающая зависимость показателей оценки от уровня управления и объекта управления. Для построения модели были использованы следующие сокращения: ЭФ – эффективность, РЕЗ – результативность, ЭК – экономичность, УСЛ – бюджетные услуги, ВЫП – бюджетные выплаты, ЛЬГ – бюджетные льготы, ГМУ – государственные (муниципальные) учреждения, СБП – субъект бюджетного планирования, КМ – Кабинет министров.

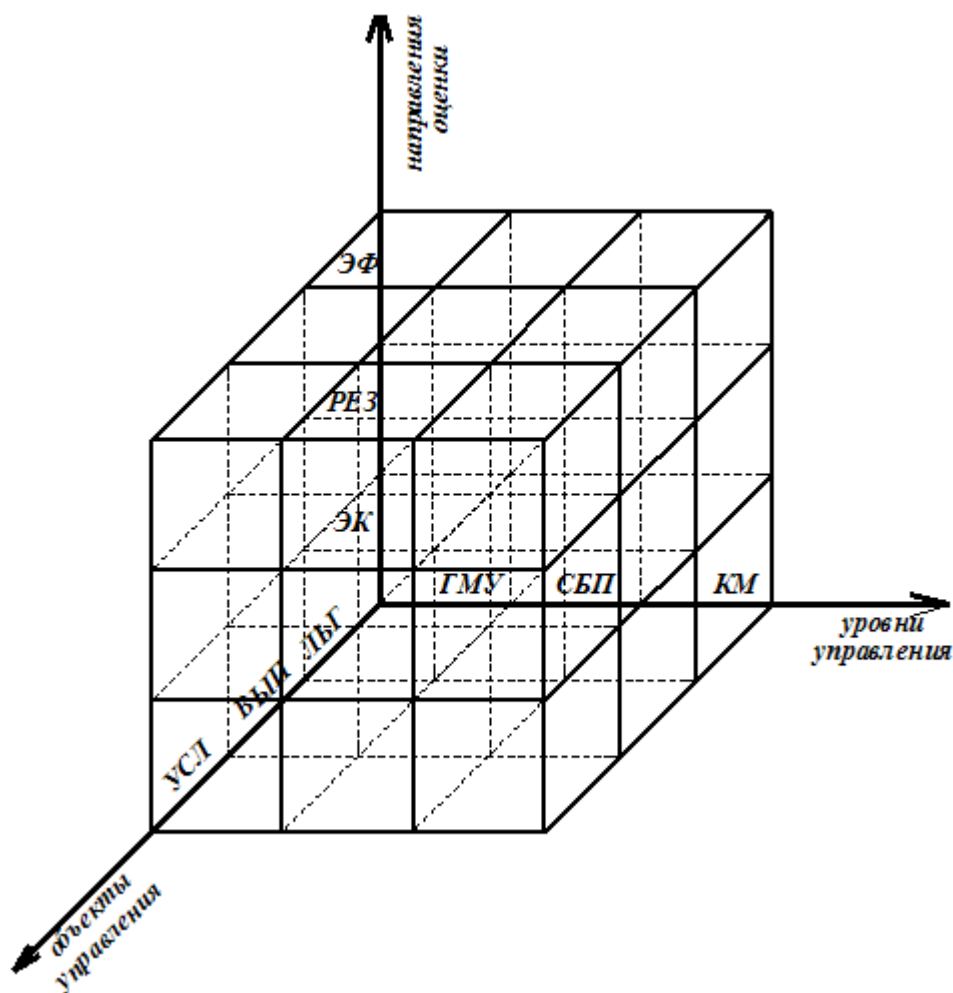


Рис. № 2. Модель комплексной системы оценки эффективности и результативности государственных расходов

В соответствии с предложенной моделью оценка экономичности, результативности и эффективности производится отдельно по видам объектов управления: государственным услугам, выплатам и льготам и отдельно для каждого

⁸ Саранцев В.Н. Место аудита эффективности в сфере использования бюджетных средств // Финансы. 2010. № 1.

уровня управления: государственного (муниципального) учреждения, субъекта бюджетного планирования (т.е. главного распорядителя бюджетных средств) и кабинета министров (правительства) в целом. Так, итоговая картина степени эффективности деятельности государственных структур по управлению бюджетными средствами будет складываться из равнозначных оценок, выраженных маленьким кубом как частью большого куба. Такой всесторонний подход позволит как применить адекватные критерии оценки к каждой области деятельности государственных органов, так и учесть вклад каждого исполнителя в достижение общезначимых целей. Кроме этого, охват различных уровней управления и благ, на которые направлено их воздействие, обеспечит выявление слабых мест планирования и исполнения, на которых необходимо будет усилить государственное присутствие либо изменить характер воздействия.

Каждый уровень управления предполагает свой набор обязанностей и соответственно свой оригинальный комплекс индикаторов оценки, несмотря на то, что более высокие уровни управления охватывают деятельность управленцев нижестоящего уровня. Здесь необходимо разграничить область непосредственной деятельности и оценки и область, находящуюся под контролем вышестоящего субъекта управления, которая, тем не менее, должна нести ответственность за невыполнение плана по результатам.

В свете вышесказанного, хотелось бы акцентировать внимание на необходимости законодательного закрепления личной ответственности исполнителей планируемых параметров по результатам, которая вытекает из основанной на объективной и самостоятельной разработке целей, задач и показателей своей деятельности.

Список литературы:

1. *Ермасова Н.Б.* Бюджетная система РФ: учебник. М.: Высшее образование, 2009.
2. *Залогов Н.А.* Финансово-бюджетные механизмы мотивации эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципальные финансы. 2010. № 3. С. 27.
3. Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (согласовано Минфином РФ и Министерством экономического развития и торговли РФ от 2, 3 июня 2004 г.) // Российская бизнес-газета. 2004. 22 июня. № 23.
4. *Нортон Д., Каплан Р.* Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. М.: Олимп-Бизнес, 2010.
5. Проведение научно-исследовательских разработок по составлению докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств // Отчет о научно-исследовательской работе по Государственному контракту № 12 от 7 июля 2008 г. М., 2009.
6. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 – 2010 годах» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.
7. *Саранцев В.Н.* Место аудита эффективности в сфере использования бюджетных средств // Финансы. 2010. № 1.
8. *Шеремет А.Д., Суйц В.П.* Аудит: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2006.