

УДК 336.14(470.343)

А. Х. Никитина

A. H. Nikitina

Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола

Mari State University, Yoshkar-Ola

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕТОДОВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

COMPARATIVE ANALYSIS OF METHODS OF EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF BUDGET EXPENDITURES

Повышение эффективности бюджетных расходов — одно из направлений, которому уделяется достаточно много внимания со стороны Правительства Российской Федерации. Несмотря на широкое применение результатов оценки эффективности, нередко бюджетную эффективность отождествляют с бюджетной результативностью, экономностью, рациональностью. Видится, что оценка эффективности бюджетных расходов возможна только при сопоставимости результата и затрат, что является неперемным условием корректности расчета.

В статье представлены два подхода приведения в сопоставимые величины результата и затрат в бюджетном секторе. Первый подход состоит в приведении результатов бюджетных расходов к денежному эквиваленту. Второй подход заключается в приведении как результатов бюджетных расходов, так и бюджетных затрат к единому абстрактному эквиваленту — индексу.

The improvement of the budget spending efficiency is one of area receiving much attention from the Government of the Russian Federation. Despite the widespread use of performance evaluation results, budget efficiency is often identified with the effectiveness of fiscal budget performance, frugality, rationality. From the author's viewpoint, the evaluation of the budget spending efficiency should be carried out within the comparability of results and costs, which is a precondition for the consistent calculation.

The article considers two approaches to reduce results and costs in budget sector to comparable values. The first approach consists in reducing budget expenditures to a money equivalent. The second approach means reducing both the result of budget expenditures and budget costs to a single abstract equivalent — an index.

Ключевые слова: расходы бюджета, эффективность, затраты, результат.

Key words: budget expenditures, efficiency, costs, result.

Эффективность бюджетных расходов — одно из направлений, которому в последние годы уделяется достаточно много внимания, что обусловлено как возросшим интересом к методам программно-целевого планирования, так и использованием результатов оценок эффективности для характеристики деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Несмотря на широкое применение результатов оценки эффективности, единого понимания — что есть эффективность, не сложилось. Нередко бюджетную эффективность отождествляют с бюджетной результативностью, экономностью, рациональностью и т. д.

Так, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, под понятиями результативности и эффективности понимается расходование бюджетных средств, соответствующее одному из следующих условий: достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Как бы то ни было, но расчет эффективности предполагает измерение затрат и результата. Однако в бюджетном секторе затраты и результаты бюджет-

ных расходов, как правило, выражены в несопоставимых показателях, что и побуждает либо сводить эффективность к социальному эффекту, либо ограничиваться применением оценки эффективности только для оценки инвестиционных проектов.

Таким образом, оценка эффективности бюджетных расходов возможна только при сопоставимости результата и затрат, что является неперемным условием корректности расчета.

На наш взгляд, можно сформулировать два основных подхода приведения в сопоставимые величины результата и затрат в бюджетном секторе. Первый подход состоит в приведении результатов бюджетных расходов к денежному эквиваленту. Второй подход заключается в приведении как результатов бюджетных расходов, так и бюджетных затрат к единому абстрактному эквиваленту — индексу. Каждый подход представлен набором характерных методов измерения эффективности. В зависимости от того, что мы считаем результатом бюджетных расходов, можно сформулировать ряд методов оценки эффективности бюджетных расходов.

Каждый метод имеет свои сильные и слабые стороны, оптимальные условия применения. Под силой

или слабостью метода оценки эффективности мы подразумеваем возможность оценить ситуацию адекватно реальному положению дел — решена или нет социальная, политическая или экономическая задача в результате расходования бюджетных средств. Под оптимальными условиями применения метода следует понимать сферу бюджетной деятельности, где применение метода позволит наиболее достоверно оценить реальное положение дел.

Рассмотрим более подробно методы **первого подхода** — приведения результата к денежному эквиваленту.

1. *Метод оценки доходов бюджета* предусматривает расчет эффективности бюджетных расходов, исходя из соотношения доходов, полученных в бюджет в результате расходования бюджетных средств к расходам бюджета с учетом временного фактора.

$$\text{Эф} = \frac{\text{Дополнительные доходы бюджета}}{\text{Расходы бюджета}} \times t,$$

где t — количество лет, на протяжении которых учитываются дополнительные доходы, поступающие в бюджет публично-правового образования.

Данный метод позволяет сопоставить эффективность расходования бюджетных средств государственных и муниципальных финансов с эффективностью использования средств в бизнесе и тем самым дать объективную оценку предполагаемому расходу.

Недостаток метода заключается в ограниченных возможностях для его применения. Задача государственного и муниципального бюджета состоит не в получении прибыли, ренты или иного дохода, а в решении социальных проблем, в связи с чем расходование бюджетных средств на предоставление бюджетных услуг всегда будет превышать дополнительные поступления в бюджет.

Таким образом, применение данного метода будет оптимальным для оценки эффективности расходов всей бюджетной системы страны. В масштабе отдельного публично-правового образования применение данного метода подходит для оценки эффективности инвестиционных расходов: предоставление государственных и муниципальных гарантий, взносов в уставные фонды предприятий, предоставление субсидий субъектам малого бизнеса и т. д.

2. *Метод оценки доходов населения* определяет эффективность как соотношение дополнительных доходов, полученных гражданами в результате предоставления им бюджетных услуг к бюджетным затратам на предоставление бюджетных услуг с учетом временного фактора.

$$\text{Эф} = \frac{\text{Дополнительные доходы физ. лиц}}{\text{Расходы бюджета}} \times t,$$

где t — количество лет, на протяжении которых гражданин может получать дополнительные доходы, в результате предоставления ему бюджетной услуги.

Преимущество данного метода состоит в том, что появляется возможность измерить результат «вложе-

ний в человеческий капитал» в денежном эквиваленте, а также просчитать эффективность данных вложений.

Данный метод позволяет измерить эффект совокупных усилий всего бюджетного сектора как предоставляющего бюджетные услуги, так и создающего условия для их предоставления, а также для оценки эффекта работы органов управления. Например, сложно определить, как посещение театра скажется впоследствии на уровне дохода работника, или какое влияние на доходы родителей окажет учеба их детей в музыкальной, художественной или спортивной школе. Однако эти услуги оказывают влияние на результаты труда и как следствие — на уровень доходов, но измерить это влияние в рублевом эквиваленте невозможно.

Осуществление государственного и муниципального управления также может влиять на доходы населения: от того, созданы условия для развития бизнеса или нет, зависят количество рабочих мест, уровень оплаты труда, уровень легальности доходов работников, их защищенность.

Уровень дохода работника — универсальный показатель, характеризует насколько успешно государство, муниципалитеты в совокупности решают социальные задачи. Имея высокий уровень доходов, работник в состоянии самостоятельно приобретать услуги образования, здравоохранения, культуры, оплачивать жилищно-коммунальные услуги, услуги благоустройства, транспортного обслуживания. Обеспечить работнику высокий уровень дохода, и он сам позаботится о себе и членах своей семьи. Данная посылка заставляет скептически взглянуть на предоставление новых льгот, когда их получателями становятся работники бюджетного сектора, их родители или дети.

В рамках анализа недостатков данного метода, необходимо отметить о высоком риске попасть в «ловушку бюджетной эффективности». Увеличение уровня благосостояния населения, создание для этого необходимых условий — социальная цель государства, но достижение этой цели за счет увеличения доли потребления и сокращения доли развития может быть обосновано лишь на краткосрочном этапе, в рамках долгосрочной перспективы это невозможно. Риск ловушки эффективности необходимо учитывать при оценке эффективности бюджетных расходов через индекс человеческого капитала.

Применение данного метода оценки эффективности будет наиболее оптимальным для комплексной оценки эффективности бюджетных расходов регионального уровня при условии сдерживания роста бюджетных затрат на оплату труда и социальные выплаты. Наличие целевого ориентира позволяет рассматривать данный метод как вполне приемлемый для оценки эффективности бюджетных расходов в рамках бюджетирования, ориентированного на результат

3. *Метод оценки экономии затрат* предусматривает расчет эффективности бюджетных расходов,

исходя из соотношения достигнутой экономии затрат на предоставление бюджетной услуги к произведенным бюджетным расходам с учетом временного фактора.

$$\text{Эф} = \frac{\text{Экономия затрат}}{\text{Расходы бюджета}} \times t,$$

где t — количество лет, на протяжении которых бюджетное учреждение будет ощущать экономию, достигнутую в результате произведенных ранее бюджетных расходов.

Преимуществом данного метода является его ориентация на перспективу, возможность выбора наименее затратного способа предоставления бюджетных услуг. Действующее бюджетное законодательство Российской Федерации и регионов в большинстве случаев закрепляет за публично-правовым образованием расходные полномочия (для государственных образований) или вопросы местного значения (для муниципальных образований), но при этом не предписывает способа их исполнения. Есть ряд обязательств, способ исполнения которых прописан четко и не предоставляет альтернативы решения, прежде всего, это касается социальных выплат, но в иных случаях законодатель предоставляет исполнителю свободу выбора управленческого решения. В связи с этим есть необходимость в выборе наименее затратного способа исполнения полномочий, вопросов местного значения и, соответственно, инструмента оценки эффективности мер, направленных на снижение затрат.

Недостаток данного метода состоит в том, что он не позволяет учитывать изменение качества бюджетной услуги, комфортности ее предоставления.

Также в качестве недостатка можно отметить и тот факт, что в рамках данного метода большую роль играет и временной фактор. Например, какова будет экономия бюджетного учреждения по оплате коммунальных услуг при переводе здания с котельно-печного отопления на газовое: если брать краткосрочный или среднесрочный период, то экономия вряд ли сможет превысить затраты на газификацию, и эти расходы будут признаны неэффективными. В долгосрочной перспективе — расходы на газификацию окупятся, но чем больше период окупаемости, тем менее достоверная оценка расходов.

Наиболее оптимальным применение данного метода будет в условиях традиционного бюджетирования, когда основным критерием выделения дополнительных бюджетных средств является сдерживание роста расходов и принятия новых расходных обязательств при заданных планках минимального качества предоставления бюджетных услуг, а также для оценки эффективности капитального строительства.

4. *Метод оценки стоимости бюджетной услуги* предусматривает расчет эффективности бюджетных затрат, исходя из соотношения стоимости произведенной бюджетной услуги и затрат бюджета на ее предоставление.

$$\text{Эф} = \frac{\text{Рын. стоим. услуги}}{\text{Расходы бюджета}}.$$

Преимуществом данного метода является возможность оценить бюджетные расходы на предмет их способности создавать дополнительную стоимость, т. е. оценить уровень их синергии. Причем речь идет не о продаже бюджетных услуг населению или юридическим лицам, а о соизмеримости ценности блага, предоставляемым бюджетным сектором бесплатно для потребителей, и благом, которое можно приобрести у частного сектора. Перечень подобных услуг достаточно велик: дошкольное, общее, среднее специальное, высшее образование, оказание медицинских услуг, услуг культуры.

На наш взгляд, данный метод наиболее полно характеризует эффективность использования бюджетных средств, однако его применение ограничено по двум причинам.

Во-первых, многие из перечисленных услуг оказываются самими же бюджетными учреждениями, но на платной основе. Цена рассчитана, исходя из себестоимости компонентов, в связи с чем на данном сегменте рынка можно узнать, сколько стоит услуга, но не сколько она должна стоить. Ценность любой бюджетной услуги должна быть выше, чем стоимость ее компонентов, а норма прибыли устанавливаться рынком, а не тем, кто предоставляет бюджетную услугу.

Во-вторых, для ряда бюджетных услуг не существует рынка то ли в силу несовершенства сложившихся рыночных отношений, то ли в силу естественной монополизации сферы деятельности государством. К сфере естественной монополии государства можно отнести: внешнюю безопасность, отправление правосудия, правоохранительную деятельность, услуги экстренных служб, социальную защиту населения.

Перечисленные ограничения применения данного метода составляют его недостаток. Однако данный недостаток может быть нивелирован посредством конкурентного распределения средств как между учреждениями бюджетного сектора, так и частным бизнесом.

В настоящее время наиболее оптимальным применение данного метода является для оценки эффективности бюджетных расходов по оказанию бюджетных услуг, имеющих аналог на рынке. В перспективе применение данного метода необходимо для оценки эффективности наиболее востребованных у населения бюджетных услуг — образование, здравоохранение, культура. Данный метод может быть применен в рамках как традиционного бюджетирования, так и бюджетирования, ориентированного на результат.

В целом отметим, что методы оценки эффективности, состоящие в приведении результатов бюджетных расходов в денежный эквивалент, ориентированы на сравнение результатов бюджетных расходов с результатами коммерческого сектора. Данный подход ориентирует нас, правильно или нет распределе-

ны и израсходованы бюджетные ресурсы, исходя из того, сократился или увеличился отрыв эффективности государственных и муниципальных расходов от эффективности расходов частного бизнеса.

Выбор ориентира вполне оправдан — эффективность государственных расходов отстает от эффективности бизнеса, в связи с чем изъятие ресурсов из коммерческого сектора в бюджетную систему (налоги, пошлины, сборы, акцизы и т. д.) снижает эффективность экономики страны в целом. Однако ограниченность данного подхода в его неспособности учесть достижение социальных целей, решения социальных задач.

Альтернативным является **второй подход** оценки эффективности бюджетных расходов, в рамках которого приведение к единому показателю осуществляется как затрат, так и результата. Рассмотрим более подробно его методы.

1. *Метод оценки изменения потребностей* предполагает расчет эффективности бюджетных расходов, исходя из соотношения изменения состояния удовлетворения потребностей жителей в бюджетной услуге к изменению бюджетных расходов на ее предоставление:

$$\text{Эф} = \frac{\frac{U_i - U_{i-1}}{U_{i-1}}}{\frac{P_i - P_{i-1}}{P_{i-1}}},$$

где U_i — уровень удовлетворения потребностей жителей в i -й бюджетной услуге в текущем финансовом году; U_{i-1} — уровень удовлетворения потребностей жителей в i -й бюджетной услуге в предшествующем финансовом году; P_i — бюджетные расходы на предоставление i -й бюджетной услуги в текущем финансовом году; P_{i-1} — бюджетные расходы на предоставление i -й бюджетной услуги в предшествующем финансовом году.

Данный метод можно назвать динамическим, поскольку показатели затрат и результата приводятся в состояние индексов, характеризующих динамику изменения показателей.

Преимущество данного метода оценки эффективности состоит в его ориентированности на требования потребителей бюджетных услуг. В данном случае мы исходим из того, что расходование бюджетных средств должно быть подчинено интересам общества, удовлетворению его требований о бюджетных услугах. Соответственно, эффективным будет признано такое расходование бюджетных средств, при котором степень удовлетворения общества возрастет в большее количество раз (или на проценты), чем возрастут бюджетные расходы.

Данный метод, как и метод оценки стоимости бюджетных услуг, ориентирован на оценку ценности, создаваемой при расходовании бюджетных средств. Однако, в отличие от ранее рассмотренного метода, метод оценки потребностей может быть применен для

оценки эффективности бюджетных расходов в любой сфере. Определение результата — изменение степени удовлетворения потребностей — возможно посредством проведения социологических исследований.

Недостаток данного метода — высокие требования к качеству социологических исследований, высокая стоимость проводимых исследований.

Оптимальным применением данного метода будет в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, когда поставлена задача выбора приоритетов бюджетных расходов и распределения средств пропорционально значимости приоритетов.

2. *Метод соотношения условных эффективностей* состоит в соотношении условной эффективности бюджетных расходов бюджетного учреждения на предоставление определенной бюджетной услуги в сравнении с условной эффективностью аналогичного учреждения по предоставлению данной бюджетной услуги.

$$\text{Эф} = \frac{\text{Усл. эф}_1}{\text{Усл. эф}_2}.$$

Условная эффективность предполагает соотношение результата (как в количественном, так и в качественном измерении) и бюджетных затрат, связанных с его получением, выраженных в различных единицах измерения.

Данный метод можно считать статическим, поскольку приведение показателей затрат и результата к индексам не предполагает их соотношение к предшествующему состоянию.

Например, результат предоставления общеобразовательной услуги в средней школе может быть измерен в среднем балле, количестве поступивших в вузы, медалистах, успешных выступлениях на соревнованиях и т. д. Перечисленные показатели (индикаторы) можно проранжировать, определить их условную значимость, оценить в баллах и получить после сложения набранных баллов по всем показателям итоговый балл, который и будет оценкой результата. Соотношение этого итогового балла к затратам (в расчете на одного ученика) и есть условная эффективность расходования бюджетных средств по предоставлению бюджетной услуги в школе (назовем ее школой № 1). В другой аналогичной школе — школе № 2 результаты будут иными, в чем-то превосходить показатели школы № 1, а в чем-то уступать, например, больше отличников, но средний бал по школе ниже и т. п. У какой из двух школ данный показатель будет выше, тот обеспечил и более эффективное расходование средств.

За основу для сравнения может приниматься и средний показатель по всем аналогичным учреждениям или некий «идеальный» вариант, признанный и установленный в качестве критерия.

Преимуществом данного метода является его ориентация на выявление «отстающих» учреждений то ли от среднего показателя, то ли от желаемого состояния. При этом выявление неэффективного расхода-

ния бюджетных средств обеспечивается оперативно и с минимальными затратами.

Недостаток метода — в субъективности ранжирования показателей результата работы бюджетного учреждения: что важнее, количество медалистов или поступивших в вузы, развитие творческих способностей учеников или количество успешных выступлений на олимпиадах — что важнее и насколько.

Наиболее оптимальным применением данного метода, на наш взгляд, будет в условиях бюджетирования, основанного на планово-нормативных показателях, бюджетирования, ориентированного на результат, когда уже сформировано представление об «идеальной» модели бюджетного учреждения и есть необходимость определить, насколько аналогичные учреждения соответствуют заданному эталону, при этом допускается несколько вариантов достижения результата.

В целом, приведение к индексным показателям как результатов расходования бюджетных средств, так и самих затрат обусловлено в том случае, когда ориентиром является достижение социального результата наименее затратным способом.

При этом полагается, что рыночная оценка бюджетной услуги, стоимости решения социальной задачи невозможна. Например, сколько стоит снижение преступности на 1 % или снижение заболеваемости на тот же самый процент, и что из них ценнее и на решение какой из задач направить дополнительные бюджетные ассигнования.

Для оценки эффективности, на наш взгляд, наиболее универсальными видятся методы индексного подхода.

ЛИТЕРАТУРА

1. Приказ Министерства финансов Республики Марий Эл от 23.01.2009 года № 5 о/д «О мониторинге соблюдения бюджетами Республики Марий Эл требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами».
2. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 года № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».
3. Результативность и эффективность бюджетных расходов / под ред.: А. В. Дорждеева, А. В. Гуковой. — М.: Книжная редакция «Финансы», 2009.
4. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».