

*Щербаков Д.А.,
аспирант,
Южно-Российский институт
управления - филиал Российской
академии народного хозяйства и
государственной службы при
Президенте Российской Федерации,
г. Ростов-на-Дону*

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ

***Аннотация:** в статье рассматриваются основные методологические подходы к оценке эффективности государственных расходов; определяются индикаторы, характеризующие состояние бюджетного сектора; предлагаются направления оптимизации методов бюджетного планирования на длительный прогнозный период.*

***Ключевые слова:** эффективность, оценка эффективности, результативность, государственные расходы, бюджет.*

***Abstract:** the article examines the main methodological approaches to assessing the effectiveness of public spending; the indicators characterizing the state of the budgetary sector are defined; directions of optimization of methods of budgetary planning for a long forecast period are offered.*

***Keywords:** efficiency, effectiveness evaluation, efficiency, public expenditure, budget.*

В Российской Федерации стратегические приоритеты бюджетной политики определяются в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию, конкретизируются в Бюджетном послании Президента РФ и

находят отражение в проекте федерального бюджета на следующий год и среднесрочную перспективу, разрабатываемом соответствующими структурами Правительства РФ (Министерством финансов, Министерством экономического развития). В 2008 году было принято Постановление СФ ФС РФ от 26.11.2008 N 443-СФ "О бюджетной стратегии на период до 2023 года». Важнейшими задачами нового этапа бюджетной политики были определены¹:

- приоритет долгосрочного и среднесрочного бюджетирования, позволяющего учитывать стратегические приоритеты экономической политики;
- повышение эффективности использования бюджетных средств, ориентацию бюджетных расходов на достижение конечных социально-экономических результатов;
- повышение доступности и качества государственного образования и здравоохранения;
- снижение бедности, повышение результативности социальной политики;
- конкурсные принципы распределения бюджетных ресурсов, расширение практики привлечения негосударственных предприятий к выполнению услуг, финансируемых из государственного бюджета;
- открытость и общедоступность информации по осуществлению расходных операций на всех уровнях бюджетной системы.

Таким образом, данный законодательный акт определил целевые ориентиры на ближайшие 15 лет. В Бюджетном послании Президента РФ на 2014-2016 гг. в качестве приоритетов на трехлетний период выделены²:

- 1) формирование бюджетных параметров исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств, в том числе

¹ Постановление СФ ФС РФ от 26.11.2008 № 443-СФ «О бюджетной стратегии на период до 2023 года//<http://www.consultaht.ru>

² Послание Президента о бюджетной политике на 2014-2016 годы//Российскаягазета.2013//<https://rg.ru/2013/06/13/stenogramma.html>

– с учетом их оптимизации и повышения эффективности использования финансовых ресурсов;

2) минимизация рисков несбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при бюджетном планировании;

3) повышение устойчивости федерального бюджета и снижение его зависимости от внешнеэкономических факторов в долгосрочной перспективе;

4) сравнительная оценка эффективности новых расходных обязательств с учетом сроков и механизмов их реализации;

5) использование механизмов повышения результативности бюджетных расходов, стимулов для выявления и использования резервов для достижения планируемых (установленных) результатов.

В последнее время в современной литературе, посвященной анализу эффективности государственных расходов, наиболее часто используются два основных подхода. Первый подход условно можно назвать индексным или индикаторным методом, поскольку он предполагает построение и анализ критериев, характеризующих состояние и эффективность государственного сектора. Второй подход оценивает эффективность государственных расходов посредством техники построения границы производственных возможностей или границы эффективности.

Индексный метод оценки эффективности государственных расходов предполагает создание неких индикаторов, характеризующих состояние государственного сектора, и сопоставление этих индикаторов с уровнем государственных расходов. При этом, оценка эффективности осуществляется в два этапа:

На первом этапе для каждой страны в выборке создается некий общий индикатор, характеризующий состояние всего государственного сектора, т.е. состояние всех главных сфер деятельности государства. Этот индикатор носит название «Public sector performance» (PSP) и объединяет в себе семь суб-индикаторов, подразделяющихся, в свою очередь, на две группы.

Первая группа включает показатели, описывающие состояние государственного сектора в сфере предоставления общественных благ и услуг (opportunity indicators). В эту группу входят показатели качества, административного управления, образования, здравоохранения и инфраструктуры (четыре показателя).

Вторая группа показателей описывает ту сферу государственной деятельности, которая не связана с предоставлением общественных благ, и включает в себя макроэкономические показатели, характеризующие общую стабильность экономики. Сюда попадают показатели социальной дифференциации населения, уровень инфляции, а также показатели экономического роста (три показателя).

Вклад каждого из семи показателей в общий индекс равняется 1/7. Стоит обратить внимание, что большинство из этих семи слагаемых являются агрегатными и объединяют в себе несколько экономических индикаторов. Например, суб-индикатор «качество управления» состоит из четырех составляющих: коррупция, бюрократизм, качество судебной власти и масштаб теневой экономики; а такой показатель как общеэкономическая стабильность - из двух - стабильность роста ВВП и инфляция.

На втором этапе, после получения численного значения индекса состояния государственного сектора PSP, происходит уже непосредственная оценка эффективности государственных расходов «Public sector efficiency» (PSE), принятые организацией экономического сотрудничества и развития.

Основной идеей этого метода оценки эффективности является соотнесение имеющегося состояния государственного сектора (описываемого индексом PSP) с уровнем издержек, которые государство несет для обеспечения данного уровня PSP. Для количественной оценки этих издержек предлагается использовать объем государственных расходов в процентах ВВП (PEX). Следовательно, для расчета эффективности государственных расходов (PSE) необходимо взвесить показатель PSP с помощью PEX (см. формулу 1):

$$PSE_i = \frac{PSP_i}{PEX_i}, \quad \frac{PSP_i}{PEX_i} = \sum_{j=1}^n \frac{PSP_{ij}}{PEX_{ij}} \quad (1)$$

Получившийся индекс PSE возможно использовать и для сравнения эффективности государственных расходов в различных странах, и для отслеживания динамики этого показателя для какой-то отдельной страны.

Построение границы эффективности - это метод измерения эффективности государственных расходов также представляющий собой сравнительное сопоставление затрат и результатов, характеризующих выполнение тех или иных государственных задач в различных странах. Однако, в отличие от предыдущего метода, здесь сравнение может проводиться как по всем расходам в целом.

Для каждой страны определяются два параметра, первый из которых характеризует государственные расходы на определенные цели (X), а второй - является количественной оценкой полученного результата (Y) (см. рисунок 1)¹.

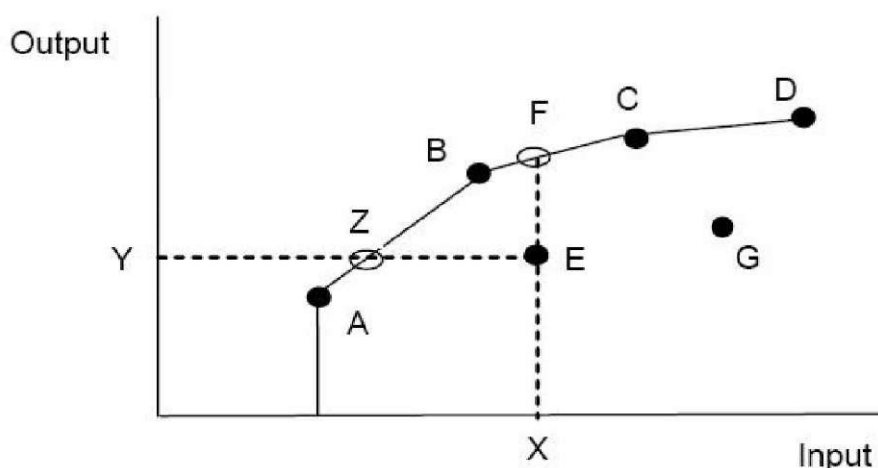


Рисунок 1. Построение границы эффективности расходов

¹ T. Mattina, V. Gunnarson «Budget rigidity and expenditure efficiency in Slovenia», IMF, 2007

Затем на график наносятся все точки (страны) с координатами (X, Y) , и соединяются точки, которые при заданном объеме затрат имеют в выборке наивысшую результативность при каждом уровне затрат. Получившаяся ломаная называется границей эффективности. Страны, находящиеся ниже границы эффективности, таким образом, считаются странами с низкой эффективностью государственных расходов. Чем выше к границе - тем выше эффективность. Так, расстояние от точки E до точки Z можно интерпретировать, как тот объем средств, на который можно сократить финансирование, так чтобы уровень результативности остался неизменным.

Особую сложность при этом методе оценки эффективности представляет расчет параметров, характеризующих результативность государственных расходов. Иногда используются различные отдельные показатели, например, для оценки эффективности расходов на здравоохранение: по оси X – откладываются показатели расходов, а по оси Y – коэффициент младенческой смертности. В других случаях в качестве оценки результативности используется некий сводный индекс, включающий в себя различные индикаторы. Например, для оценки здравоохранения могут быть использованы показатели продолжительности жизни, число заболевших туберкулезом, среднего времени лечения в стационаре и пр.

Представленные выше два подхода к измерению и оценке эффективности государственных расходов являются наиболее популярными и часто используются в мировой литературе. Кроме того, оба этих метода можно использовать для дополнения друг друга: индикаторы, полученные индикативным методом, можно затем использовать в качестве оценок результативности для метода границы эффективности. И, наоборот, при использовании построения границы эффективности, если возникает необходимость в создании сводного индекса для оценки результативности государственных расходов, можно использовать логику построения индикаторов на основании первого метода.

Однако у данных подходов имеется один существенный недостаток – они предполагают выявление эффективности с помощью межстранового сравнения, т.е. для оценки ситуации в конкретной стране необходимо также обладать более многоаспектной информацией. Эта особенность во многом осложняет использование данных методов регулярно на практике.

Таким образом, в российской и зарубежной литературе используются различные подходы и методы оценки эффективности и результативности в бюджетном секторе. Мировая экономическая литература классифицирует методологические оценочные подходы по различным критериям: по целевому назначению, времени проведения, форме организации оценочных работ и т.д. Необходимо сочетать несколько методов оценки одновременно, поскольку дальнейшее развитие системы оценки эффективности государственных расходов заключается как раз в комбинировании уже существующих методов.

Кроме того, существующий наработанный опыт в методологии оценки эффективности государственных расходов ориентирован на более длительный прогнозный период бюджетного планирования (как минимум пять лет), что обуславливает необходимость ее корректировки.

Использованные источники:

1. Постановление СФ ФС РФ от 26.11.2008 № 443-СФ «О бюджетной стратегии на период до 2023 года»/<http://www.consultaht.ru>
2. Послание Президента о бюджетной политике на 2014-2016 годы//Российскаягазета.2013//<https://rg.ru/2013/06/13/stenogramma.html>
3. A. Afonso, L.Schuknecht, V. Tanzi «Public sector efficiency: an international comparison», ECB, 2003.
4. T. Mattina, V. Gunnarson «Budget rigidity and expenditure efficiency in Slovenia», IMF, 2007.