

Результативность не есть эффективность



Владимир Васильевич МИХЕЕВ,
заместитель руководителя направления по
взаимодействию с региональными
органами власти Центра исследования
бюджетных отношений

Формализованные требования закреплены в Правилах формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (далее — Общие правила), утвержденным постановлением Правительства РФ от 26 мая 2008 г. № 392. Общие правила предусматривают:

- формирование и утверждение Правительством РФ Перечня приоритетных расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, софинансируемых за счет средств федерального бюджета (далее — Перечень), включающего целевые показатели результативности предоставления субсидий и их значения;
- разработку субъектами бюджетного планирования и утверждение Пра-

вительством РФ в отношении каждого вида субсидий правил предоставления и распределения субсидий (далее в том числе Правила);

Президент России в своем послании Федеральному собранию 12 декабря 2012 года сказал, что система межбюджетных отношений в Российской Федерации требует корректировки и должна быть направлена на создание условий для более равномерного и динамичного социально-экономического развития российских регионов. Решение этой задачи потребует от Минфина России и других федеральных министерств и ведомств серьезного переосмысления принципов организации межбюджетных отношений, вместе с тем это не перечеркивает всего хорошего, что было наработано за последние годы. К такому хорошему можно отнести, например, формализацию требований к предоставлению субъектам РФ субсидий из федерального бюджета.

вительством РФ в отношении каждого вида субсидий правил предоставления и распределения субсидий (далее в том числе Правила);

- условия предоставления субсидий;
- использование при предоставлении субсидий соглашений между федеральными органами исполнительной власти и высшим исполнительным органом субъекта РФ;
- порядок определения уровня со-

финансирования расходного обязательства субъекта РФ за счет субсидий и т. д.

Формализация процедур делает процесс оказания целевой финансовой помощи регионам более прозрачным и предсказуемым, позволяет субъектам РФ более обоснованно планировать региональные бюджеты, а федеральным органам власти понимать, какие результаты достигаются за счет тех финансовых ресурсов, которые из федерального бюджета целевым образом предоставляются в бюджеты региональные и муниципальные. А также обеспечить согласованность и взаимосвязку достигаемых целей деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления по тем или иным направлениям.

Оценка эффективности использования субсидий

Вместе с тем, совершенствуя систему межбюджетных отношений исходя из новых задач, поставленных Президентом РФ, стоит также пересмотреть некоторые подходы федеральных министерств и ведомств к процедурам предоставления субсидий, в первую очередь к оценке эффективности использования средств субсидий. В соответствии с п. 6 Общих правил Правила должны содержать «порядок оценки эффективности использования субсидий, а также перечень показателей результативности предоставления субсидий». Если с перечнем показателей результативности справились все федеральные ГРБС, то с порядком оценки эффективности дело обстоит несколько хуже. В рамках данной статьи не предполагается сделать выводы по всем субсидиям, их огромное количество. Но самый распространенный подход таков.

В Правилах предоставления и распределения субсидий на поддержку племенного животноводства, в том числе племенного крупного рогатого скота мясного направления, предусмотрено, что «эффективность осуществления

расходов... оценивается ежегодно Министерством сельского хозяйства РФ на основании достижения следующих показателей результативности предоставления субсидии...». В Правилах предоставления и распределения субсидий на реализацию мероприятий по отработке формирования доступной среды на уровне субъектов РФ мы видим такой же подход: «Оценка эффективности расходов... ежегодно осуществляется Министерством труда и социальной защиты РФ исходя из степени достижения... значения показателя результативности...». Оценка эффективности расходования субсидий на модернизацию региональных систем общего образования, субсидий на поддержку проектов, направленных на становление информационного общества в субъектах РФ, субсидий на софинансирование ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной п. 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» и т. д., также осуществляется исходя из степени достижения значения показателя результативности.

Случается, что словосочетание «оценка эффективности» вообще не встречается в Правилах предоставления субсидий. Например, в Правилах предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на приобретение специализированной лесопожарной техники и оборудования. Но это скорее исключение, чем правило.

Каков порядок, такова и оценка

Попробуем разобраться, а позволяет ли «порядок» оценки эффективности «исходя из степени достижения значения показателя результативности», к которому прибегли многие главные распорядители средств федерального бюджета, что-либо оценить, кроме непосредственно самой «степени достижения».

Правила предоставления в 2011–2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на модернизацию региональных систем

общего образования утверждены постановлением Правительства РФ от 31 мая 2011 г. № 436, а последние изменения в них были внесены в ноябре 2012 года (уже при новом министре образования и науки). То есть документ и закрепленные в нем подходы к оценке эффективности нельзя назвать устаревшими. Давайте посмотрим, какие показатели результативности для этого вида субсидий определены в данных Правилах:

а) соотношение среднемесячной заработной платы учителей в субъекте РФ за IV квартал текущего года и среднемесячной, по данным Федеральной службы государственной статистики, заработной платы работников в целом по экономике субъекта РФ в прошлом году;

б) доля школьников (по ступеням общего образования), обучающихся по федеральным государственным образовательным стандартам, в общей численности школьников (по ступеням общего образования);

в) доля учителей, получивших в установленном порядке первую, высшую квалификационные категории и подтверждение соответствия занимаемой должности, в общей численности учителей;

г) доля руководителей и учителей общеобразовательных учреждений, прошедших повышение квалификации и (или) профессиональную переподготовку для работы в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, в общей численности руководителей и учителей общеобразовательных учреждений;

д) доля общеобразовательных учреждений, осуществляющих дистанционное обучение обучающихся, в общей численности общеобразовательных учреждений;

е) динамика снижения потребления по всем видам топливно-энергетических ресурсов.

Приведенный набор показателей результативности однозначно наталкивает на ассоциацию с показателями (индикаторами) какой-либо программы в области образования. И это не случайно, ведь субсидии предоставляются на софинансирование расходных обязательств, «возникающих при реализа-

ции комплекса мер по модернизации общего образования». Комплекс мер, конечно, не программа, но что-то близкое. Этаким набор мероприятий, не облаченный в формат программы с обязательными индикаторами, показателями, целями и задачами. И степень достижения значений показателей позволяет **оценить эффективность реализации этого комплекса мер**, но никак не эффективность расходования средств субсидий. Поясним почему.

В соответствии с п. 2 Общих правил субсидии предоставляются в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств, возникающих при выполнении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. А также расходных обязательств по выполнению органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения. Ключевым (с точки зрения расходования средств) здесь является термин «расходные обязательства». Правилами регионам разрешено направлять средства, полученные в виде субсидий из федерального бюджета:

- на приобретение оборудования;
- приобретение транспортных средств для перевозки обучающихся;
- пополнение фондов школьных библиотек;
- развитие школьной инфраструктуры;
- повышение квалификации, профессиональную переподготовку руководителей общеобразовательных учреждений и учителей;
- модернизацию общеобразовательных учреждений путем организации в них дистанционного обучения;
- осуществление мер, направленных на энергосбережение в системе общего образования;
- проведение капитального ремонта и реконструкции общеобразовательных учреждений.

Ни одна из этих позиций не является в чистом виде расходным обязательством региона или муниципального образования. Напомним, что суть рас- ➔

ходного обязательства — это предоставление физическому или юридическому лицу, публично-правовому образованию, субъекту международного права средств из соответствующего бюджета. И возникает оно не из программы, не из комплекса мер, а при заключении конкретных договоров (контрактов), соглашений, из нормативных правовых актов, в которых определено, кому необходимо предоставить денежные средства и в каком объеме.

Несоответствие результата направлениям расходов

Если мы сравним разрешенные направления расходования средств субсидий и показатели результативности, то увидим, что по большинству позиций соответствие результата направлениям расходов выражено неявно. Так, например, понятно, что приобретение оборудования, транспортных средств, обновление библиотечного фонда направлено на достижение требований федеральных стандартов общего образования. Но ведь эти направления не охватывают всю деятельность органов управления образованием на региональном и муниципальном уровнях, это только часть мер. Кроме того, из региональных и местных бюджетов на образование тратится объем средств, в совокупности значительно превышающих размер субсидий. Какие деньги сыграли роль для достижения заданных значений результативности — федеральные, региональные или все вместе?

Давайте представим себе ситуацию, когда региональный орган управления образованием закупил за счет субсидий оборудование и по каким-то причинам в образовательных учреждениях оборудование не используется. Прямого соответствия между показателями результативности и закупкой оборудования нет, показатели достигнуты, Министерство образования и науки получило отчет о расходовании средств субсидий и сделало вывод: деньги израсходованы, значения показателей результативности достигнуты, значит, субсидия использована эффективно.

А через полгода дошла очередь проверки этого региона по плану Росфиннадзора или Счетной палаты. И внешний контролер пишет в акте проверки: столько-то денег израсходованы неэффективно. Кто в этой ситуации будет прав, а кто не прав?

Как ни парадоксально, правы будут обе стороны. Только говорить они будут о разных вещах. Если смотреть на эффективность расходования средств через нечто глобальное, не размениваясь на каждый договор, каждый авансовый отчет, на наличие или отсутствие продуманного плана закупок в каждом учреждении, то позиция Минобразования и науки абсолютно обоснованна. Результат получен, чего же более. Если же оценивать результат по каждой операции, связанной с расходованием средств, тогда правы будут Росфиннадзор и Счетная палата.

И тут давайте вспомним, что при втором подходе мы как раз и оцениваем эффективность использования субсидий на софинансирование **расходных обязательств**, в то время как при оценке эффективности через показатели результативности мы скорее оцениваем эффективность деятельности региона или муниципального образования, но не то, как эффективно тратятся деньги. Особенно ясно это становится, если отметить случай явного несоответствия показателя результативности направлениям расходования средств: направлять деньги на зарплату учителям Правилами не разрешено, но показатель результативности, оценивающий уровень оплаты труда учителей, есть. Так каким же образом через этот показатель оценить эффективность расходования средств на, предположим, текущий или капитальный ремонт?

Два пути к эффективному результату

Что хотелось бы поменять в действующей системе оценки эффективности расходования целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета? Собственно говоря, ее необходимо строить заново, поскольку системы как таковой на сегодня нет. Именно поэтому

порядки оценки эффективности в большинстве правил, разработанных ГРБС, описаны даже не одним абзацем — одним предложением.

Как могла бы выглядеть такая система? Принцип эффективного использования бюджетных средств, закрепленный ст. 34 Бюджетного кодекса, коротко звучит так: тот же результат за те же деньги. Это значит, что начинать нужно с определения результата, который федеральное министерство хочет получить за счет использования средств федерального бюджета, предоставляя их регионам. При этом возможно пойти двумя путями, как это видно из определения принципа эффективного расходования. Путь первый: спланировать результат, посчитать необходимое количество денег, посмотреть на результат фактический, и если он соответствует запланированному, а деньги сэкономили или хотя бы уложились в те объемы, которые посчитали первоначально, — значит, их истратили эффективно. Путь второй. Определили, сколько денег можем дать регионам, определили направления расходования, дождалась конца года и мучительно пытаемся посчитать: мог ли получатель субсидии получить результат больше, чем получил? Закупить не два автобуса, а три, не 300 книжек, а 301 и т. д. Собственно говоря, второй путь и выбран всеми федеральными министерствами, только на уровне показателей результативности.

У нас уже есть понимание того, что показатели результативности использования субсидий — это некий конечный результат использования денег на финансирование набора мероприятий, причем не привязанный к конкретным расходам, не учитывающий значение степени софинансирования расходов из регионального бюджета. Для оценки эффективности расходования средств необходимо определить непосредственный результат их расходования. И мы должны понимать, что если пойти по второму пути — возьмите деньги, а после оценим результаты, то при оценке непосредственного результата неизбежно возникают трудности,

связанные с сопоставимостью информации о ценах, потребительских свойствах закупленного, потребностях учреждений именно в том, что закупили, и в том количестве, в котором закупили, правильности расчетов смет на ремонт и т. д. По сути речь идет об оценке эффективности расходования средств экспертным путем, что длительно, дорого и не всегда объективно.

Планирование же результата и определение необходимых объемов финансирования по тем или иным видам расходов до того, как предоставлять субсидию, значительно усложняет работу и федеральных министерств, и региональных органов власти на стадии планирования, зато делают процедуры оценки эффективности расходования средств значительно менее трудоемкими и значительно более прозрачными. Кстати, планируемые результаты и объемы расходования средств по каждому направлению можно закрепить в соглашении, которое является обязательным условием предоставления субсидий. Тогда и станет более понятно, зачем вообще такое соглашение нужно. Сегодня оно отличается по содержанию от Правил предоставления конкретных видов субсидий только тем, что в них перечисляются показатели результативности, а в соглашениях указываются их значения.

В идеале...

Но есть нюанс. Подавляющее большинство субсидий на текущий финансовый год распределяется в текущем финансовом году. В вопросе о том, когда произойдет распределение и сколько времени будет у регионов на расходование средств федерального бюджета, многое зависит от расторопности федеральных министерств. К сожалению, случаются и многомиллионные «подарки» и в ноябре, и в декабре, получая которые регионы деньги тратят исходя не из запланированного результата, а лишь бы успеть потратить. Тут вообще об эффективности говорить можно с большими оговорками.

В идеале можно представить себе такую последовательность действий:

- распределение субсидий между регионами закреплено в приложении к закону о федеральном бюджете (в планах Минфина это есть);

- региональные органы власти и федеральные ГРБС готовят соглашения, в которых определяют конечный результат (показатели результативности) и непосредственный результат, которого планируется достичь с помощью уже известного объема субсидии. В качестве непосредственного результата в этих соглашениях прописывают, сколько и какого оборудования будет закуплено, на каких объектах будет проведен капитальный ремонт, на каких — текущий, сколько объектов будет оснащено новыми радиаторами, сколько учителей отправят в текущем году на переподготовку и сколько это будет стоить. Здесь же в соглашении стороны определяют, как учитывать софинансирование: по каждому объекту (договору, соглашению) выдерживать соотношение при оплате или какие-то объекты (закупки) целиком оплачиваются за счет средств одного бюджета при выдерживании установленного соотношения в целом по совокупности расходов. И заключают соглашения до начала финансового года;

- регионы, вооруженные планами закупок и пониманием качественных характеристик товаров (работ, услуг), по понятному графику получают средства из федерального бюджета и тратят их по целевому назначению, отчитываясь в течение года о произведенных расходах;

- по окончании финансового года федеральное министерство собирает отчетность о результатах и сравнивает факт с планом. Поднимает оставшиеся с этапа планирования расчеты и прочую документацию, которой регионы обосновывали значения непосредственного результата. Смотрит, сколько и на что потрачено, и делает, предположим, такие выводы: на закупку оборудования деньги потрачены эффективно, так как что планировали, то и закупили, ввели в эксплуатацию и использовали в процессе обучения; на переподготовку средства потрачены тоже эффективно, даже очень эффективно, так как хотели обучить 10 %, а воспользовались выгодным предложением от поставщи-

ка услуг и обучили на 0,5 % больше; на капремонт затраты превысили первоначально запланированные объемы, причины этого нельзя признать объективными, и хотя дополнительные расходы оплачены за счет средств регионального бюджета, можно сделать вывод, что эта часть субсидии израсходована неэффективно. В целом 87 % субсидий израсходованы эффективно, 13 % — неэффективно. Делаем обобщенный вывод, который и включим во все формы отчетности самого федерального министерства: субсидии на модернизацию общего образования, предоставленные в таком-то году Министерством образования и науки таким-то субъектом, израсходованы эффективно. А вот в соседнем регионе эффективно израсходованы только 72 % субсидий, значит, в целом по этому региону расходование субсидии можно считать неэффективным.

Конечно, читатели почувствовали, что к завершению статьи тон ее стал несколько ироничным. Но ведь идея, изложенная здесь, основана на двух очень простых посылах. Во-первых, если мы говорим о неэффективном расходовании средств применительно к конкретным неудачным (иногда — незаконным или нелепым) операциям, действиям, закупкам, совершаемым органами власти и местного самоуправления, то и оценивать эффективность расходования средств в целом давайте по эффективности отдельных операций, действий, закупок. Во-вторых, чем уходить от проблемы, давайте создадим систему оценки эффективности, основанную на общих подходах, предложим сами себе критерии эффективности отдельных операций, определим процент ошибок, которые позволяют в целом по субсидии говорить: есть тут-то и тут-то недостатки, но в целом-то не все так плохо, можно считать эффективным. А по прошествии двух, трех, четырех лет пересмотреть критерии, проценты, может быть, и саму систему подкорректировать.

Вот начнем реформировать бюджетные отношения, давайте систему построим. Ведь, несомненно, польза будет. ●