

Кто и как оценит эффективность бюджетных расходов



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

В Бюджетном кодексе есть ст. 34 «Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств», согласно которой «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств». Если чуть короче, то принцип эффективности расходов — это «тот же результат за меньшие деньги» или «за те же деньги больший результат». То есть в основе оценки эффективности законодатель видит результат, полученный при

Повышение эффективности бюджетных расходов является одной из важнейших задач, стоящих перед органами государственной власти и местного самоуправления. Вместе с тем, единого понимания, что такое эффективность бюджетных расходов, как это ни странно, нет. Нет и формализованных критериев, с помощью которых можно сделать вывод о том, эффективно ли израсходованы общественные (бюджетные) средства. Собственно говоря, на каком уровне агрегации расходов необходимо оценивать их эффективность, тоже каждый понимает по-своему.

расходовании средств в сопоставлении с затратами.

И еще один важный момент, вытекающий из упомянутого принципа: для оценки эффективности нужно расходы сравнивать. Либо расходы одного ГРБС (учреждения) за разные периоды, либо расходы разных, примерно одинаковых, ГРБС (учреждений) в одном финансовом году. Оценка от этого сравнения не может быть выражена числами, а может быть произведена только в словосочетаниях «более эффективно, чем» или «менее эффективно, чем».

Контролируют, но не оценивают

В соответствии с Программой Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года на федеральном уровне министерствами и ведомствами разработаны и реализуются отраслевые (ведомственные) планы повышения эффективности бюджетных расходов, разработаны методические рекомендации по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов. Многие регионы и муниципальные образования такие программы разработали и реализуют. Но ответа на вопросы, кто и самое главное

как должен оценивать эффективность бюджетных расходов, на сегодняшний день нет.

Если обратиться к федеральному законодательству, то мы увидим, что только для Счетной палаты РФ закон определяет в числе задач, для решения которых она создана, «определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности», а к полномочиям контрольно-счетных органов субъектов РФ отнесены «организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета субъекта РФ, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Что касается федеральных исполнительных органов государственной власти, то функция (полномочие, обязанность) по оценке эффективности расходования бюджетных средств не закреплена ни за одним из них — ни за Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, ни за Минфином России, ни за главными распорядителями средств федерального бюджета. На региональном и муниципальном уровнях в положениях об органах государствен-

ной власти и органах местного самоуправления содержатся нормы о повышении эффективности, обеспечении эффективности, разработке комплекса мер и пр. Но не об оценке.

Статья 270.1 Бюджетного кодекса наделяет органы исполнительной власти правом создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), казалось бы — вот оно! Кто, как не аудитор, сможет оценить эффективность расходов. Но положения этой статьи говорят о подготовке и организации «мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств», но не об оценке эффективности.

Было бы неправильным говорить о том, что вообще никакого нормативного закрепления вопросов оценки эффективности бюджетных расходов исполнительными органами нет. До 1 января 2013 года действует утвержденная постановлением Правительством РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации“» методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Методика оперирует таким показателем, как доля неэффективных расходов в общем объеме расходов региональных бюджетов. Здесь применен подход, при котором определенные виды расходов названы неэффективными.

Оценка эффективности использования субсидий

В соответствии с Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (утверждены постановлением Правительства РФ от 26 мая 2008 г. № 392) регламент предоставления конкретного вида субсидий должен содержать порядок оценки эффективности использования субсидий. Практически все правила содержат положения, в соот-

ветствии с которыми оценка эффективности расходов бюджетов субъектов РФ, источником финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета, осуществляется на основании сравнения установленных и фактически достигнутых по итогам отчетного года значений пока-

Функция (полномочие, обязанность) по оценке эффективности расходования бюджетных средств не закреплена ни за одним из федеральных органов исполнительной власти

зателей результативности предоставления субсидий, которые содержатся в Перечне приоритетных расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, софинансируемых за счет средств федерального бюджета (утвержден постановлением Правительства РФ от 13 октября 2011 г. № 1801-р).

В данном случае для оценки эффективности использования субсидий берутся показатели результативности и осуществляется сравнение достигнутых значений показателя с плановыми. Казалось бы, есть и результат, и сравнение. Но по смыслу используется только результат конкретного субъекта РФ, поскольку нет сравнения ни с другими субъектами (кто достиг большего или меньшего результата за те же деньги), ни со значениями показателей результативности, достигнутыми этим же субъектом РФ в предыдущие финансовые годы (как субъект сработал в отчетном году — результат достигнут за большие деньги, за меньшие или в сопоставимых ценах за те же деньги получен тот же результат). Следует подчеркнуть, что речь идет только о субсидиях бюджетам субъектов РФ, которые имеют небольшой вес в общем объеме расходов федерального бюджета.

Подход Росфиннадзора

Более сложным является подход, которым на практике пользуется Росфиннадзор при осуществлении проверки. На официальном сайте этой службы в разделе «Результаты проверок»

размещен ряд информационных справок и сведений, в которых можно увидеть, что Росфиннадзор считает неэффективным расходованием бюджетных средств. Еще раз отметим, что это позиция только Росфиннадзора, которая не закреплена ни в одном нормативно-правовом акте. Неэффективными рас-

ходами, по версии главного контролера из числа федеральных исполнительных органов, являются:

- определение Фондом социального страхования РФ потребности в средствах без учета неиспользованных остатков прошлых лет;
- длительное неиспользование приобретенного оборудования и других материальных ценностей;
- приобретение материальных запасов при наличии неосвоенных остатков материалов по ранее законченным и сданным в эксплуатацию объектам реконструкции и капитального ремонта (приобретение материальных ценностей сверх потребности);
- заключение и оплата договоров на участие в долевом строительстве квартир по цене за 1 кв. м выше установленной приказом Минрегиона России;
- оплата контракта с нарушением условий порядка оплаты и сроков выполнения работ;
- расходование электрической энергии на сумму, которая превышает сумму и количество, указанные в контракте;
- оплата коммунальных услуг, фактически потребленных арендатором;
- заключение государственных контрактов без проведения или с нарушениями предусмотренных федеральным законом конкурсных процедур;
- необоснованная оплата ремонта системы, в то время как по условиям договоров на монтаж системы исполнитель обязан устранить допущенные дефекты за счет собственных средств;
- оплата услуги, не предусмотренной государственным контрактом;

- расходование средств на аттестацию рабочих мест, результаты которой фактически не использовались;

- оплата ремонтных работ в помещениях, не принятых по акту приема-передачи;

- оплата складских помещений, используемых для складирования неиспользуемого оборудования;

- использование федеральных средств на проведение спортивного мероприятия с учетом отсутствующих позиций, заявленных в акте выполненных работ;

- проведение авансовых платежей, не предусмотренных условиями договора либо сверх максимально установленного размера;

- оплата услуг по осуществлению технического надзора за строительством здания, впоследствии не введенного в эксплуатацию по причине выявленных нарушений при приемке работ;

- списание дебиторской задолженности по расчетам с поставщиками;

- расходование средств на оплату услуг без учета фактического соотношения среднесписочной численности сотрудников, содержание которых производилось за счет средств федерального и краевого бюджетов;

- оплата услуги по механизированной копке картофеля комбайном КПК-2-01 при наличии собственной картофелеуборочной техники;

- необеспечение снижения в сопоставимых условиях объема потребленных ресурсов в 2010 году от объема фактически потребленного в 2009 году не менее чем на 3 %;

- закупки по ценам, превышающим рыночные;

- недопоступление арендных платежей по договорам аренды;

- оплата за место базирования вертолета во время его нахождения на ремонте в другом субъекте РФ;

- неосвоение бюджетных средств при наличии потребности в приобретении товаров, работ, услуг;

- упущенная выгода в результате неприменения штрафных санкций за нарушение обязательств, предусмотренных государственными контрактами;

- неиспользование субсидии в течение длительного времени, в результате чего нарушен принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств.

Список, хотя далеко и неполный, получился внушительным, но, по мнению автора, отнесение перечисленных расходов к неэффективным очень и очень спорно, скорее это нецелевое использование средств, нарушение законодательства о закупках и несоблюдение условий предоставления бюджетных средств. А уж отнесение к неэффективным расходам недополученных доходов или неполное расходование средств выглядит в рассматриваемом контексте совершенно нелогичным. Возвращаясь к приведенному выше определению принципа эффективности расходования средств, отметим, что только некоторые из примеров говорят о низких результатах расходования средств. И ни один — о сравнении.

Программный бюджет и оценка эффективности

Несмотря на большое внимание, уделяемое повышению эффективности расходования бюджетных средств руководством страны, регионов и муниципальных образований, система оценки эффективности на сегодня не выработана. В принципе с помощью механизмов планирования и оценки результатов расходования средств и корректных методик сравнения возможно построение системы оценки эффективности на всех уровнях агрегации расходов, начиная от целевой статьи и заканчивая государственной программой. Важно только понять, что эффективность расходов в рамках целевой статьи характеризует конкретные операции с денежными средствами, а эффективность расходов на реализацию государственной программы — деятельность органа власти с точки зрения стратегического планирования и умения достигать запланированных результатов. Именно поэтому и подходы должны быть различными.

Начиная 2014 года федеральный бюджет будет формироваться в про-

граммном разрезе, при котором бюджетные ассигнования будут распределяться по государственным программам, подпрограммам и основным мероприятиям, поэтому целесообразно и систему оценки эффективности расходования бюджетных средств строить применительно к такой структуре бюджета. То есть оценивать эффективность расходов на непрограммные мероприятия, на реализацию государственных программ в целом, на реализацию подпрограмм, на реализацию основных мероприятий, из которых состоят подпрограммы, и на оценку мероприятий.

Необходимо пояснить, о каких мероприятиях идет речь. Формально в составе государственных программ самым детальным элементом являются *основные мероприятия*. Однако с переходом к программному бюджету будет изменена и бюджетная классификация, поскольку в структуру кода классификации расходов требуется включение показателей, предназначенных для обособления мероприятий государственных программ (непрограммных мероприятий). Число подпрограмм и федеральных целевых программ в одной государственной программе находится в диапазоне от 2 до 11, число основных мероприятий в одной подпрограмме государственной программы варьируется от 1 до 54. Таким образом, для кодирования государственных программ, федеральных целевых программ и подпрограмм, а также ведомственных целевых программ и основных мероприятий требуется выделение как минимум шести разрядов в структуре кода классификации расходов бюджетов. Минфин России готовит изменения в бюджетную классификацию, предусматривающую переход к буквенному кодированию разделов и подразделов классификации расходов бюджетов, что позволит увеличить разрядность кода целевой статьи до девяти знаков, сохранив при этом разрядность кода классификации расходов бюджетов.

При девятизначном коде целевой статьи первые два знака будут использоваться для кодировки государственных программ и непрограммных расходов федерального бюджета, вторые два

знака — для кодировки подпрограмм, пятый и шестой знаки — для кодировки основных мероприятий и входящих в госпрограммы федеральных целевых программ. Седьмой — девятый знаки будут использоваться для кодировки мероприятий. Таким образом, мероприятие в целях программного бюджета — это аналог подпрограммы в существующих целевых статьях.

Оценка эффективности расходов на реализацию мероприятий

Кто должен оценивать эффективность расходов на реализацию мероприятий (в нынешнем понимании расходов по целевой статье)? Здесь можно предложить такой подход. С 2004 года возрастает роль главных распорядителей бюджетных средств в бюджетном процессе: расширены их полномочия по распределению бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, им предоставлено право утверждать государственные задания, с очередными поправками в Бюджетный кодекс именно на них будет возложена обязанность организации внутреннего контроля и внутреннего аудита. Поэтому логично именно им предоставить право оценить эффективность расходования средств подведомственными учреждениями. Тем более что если для государственных программ, подпрограмм и федеральных целевых программ показатели результативности устанавливаются Правительством РФ, то для мероприятий, которые не утверждаются в составе самой государственной программы, а появляются в программном бюджете, показатели результативности должны устанавливаться по аналогии с государственными заданиями именно ГРБС. То есть на уровне мероприятий должен быть реализован принцип: кто дает деньги (выделяет ассигнования и лимиты), тот и определяет, какого результата с помощью этих денег должен достичь получатель бюджетных средств.

По поводу того, как оценить эффективность расходов на реализацию мероприятий, можно сказать следующее.

Мы помним, что для оценки эффективности нужны результат и сравнение. Предположим, что при формировании бюджетной росписи ГРБС установили показатели результативности для своих подведомственных учреждений и при подведении итогов года есть возможность фактический результат измерить. Что делать со сравнением, что с чем сравнивать? Вариантов может быть несколько в зависимости от целей оценки.

Если мы хотим оценить эффективность расходов на оказание какой-либо государственной услуги, то необходимо сравнивать между собой стоимость единицы услуги в различных учреждениях, ее оказывающих. При этом мы понимаем, что если средства потрачены, а показатели результата, установленные государственным заданием не выполнены, то расходование средств сразу необходимо признать неэффективным. Даже если это случилось в результате неправильного планирования, некорректных нормативов и т. д. Тогда факт признания расходов неэффективными нужно использовать не для наказания всех и вся, а для анализа причин с последующим их устранением (корректировка нормативов финансового обеспечения, методик расчета потребности в услугах и т. д.). Или другая составляющая оценки: если результат достигнут, но показатели качества государственной услуги не соответствуют установленным в государственном задании, можно говорить о низкой эф-

меряется бинарно, то есть либо выполнено, либо нет, например расходы на социальные выплаты, которые фиксированы по размеру и являются приоритетом вне зависимости от наполнения бюджета доходами, необходимо сравнивать не столько полноту выплат, сколько качественную составляющую результата — своевременность (соблюдение сроков) начисления и перечисления, количество жалоб, количество ошибок при начислении и т. д. И если результат достигнут, то есть выплаты произведены в полном объеме, ошибок и жалоб нет, эффективность расходов высокая, если есть какие-либо сбои — расходы осуществлены эффективно. Если даже результат достигнут, но организационные проблемы привели к большому количеству жалоб, можно признать эффективность расходов низкой. Опять-таки это должен решать ГРБС.

Следует отметить, что в приведенных примерах речь идет об оценке эффективности расходов, осуществляемых различными учреждениями в рамках одного мероприятия (одной целевой статьи). Если же мы хотим выстроить систему оценки эффективности бюджетных расходов на реализацию государственных программ, то строиться, по мнению автора, она должна на основе оценки эффективности расходов на реализацию мероприятия (целевой статьи) в целом.

Снова возникает вопрос: кто будет оценивать? Ведь одно и то же мероприятие в рамках одной государственной

Если мы хотим оценить эффективность расходов на оказание какой-либо государственной услуги, то необходимо сравнивать между собой стоимость единицы услуги в различных учреждениях, ее оказывающих

эффективности расходования средств. Впрочем, если качественная составляющая результата на каком-то временном этапе (предположим, на этапе первых двух лет после внедрения системы оценки эффективности), по мнению ГРБС, не столь важна, то этот ГРБС может ее не учитывать.

Если мы хотим оценить эффективность расходов, результат которой из-

программы могут выполнять различные ГРБС. И тогда установление показателей результативности расходов на это мероприятие разными ГРБС приведет к неоднозначности результатов оценки. То же самое с основными мероприятиями — в их реализации могут также участвовать различные ГРБС. И выходом из данной ситуации может стать установление показателей результативности ➔

расходов на реализацию основных мероприятий и мероприятий (на целевые статьи) федеральным органом исполнительной власти, на который возложена функция ответственного исполнителя государственной программы.

Оценка эффективности расходов на реализацию государственных программ

Сама же система оценки эффективности расходов на реализацию государственных программ может выглядеть следующим образом. Оценивает эффективность расходов ответственный исполнитель государственной программы на основе установленных Правительством РФ показателей результативности государственных программ, подпрограмм и федеральных целевых программ и установленных ответственным исполнителем государственной программы показателей результативности основных мероприятий и мероприятий (целевых статей). Это ответ на вопрос, кто оценивает.

Теперь ответим на вопрос, что сравниваем. Учтем ряд обстоятельств. Во-первых, в реализации одного мероприятия может участвовать большое количество учреждений, ведомственных разным ГРБС, что приводит к необходимости устанавливать сводные (обобщенные) показатели результативности. Во-вторых, состав мероприятий и основных мероприятий может меняться в зависимости от целого ряда причин, что может привести к невозможности единообразного сравнения расходов на реализацию мероприятий и основных мероприятий во времени, особенно на первом этапе

внедрения системы оценки. Если по ряду мероприятий базы для сравнения с предыдущим финансовым годом не будет, то и оценить их эффективность так же, как и по мероприятиям, повторяющимся каждый год, будет невозможно. С учетом этих обстоятельств можно предложить сравнивать объемы затраченных финансовых ресурсов с первоначально установленными объемами. Такое сравнение для удобства восприятия сведем в **таблицу**.

Это только один из возможных вариантов. Можно установить другие интервалы значений, ввести не шестиступенчатую систему оценки, а трехступенчатую, семиступенчатую и т. д. Можно не учитывать в расчетах какие-либо виды расходов или, наоборот, что-то учитывать дополнительно. Например, считать расходы неэффективными вне зависимости от результата, если выявлено нецелевое расходование средств, относящееся к отчетному периоду. Это уже решает тот ответственный исполнитель государственной программы, который будет устанавливать показатели результативности.

Оценка эффективности расходов на реализацию основного мероприятия будет складываться из совокупности оценок мероприятий. Например, если результат достигнут, не менее половины мероприятий получили оценку эффективности расходов очень высокую и высокую и нет ни одного мероприятия, по которому поставлена оценка «неэффективно», то эффективность расходов на реализацию основного мероприятия присваивается значение «высокая эффективность».

Далее из оценок эффективности расходов на основное мероприя-

тие складывается оценка эффективности расходов на реализацию подпрограмм, оценка эффективности на реализацию госпрограммы в целом — из оценок подпрограмм. Еще раз отмечу, что и здесь должен работать принцип: не достигнут результат — расходы неэффективны.

Выводы

Первое. Оценивать эффективность расходов можно и применительно к государственным программам и к их составляющим, и к отдельным учреждениям и к отраслям, и к казенным учреждениям, и к автономным и бюджетным. Главное — научиться правильно определять результат, которого должен достичь тот объект, чья эффективность расходов оценивается.

Второе. Минфину России и (или) Минэкономразвития России должно быть вменено в обязанность оказывать методическую помощь ГРБС в построении системы оценки эффективности бюджетных расходов на ведомственном уровне.

Третье. Росфиннадзор, контрольные органы субъектов РФ и муниципальных образований при проверках эффективности расходования бюджетных средств должны руководствоваться не своим субъективным пониманием, что такое эффективность, а оценивать ее исходя из показателей результативности, установленных ГРБС или ответственными исполнителями государственных программ. И формировать предложения по корректировке таких показателей, если по какой-либо причине считают их некорректными. ●

Таблица. Сравнение объемов затраченных финансовых ресурсов с первоначально установленными объемами

Степень достижения результата	Затраченные финансовые ресурсы	Оценка эффективности расходования средств
Результат достигнут	Экономия средств более 15 % от запланированных объемов	Очень высокая эффективность
Результат достигнут	Экономия средств от 5 до 15 % от запланированных объемов	Высокая эффективность
Результат достигнут	Затрачены средства с отклонением менее 5 % от запланированных объемов	Эффективно
Результат достигнут	Дополнительное расходование средств в объеме от 5 до 15 % от запланированных объемов	Низкая эффективность
Результат достигнут	Дополнительное расходование средств в объеме свыше 15 % от запланированных объемов	Неэффективно
Результат не достигнут		Неэффективно