

---

# К вопросу об оценке эффективности бюджетных расходов муниципальных образований

Самойлова Надежда Анатольевна  
магистрант БГУ,  
Россия, г. Иркутск  
E-mail: [nadusha-10@mail.ru](mailto:nadusha-10@mail.ru)

Научный руководитель: **Ануфриева Алена Александровна**  
к.э.н. доцент.  
Кафедра государственного  
и муниципального управления БГУ,  
Россия, г. Иркутск

## *Аннотация:*

Бюджетные расходы, равно как и доходы играют важнейшую роль в бюджете любого уровня. Однако если на федеральном уровне и региональных уровнях на современном этапе происходит оптимизация бюджетных расходов и их эффективное и рациональное использование, то на муниципальном уровне подобные преобразования практически не проводятся. Переход на программное планирование бюджетных расходов представляет сложность для многих муниципалитетов в России.

В статье проводится оценка эффективности бюджетных расходов на примере муниципальных программ г. Свирска, выделяются критерии такой оценки, которые смогут способствовать принятию решений по оптимизации бюджетных средств на реализацию муниципальных программ.

*Ключевые слова:* бюджет, бюджетные расходы, критерии оценки, муниципалитеты, муниципальные программы, оценка эффективности, эффективность.

Оценка эффективности расходов бюджета — важный и неотъемлемый инструмент современной бюджетной политики государства. Ее роль многократно возрастает при необходимости обеспечения прозрачности бюджетного процесса и подотчетности деятельности органов исполнительной власти перед обществом за реализацию государственной политики в той сфере ведения, за которую они ответственны.

С задачей построения целостной системы оценки эффективности расходов бюджета сталкиваются правительства стран по всему миру. Зачастую это связано с последствиями периода финансовой нестабильности, наметившейся тенденцией роста расходных обязательств государства при снижении доходов бюджета. В такой ситуации применение указанной оценки позволяет выявить наименее эффективные направления расходов бюджетных средств на различных уровнях управления, а также возможный потенциал по повышению их эффективности [2, с. 57].

В условиях замедления роста экономики и сокращения доходов бюджетов повышение эффективности бюджетных расходов становится необходимым условием выполнения органами власти своих расходных обязательств. С 2015 г. для субъектов Российской Федерации стало обязательным представление бюджета в программном формате, а в соответствии с п. 3 ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации [3] по каждой государственной программе субъекта Российской Федерации ежегодно должна проводиться оценка эффективности ее реализации. Переход к такой системе оценки бюджетных расходов связан с тем, что современная бюджетная реформа направлена на внедрение программного бюджета в качестве основного инструмента

---

повышения эффективности бюджетных расходов, открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления для обеспечения долгосрочных целей социально-экономического развития. Программный подход к расходованию бюджетных средств используется и на муниципальном уровне.

В настоящее время существуют различные подходы к оценке эффективности бюджетных расходов. Однако прежде, чем их рассмотреть, определимся с понятием эффективности бюджетных расходов.

Так М. П. Придачук под эффективностью понимает степень достижения поставленных целей. Оценка эффективности возможна при помощи индекса эффективности, который отражает фактический достигнутый уровень рассматриваемого показателя к «потенциальному» [5, с. 36].

В. Б. Христенко при определении эффективности воспользовался показателем распределительной эффективности (allocative efficiency) [8, с. 207]. Распределительная эффективность достигается в случае, если издержки на получение каждого вида результата минимизированы таким образом, что ни один входящий ресурс не может быть заменен другим без повышения издержек. При практическом использовании этого показателя применительно к управлению бюджетными расходами возникают сложности связанные как со спецификой деятельности государственных и муниципальных органов, так и с определением входящих ресурсов и результатов деятельности государственных или муниципальных организаций.

По мнению Е. Ф. Целищевой, использование бюджетных средств считается эффективным, если уровень удовлетворенности потребителей общественной услуги увеличится в большей степени, чем увеличатся бюджетные расходы [9, с. 40].

Либерман Т. И. предлагает следующую трактовку понятий, используемых для оценки результатов реализации любых программных мероприятий:

— результат — оцененный объем продукции (в широком смысле, включая материальные и нематериальные услуги), произведенный в процессе функционирования системы (синоним — выпуск);

— затраты — ресурсы, затрачиваемые экономической системой для получения результата или оценка этих ресурсов;

— эффект — разность оценки результата и всего комплекса затрат на его достижение;

— эффективность — соотношение результата и затрат на его достижение [4, с. 58].

В отечественных публикациях также выделяют такие характеристики эффективности, как (рис. 1.):

— экономичность;

— экономическая эффективность;

— социальная эффективность;

— социально-экономическая эффективность;

— результативность [1, с. 64].



Рис. 1. Виды эффективности бюджетных расходов

Практически все подходы объединяет то, что эффективность измеряется по результатам исполнения бюджетных расходов, как правило, результатов реализации государственных (муниципальных) программ.

Однако, по мнению автора, такой подход не только содержит в себе существенные недостатки по содержанию проводимых оценочных процедур, о чем обосновано заявляют и многие эксперты [7, с. 7], но и, что является более важным и значимым, ограничивает оценку лишь одним этапом жизненного цикла управления бюджетными расходами, упуская факторы, влияющие на уровень эффективности, и не обеспечивая связи осуществления бюджетных расходов и количественного/качественного улучшения сферы жизнедеятельности населения, на которые направлена программа.

Перечислим недостатки существующего подхода к оценке эффективности бюджетных расходов, осуществляемых через программы:

1. Он основан на план-фактном анализе, т. е. характеризует только исполнительскую дисциплину в органах власти, ответственных за реализацию программы. При оценке финансовой составляющей исполнения государственной программы у большинства регионов РФ фактическое исполнение сравнивается с плановым в соответствии с уточненной редакцией программы, но в отчете об оценке эффективности не отражаются изменения, внесенные в объем финансирования по сравнению с первоначальной редакцией программы, и их влияние на достижение целевых показателей программы.

2. Анализируются показатели, которые заложены самими ответственными исполнителями при подготовке программы, а, как известно, исполнители могут занижать показатели, чтобы быть уверенными в их достижении.

3. В течение года можно вносить изменения в программные документы, обеспечивая сопоставимость фактических и плановых значений показателей затрат и результатов программы, перебрасывать деньги (путем внесения изменений в закон о бюджете или сводную бюджетную роспись), и все это может оказывать непосредственное влияние на целевые показатели.

4. Критерии оценки эффективности представляют собой характеристики результатов использования бюджетных средств посредством программ (экономичность, результативность, эффективность), однако отсутствует оценка соблюдения административных процедур, которая должна показывать, насколько точно выполнялись установленные правила, в соответствии с которыми осуществлялись расходы (результаты администрирования бюджетных расходов). Это может касаться проведения торгов, контроля за целевым использованием бюджетных средств и пр.

5. Методика не отражает качество планового документа, хотя именно от качества сформированных на этапе планирования программных элементов, таких как верно установленные цели, задачи, релевантные показатели, соответствующие целям и задачам мероприятия,

предварительные обоснования альтернативных вариантов используемых бюджетных ресурсов и форм государственной поддержки, во многом зависит последующая эффективность исполнения заданных элементов и бюджетных расходов. Планируемые к достижению значения индикаторов на время реализации государственной программы являются неотъемлемой частью системы оценки эффективности бюджетных расходов. Однако именно от качества таких индикаторов и других элементов программы во многом зависит качество результативность бюджетных расходов. Выпадает компонента, стимулирующая к оптимальному перераспределению средств, оказывая влияние на уровень эффективности на следующем этапе. Качество госпрограмм тоже подлежат оцениванию. Любая оценка эффективности, по мнению автора, должна включать составным элементом оценки качества самого инструмента.

6. Методика лишена возможности оценки реальных эффектов от реализации программных мероприятий и исполнения бюджетных расходов. Так последствия реализации программ могут быть оценены только спустя некоторый период времени, и пролонгированный эффект, выраженный в уровне «общественной выгоды» от мероприятий программы, может кардинальным образом отличаться от уровня эффективности реализации программы, проведенной по традиционной принятой многими публичными образованиями за основу методике. Поэтому оценка постпрограммной эффективности затраченных бюджетных расходов на реализацию программных мероприятий должна логично выстраиваться в общую систему ОЭБР.

Резюмируя вышесказанное, оценка эффективность бюджетных расходов связана с необходимостью и возможностью ее осуществления на всех стадиях жизненного цикла управления бюджетными расходами (ЖЦУБР), представленных на рисунке 2, причем низкая эффективность результатов предшествующей фазы цикла во многом определяет низкий ее уровень на следующей фазе. Поэтому совокупность критериев и показателей оценки эффективности для каждой стадии ЖЦУБР должна быть неотъемлемым элементом комплексной системы оценки эффективности бюджетных расходов.

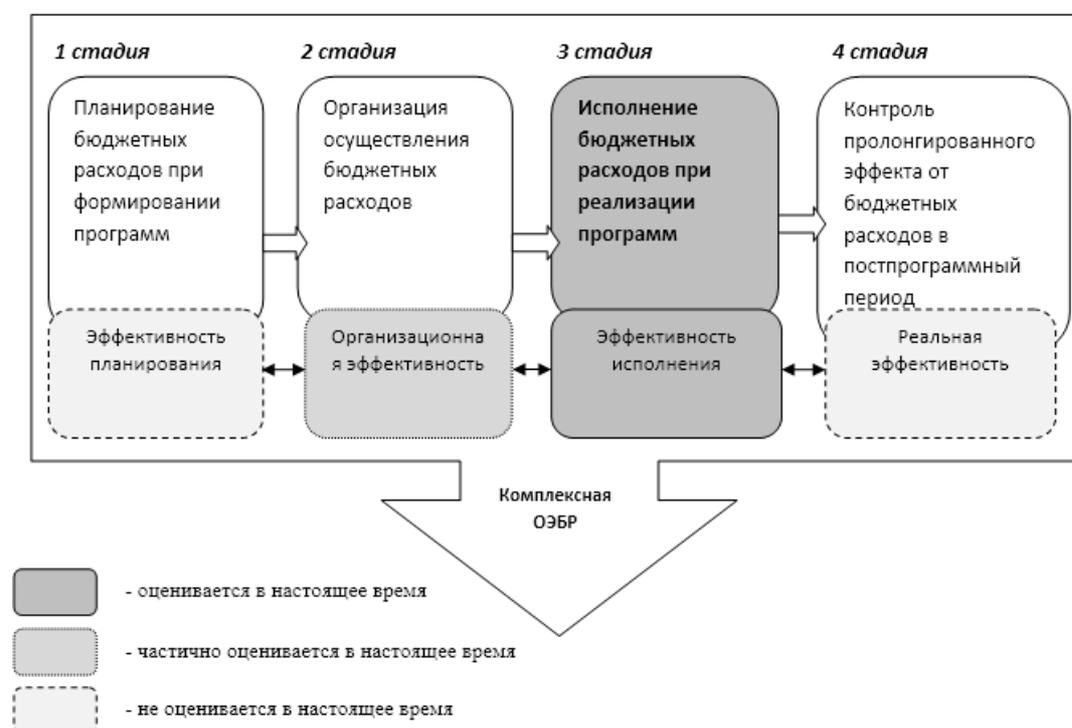


Рис.2. Подход к оценке эффективности бюджетных расходов

В настоящее время, в соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным Правительством

РФ 2 августа 2010 г. (постановление № 588), оценка эффективности бюджетных расходов осуществляется путем оценки эффективности целевых программ с применением описанных выше критериев и показателей (результативности, экономичности и эффективности исполнения бюджетных расходов), что существенным образом искажает реальную картину получения значимых для населения эффектов от осуществления бюджетных расходов. По сути, такая методика, основанная на «учетном подходе» искажает оценку последствий от реализации программ, не учитывает факторы, влияющие на уровень эффективности бюджетных расходов и, соответственно, не позволяет принимать обоснованные решения о дальнейших направлениях оптимизации бюджетных расходов и повышения отдачи от них в виде социально значимых эффектов для общества.

По мнению автора, оценке должны подлежать все эффекты (результаты) на стадиях ЖЦБР, а не только результаты реализации программ в виде их бюджетной, социальной, экономической, экологической эффективности.

Для получения комплексной оценки эффективности бюджетных расходов необходимо рассматривать выполнение совокупности критериев, разработанных для всех стадий представленного жизненного цикла.

Исходя из изложенного, считаем, что проблема учета влияния различных факторов может быть решена в рамках построения целостной системы оценки эффективности бюджетных расходов, в которой оценка эффективности реализации государственных программ будет лишь одним из составных элементов системы оценки.

Проблема оценки эффективности бюджетных расходов остро стоит во многих муниципалитетах регионов России. Связано это либо с наличием несовершенной методики оценки эффективности, либо с полным ее отсутствием.

В качестве примера рассмотрим оценку эффективности бюджетных расходов г. Свирска Иркутской области.

Органами местного самоуправления г. Свирска ежегодно осуществляется оценка эффективности реализации муниципальных программ, представляющая собой определение степени достижения запланированных результатов, с учетом особенностей программы (сопоставление достигнутых результатов (социальных, экологических, бюджетных и т.д.) и фактических объемов расходов на их достижение).

Критериями оценки эффективности реализации муниципальной программы, главным образом, являются: выполнение запланированных мероприятий в отчетном году, степень достижения целевых показателей по итогам отчетного года (периода), выполнение плановых объемов финансирования реализации муниципальной программы. При такой оценке эффективность достигает 100 % и выше [6].

Приведем подтверждающие данные.

Таблица 1

Результаты оценки эффективности реализации муниципальных программ муниципального образования «город Свирск» за 2016 год

№ п/п	Наименование программы	Показатель эффективности	Результат оценки (заключение об эффективности)

1	МП «Повышение эффективности бюджетных расходов муниципального образования „город Свирск“ на 2014-2016 годы»	135%	Высокая эффективность
2	МП «Благоустройство территории муниципального образования „город Свирск“ на 2014-2016 годы»	109%	Высокая эффективность
3	МП «Экология муниципального образования „город Свирск“ на 2014-2016 годы»	100%	Высокая эффективность
4	МП «Отдых, оздоровление и занятость детей на 2014-2016 годы»	115%	Высокая эффективность

*Окончание табл. 1*

№ п/п	Наименование программы	Показатель эффективности	Результат оценки (заключение об эффективности)
5	МП «Безопасность образовательных учреждений на 2014-2016 годы»	100%	Высокая эффективность

Как видим из представленных данных, оценка эффективности проводится в процентном соотношении плановых и фактических показателей.

Назрела необходимость применения подхода к оценке бюджетных расходов, в основу которого положен учет результатов всех стадий жизненного цикла управления бюджетными расходами в программном формате (ЖЦУБР).

Рассмотрим подробнее особенности каждой стадии ЖЦУБР.

1 стадия. Планирование бюджетных расходов при формировании программ.

Уже на стадии формирования программ и включения их в бюджет, обоснованность проблемы, на решение которой направлена программа, проработанность программных элементов (целей, задач, показателей, мероприятий), их взаимосвязь и соответствие всем требованиям, обоснованность мероприятий с точки зрения оптимальности и эффективности, учет разного рода рисков и продуманные меры по их предотвращению на стадии планирования бюджетных расходов, описание организационного механизма реализации программы, применение проектных методов, превращают этот инструмент, не в формальный документ, каковыми в настоящее время можно считать подавляющее число целевых программ разного уровня, а в действенный инструмент контроля за эффективностью бюджетных расходов и принятия решений их оптимизации.

Основными критериями оценки качества программ могут стать следующие:

— качество целеполагания: детализация целей, недопустимость дублирования, автономность целей и др.

— наличие альтернативных вариантов решения проблем и обоснование выбранных мероприятий с точки зрения их эффективности (экономичности, оптимальности)

— наличие эксплуатационной составляющей инвестиционных решений;

— внедрение проектного управления мероприятиями программ;

— строгое соответствие мероприятий поставленным целям и задачам, отсутствие дублирующих мероприятий;

2 стадия. Организация осуществления бюджетных расходов.

---

Для данной стадии характерна проверка качества распределения средств на реализацию программы, оценка предполагаемой результативности управленческой деятельности ответственных исполнителей. Каждый этап реализации программы должен проходить в соответствии с установленным нормативным порядком, что не всегда наблюдается при реализации муниципальных программ.

Основными критериями оценки качества организации осуществления бюджетных расходов могут стать следующие:

- своевременность составления правовых актов;
- сроки размещения информации на официальных сайтах;
- уровень нецелевого использования бюджетных средств.

3 стадия. Исполнение бюджетных расходов при реализации программ.

На данной стадии устанавливаются степени достижения результатов: целей и задач, показателей подпрограмм, реализации мероприятий программы.

Основными критериями могут стать следующие:

- намного ли перерасходовали (или сэкономили) средств;
- все ли расходы эффективны (наверное, наиболее сложная для оценки составляющая);
- выполнены ли все основные мероприятия (ведомственные целевые программы приравнены к основным мероприятиям).

4 стадия. Контроль пролонгированного эффекта от бюджетных расходов в постпрограммный период.

Реализация программы главным образом направлена на качественное улучшение жизнедеятельности населения, качественное развитие сфер, поэтому именно влияние результатов реализации программы на изменение показателей, отражающих общественно значимый эффект — это и есть реальная эффективность бюджетных расходов, осуществленных посредством государственных (муниципальных) программ.

Таким образом, предложенный подход оценки эффективности бюджетных расходов в муниципальных образованиях позволяет продвинуться в решении нерешенной на сегодняшний день проблемы, касающейся улучшения программ и комплексной оценки бюджетных расходов, все в большей степени реализуемых через инструментарий целевых программ на разных уровнях публичной власти.

#### **Список использованных источников**

1. Афанасьев Р. С., Голованова Н. В. Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство // Финансовый журнал. — 2016. — № 1. — С. 61-69.
2. Афанасьев Р. С. Оценка эффективности бюджетных расходов: федеральный и региональный опыт // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2016. — № 2. — С. 56-64.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.
4. Либерман Т. И. Теоретические подходы к обоснованию эффективной системы бюджетных расходов // Финансовые исследования. — 2016. — № 4. — С. 57-59.
5. Придачук М.П. Методы экономического анализа затрат на получение бюджетных услуг // Финансы. — 2006. — № 5. — С. 36-39.

- 
6. Сводный годовой доклад о ходе реализации муниципальных программ муниципального образования «город Свирск» за 2016 год: Постановление администрации г. Свирска от 24 марта 2017 года № 216.
  7. Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Финансовый журнал. —2014.— № 2. —С. 7-11.
  8. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. — М.: Дело, 2002. — 608 с.
  9. Целищева Е. Ф. Анализ эффективности бюджетных расходов муниципальных учреждений // Финансовая аналитика: проблемы и решения. —2014. —№ 14 (200). —С. 40-44.