

МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

© 2012 Э.Т. Шапошникова*

Ключевые слова: государственный контроль, эффективность, региональные целевые программы, бюджетные средства, государственные внебюджетные фонды, государственная собственность, оценка эффективности бюджетных расходов.

Рассматриваются методы оценки эффективности государственного контроля за использованием бюджетных средств и реализацией региональных целевых программ, даются определения экономической и социальной эффективности государственного финансового контроля.

Тема эффективности государственного контроля на региональном уровне является актуальной в настоящее время, так как необходимо повышение эффективности функционирования системы государственного управления, прозрачности бюджетной региональной политики, рациональности и результативности бюджетных расходов в регионе. Проблемам осуществления государственного финансового контроля за расходованием средств бюджетов в Российской Федерации уделяется в настоящее время особое внимание: «Эффективность государственного финансового контроля предполагает двойственное толкование: с одной стороны эффективность использования бюджетных средств, с другой - эффективность методов государственного финансового контроля¹.

Контроль эффективности расходования бюджетных средств и использования государственной собственности предполагает:

- ♦ организацию и контроль за своевременностью исполнения доходных и расходных статей бюджетов и государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

- ♦ определение целесообразности расходов и использования государственной собственности;

- ♦ оценку обоснованности доходных и расходных статей бюджетов².

Таким образом, эффективность исполнения регионального бюджета и является ведущим показателем качества расходования государственных средств в регионе. Эффек-

тивность методов государственного финансового контроля в большей степени обусловлена системой организации государственного финансового контроля. В последние годы в России получил широкое распространение контроль эффективности.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, определяя результативность и экономность использования средств одним из принципов бюджетной системы устанавливает обязанность получателей использовать бюджетные средства в соответствии с целевым назначением. В соответствии со ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием определенного бюджетного объема средств³.

В настоящее время за рубежом контроль эффективности является одним из основных видов контроля за исполнением государственного бюджета. Как подчеркивается в ст. 4 Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г., он «направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управ-

* Шапошникова Эльвира Тимерзяновна, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: Elvina1706@yandex.ru.

ления, но и всю управленческую деятельность, в том числе организационную и административную системы”⁴.

Использование контроля эффективности незаменимо при осуществлении контроля за реализацией многих важнейших государственных и региональных задач, в том числе и в сфере инвестиционной деятельности, учитывая, что крупнейшие государственные инвестиционные проекты и целевые программы реализуются на принципах софинансирования из региональных бюджетов.

Оценка эффективности использования бюджетных средств является важным и неотъемлемым инструментом современной бюджетной политики государства и регионов. Роль оценки многократно возрастает при необходимости обеспечения прозрачности бюджетного процесса и подотчетности деятельности органов исполнительной власти за реализацию государственной региональной политики в той сфере ведения, за которую они ответственны.

В экономической литературе под эффективностью понимают отношение полученного результата от какого-либо мероприятия к затратам на его реализацию. Тем не менее, в рамках государственных финансов термин “эффективность” чаще отражает социальный эффект от предоставления бюджетных услуг населению. Результативность, в свою очередь, может быть описана как степень достижения запланированных результатов, показатель непосредственных результатов управленческого труда.

Таким образом, можно сделать вывод, что эффективность - это соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами. Следовательно, оценка эффективности расходов регионального бюджета представляет собой вид деятельности государственных региональных органов власти, направленный на сопоставление затрат и результатов от расходования бюджетных средств.

В настоящее время существуют различные подходы к оценке эффективности государственных расходов, среди которых можно выделить два основных: академический и программный.

Следует пояснить, что эти подходы различаются целями их реализации. Академи-

ческое направление использует укрупненное представление об эффективности расходов в целях международных сопоставлений, пренебрегая при этом рядом факторов. Основная цель программного подхода - оценить результативность работы органов государственной власти по реализации государственной региональной политики в установленной сфере деятельности.

Различают 4 основных метода оценки эффективности бюджетных расходов:

♦ “Анализ издержек и выгод (cost - benefit analysis CBA)”;

♦ “Анализ издержек и результативности (cost - effectiveness analysis CEA)”;

♦ “Анализ издержек и полезности (cost - utility CUA)”;

♦ “Анализ издержек и взвешенной результативности (weighted cost effectiveness analysis WCEA)”⁵.

Метод, основанный на анализе издержек и выгод, используется в том случае, когда общественные выгоды поддаются денежной оценке. В данных случаях производится оценка выгод в денежной форме, получаемых в процессе осуществления бюджетных расходов. В краткосрочном периоде эффект может быть рассчитан по формуле

$$KB = B - P,$$

где KB - краткосрочные чистые текущие выгоды; B - выгоды в текущем периоде; P - бюджетные расходы в текущем периоде.

В долгосрочной перспективе эффект может быть рассчитан следующим образом:

$$ДВ^{it} = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - P_t}{(1+d)^t},$$

где $ДВ^{it}$ - долгосрочные чистые текущие выгоды; B_t - выгоды в момент t ; P_t - бюджетные расходы в момент t ; d - ставка дисконтирования.

Метод, построенный на анализе издержек и результативности, оценивает выгоды в физических величинах. Основное отличие данного метода от метода, описанного выше, заключается в том, что выгоды оцениваются не в денежном выражении, а в натуральных единицах. При использовании метода рассчитывается показатель эффективности:

$$P/E = \text{Расходы} / \text{Эффект}.$$

Метод, в основе которого лежит анализ издержек и полезности, сопоставляет издержки, выраженные в денежном отношении, и пользу для населения, полученную при осуществлении бюджетных расходов, измеряемую в единицах полезности. Изначально данный метод рассматривался как одна из модификаций анализа “издержки - результативность”, но в настоящее время рассматривается как независимый, имеющий специфические сферы применения подход. В частности, он используется при рассмотрении бюджетных расходов, касающихся здравоохранения.

Метод, основанный на анализе издержек и взвешенной результативности, применяется в тех случаях, когда возникает необходимость объединения множества социальных результатов, а выгоды в данном случае не могут быть измерены в денежном выражении.

Несмотря на то, что методы оценки эффективности бюджетных расходов отличаются вариативностью в измерении как издержек, так и получаемых результатов, подходы к их оценке должны основываться на поэтапной реализации ряда шагов. Обратимся к рис. 1.



Рис. 1. Порядок оценки эффективности бюджетных расходов

Для реализации стратегических целей и задач социально-экономического развития региона необходимо использование организаци-

онно-экономических, финансово-бюджетных и социально-политических методов решения существующих проблем, в связи с чем особое значение приобретает методология формирования региональных целевых программ.

В основе государственного финансового контроля за ходом реализации региональных целевых программ лежит законодательная и нормативно-правовая база по проверяемому вопросу. Государственный контроль за реализацией региональных целевых программ обязан: установить полный объем финансирования, своевременность выполнения бюджета в части расходов на программные мероприятия; анализировать отклонения от установленных показателей бюджета и региональной целевой программы, а также выполнение программных мероприятий. В поле зрения органов контроля находятся законность использования бюджетных средств и внебюджетных источников на мероприятия региональной программы, эффективность выделенных на реализацию региональной целевой программы средств. Уточняется деятельность государственного заказчика региональной программы по координации межведомственных связей с точки зрения результативности программных мероприятий, изучаются материалы проведенной экспертизы региональных целевых программ соответствующими структурами. Требуется отдельное изучение решения вопросов экономической и социальной эффективности региональных целевых программ, предусмотренных паспортом региональной программы: “Экономическая эффективность - это способ действия, обеспечивающий получение в результате усилий и затрат финансовых и материальных ресурсов максимально наилучшего результата.

Социальная эффективность направлена на стабилизацию жизненного уровня населения, сдерживания роста безработицы”⁶.

При проведении контрольного мероприятия важное значение имеют изучение и сопоставление вопросов:

- ◆ финансового обеспечения региональных целевых программ на основе множественности источников финансирования;
- ◆ концентрации ресурсов на узловых мероприятиях региональной программы;
- ◆ рациональности и эффективности системы управления региональной целевой программой;

- ◆ создания организационных структур, обеспечивающих целевое использование финансовых ресурсов на программные мероприятия;

- ◆ использования новейших технологий государственной региональной политики, способных решать злободневные проблемы в условиях рыночной экономики.

Немаловажное значение для реализации региональных целевых программ имеет то, насколько эффективно и рационально используются выделенные средства.

И здесь тщательный контроль необходим на всех этапах:

- ◆ разработка региональных целевых программ - для оценки их экономической обоснованности и социальной значимости;

- ◆ распределение государственного заказа и в ходе реализации региональных целевых программ - для оценки критериев и форм отбора организаций-исполнителей;

- ◆ использование бюджетных средств в разрезе бюджетной классификации и внебюджетных источников, направленных на реализацию программных мероприятий региональных целевых программ;

- ◆ оценка эффективности использования средств на программные мероприятия;

- ◆ проверка законности использования средств на региональные целевые программы.

Анализ возникших проблем и возможных путей дальнейшего развития указывает на ряд принципиальных моментов. В условиях рыночной экономики действует объективное противоречие между целями и средствами достижения установленных целей. С одной стороны, обострение социальных проблем требует увеличения расходов регионального бюджета на расширение региональных программ, с другой - решение этой задачи осложняется ограниченными материальными возможностями региона и общества.

Таким образом, необходимо найти такой механизм формирования и финансирования бюджетных целевых программ, который позволил бы эффективно преодолеть это противоречие.

Другим принципиальным моментом, влияющим на эффективность региональных целевых программ, служит рациональное использование бюджетных и внебюджетных средств, выделенных на программные мероприятия.

Сложность и многогранность подходов к управлению государственными расходами ведет к созданию вариативности методов оценки региональных целевых программ. В целях выявления ключевых подходов к оценке региональных целевых программ необходимо понять ее сущность, а также сущность процесса мониторинга.

Сущность процессов оценки и мониторинга может быть определена следующим образом: "Мониторинг результативности позволяет определить и применять на практике конкретные индикаторы для измерения полученного эффекта и эффективности программ на регулярной основе. В процессе мониторинга администраторы программ смогут влиять на их эффективность, а также публично доказывать их необходимость, что способствует росту доверия к правительству"⁷. Оценка региональных целевых программ - это систематическое определение объективных характеристик реализуемых или уже завершенных региональных программ по следующим элементам: сам проект, процесс его выполнения и результаты.

Кроме того, мониторинг может рассматриваться как метод, определяющий и оценивающий результативность деятельности администрации, в частности, по предоставлению услуг, исполнению региональных программ. При этом мониторинг результативности бюджетных расходов неразрывно связан с системой планирования и контроля осуществляемой деятельности, в основе которой лежит использование показателей, позволяющих проследить достижение результатов по отношению к поставленным целям.

Определение сущности понятий мониторинга и оценки позволяет сформулировать основные требования, предъявляемые к данным системам. Система оценки и мониторинга региональных программ будет эффективной в том случае, когда используемые в ней методы будут основаны на ряде принципов, в числе которых:

- ◆ многоуровневый характер системы и разнообразие используемых видов оценки;

- ◆ наличие четко определенных критериев оценки до начала ее проведения;

- ◆ высокая степень объективности процесса проведения оценки;

- ◆ непрерывный и регулярный процесс мониторинга целевых программ.

В современной научной литературе можно встретить различные типологии оценки региональных целевых программ. Основные типологии оценки целевых региональных программ изображены на рис. 2.

По мнению Е.А. Шакиной, предварительная оценка (formative assessment) представляет собой оценку региональной программы до начала ее реализации. Целями проведе-

регионе, которые привели к необходимости реализации региональной программы;

♦ оценка процесса реализации (process evaluation). Представляет собой анализ качества подготовки региональной программы (состав и компетентность разработчиков, анализ методических материалов, использовавшихся при разработке, логическая схема региональной программы, экспертиза содержа-



Рис. 2. Типология оценки целевых программ

ния такой оценки являются анализ качества проекта региональной программы, оценка целесообразности реализации региональной программы с точки зрения социально-экономического развития региона, составление рейтинга региональных целевых программ.

Промежуточная (intermediate evaluation) оценка на стадии реализации региональной программы. Целью проведения оценки является корректировка региональной программы в случае возникновения критических отклонений фактических значений показателей от плановых.

Суммирующая (обобщающая) (summative evaluation) оценка проводится на стадии завершения реализации региональной программы. Целями проведения данной оценки являются экспертиза результативности и эффективности региональной программы, анализ причин отклонения от целевых установок и принятие адекватных управленческих решений.

В зависимости от целей оценки выделяются:

♦ оценка потребности (needs assessment) - оценка социально-экономических условий в

ния и ресурсной обеспеченности региональной программы);

♦ оценка влияния (impact evaluation): 1) выявление причинно-следственных связей между параметрами социально-экономического развития региона и программными мероприятиями; 2) оценка степени воздействия региональной программы на социально-экономическое развитие региона;

♦ оценка результативности (outcomes evaluation) - экспертиза результатов, достигнутых в ходе выполнения региональной программы, сравнение полученных результатов с запланированными;

♦ оценка эффективности (effectiveness evaluation) региональной программы с помощью сопоставления ее результатов с затраченными в ходе ее реализации ресурсами⁸.

Различные виды оценки могут быть представлены схемой, иллюстрирующей взаимосвязь целей, параметров и критериев оценки.

Следует также отметить, что анализ потребностей в реализации региональной программы проводится на предварительной стадии оценки, анализ процесса реализации и

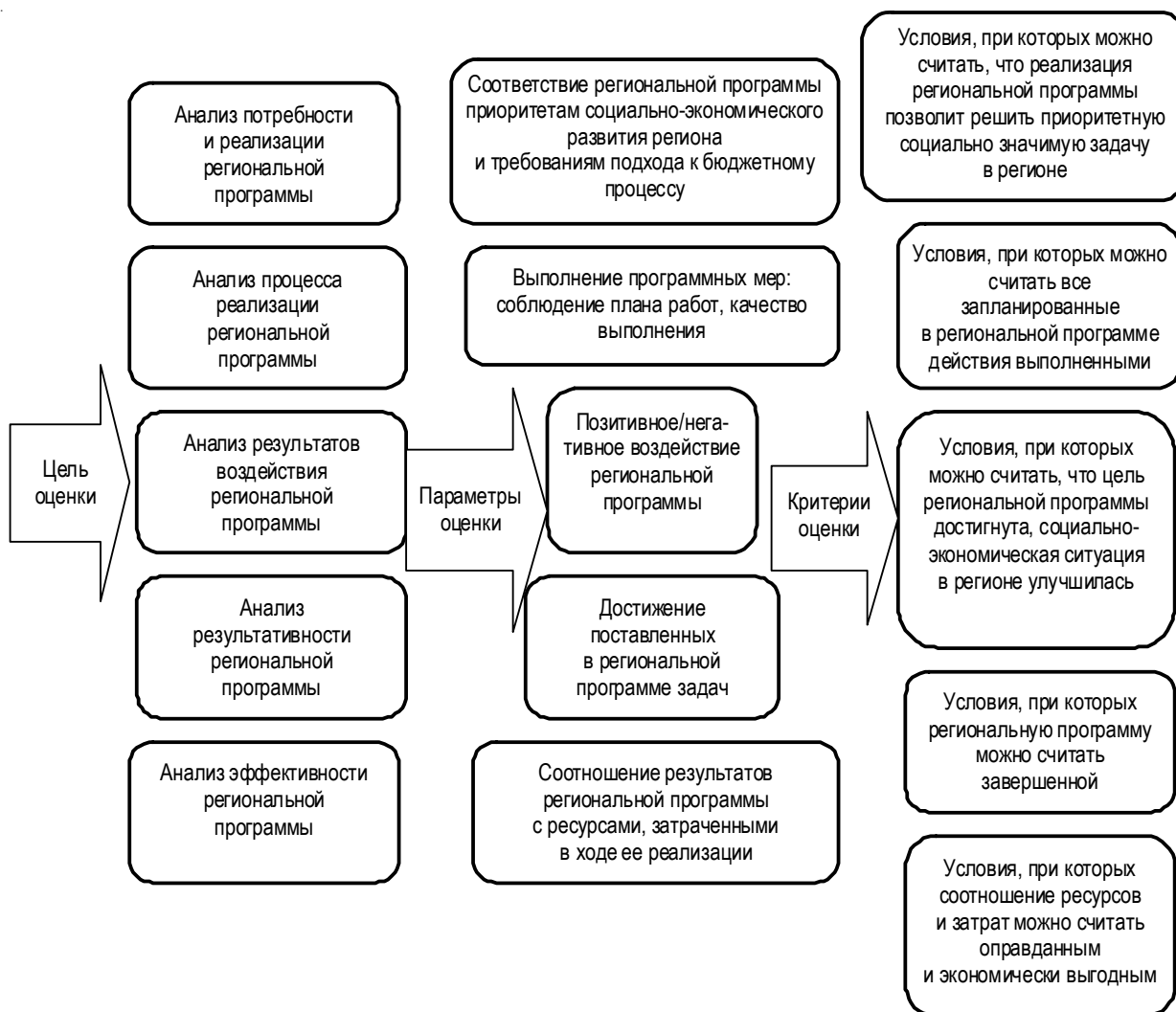


Рис. 3. Модель структуры оценки региональных целевых программ

результативности региональной программы - на промежуточной и конечной. Анализ эффективности реализации программы необходимо проводить на всех стадиях оценки - предварительной, промежуточной и конечной.

Очевидно, что каждая из специфических целей оценки является неотъемлемой частью системы анализа эффективности региональных программ. В частности, необходимость оценки потребности в реализации региональной программы возникает на стадии ее разработки и формирует систему критериев, определяющую объем расходных полномочий органов власти.

Анализ процесса реализации региональных программ помогает сформировать систему мониторинга региональной программы, которая позволяет оценить качество проектирования программных мероприятий и качество управления региональной программой.

Анализ результатов воздействия подразумевает оценку влияния региональной программы на социально-экономическое развитие региона. Проведение анализа позволяет определить совокупный результат воздействия региональной программы на различные сферы общественной жизни в регионе.

Под анализом результативности подразумевается сравнительная оценка фактических результатов с целевыми (программными) показателями. В общем виде результативность отражает способность региональных программ достигать поставленных целей, а также выполнять задачи и мероприятия, направленные на достижение этих целей.

Оценка эффективности реализации региональных целевых программ занимает особое место в системе анализа, поскольку позволяет судить не только о результативности реализации региональной программы, но

и о стоимости достигнутых результатов. Результаты оценки эффективности включают в себя наиболее полную информацию относительно целесообразности реализации региональной программы на предварительном этапе и сведения о результатах реализации на промежуточном и конечном этапах. Также необходимо отметить, что в качестве результата региональных целевых программ, как правило, выступает социальный эффект.

Несмотря на разнообразие методов оценки бюджетной эффективности, ни один из них, по нашему мнению, не может считаться универсальным, поскольку они обладают следующими недостатками:

- ♦ отсутствие учета предельных затрат на реализацию социальных эффектов;

- ♦ сложность и субъективный характер процесса оценки социального эффекта, в частности его выражение в денежных единицах.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в системе оценки бюджетных расходов и региональных целевых программ как важнейшего элемента структуры государственных расходов в регионе анализ эффективности является главным элементом. Поскольку под эффективностью бюджетных расходов понимается отношение произведенных бюджетных расходов и социального эффекта, разработка методов анализа становится ключевым звеном в системе анализа. В данной связи дальнейшая модернизация бюджетной системы должна быть нацелена на усиление принципов эффективности и рационального расходования бюджетных средств. В целом система государственного финансового контроля должна быть построена так, чтобы было понятно, в чем действительно заключаются цели государства и как оно обеспечивает их достижение. Основой

системы контроля в данном случае становится соотношение финансовых ресурсов (расходов бюджета) и результатов деятельности государства.

С учетом вышесказанного под системой государственного финансового контроля необходимо понимать созидательное эффективное взаимодействие совокупности контрольных органов, объектов и технологий контроля в процессе измерения состояния объекта государственного управления в соотношении со стратегическими целями, анализ и оценку измерения и выработку необходимых корректирующих воздействий.

¹ Лукин А.Г. Проблемы осуществления государственного финансового контроля за расходованием средств бюджетов в Российской Федерации // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2012. □ 2(88). С. 58-63.

² Бурцев В.В. Совершенствование структуры основных органов государственного финансового контроля // Аудитор. 2000. □ 4. С. 23-24.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 □ 145-ФЗ. URL: www.consultant.ru.

⁴ Лимская декларация руководящих принципов контроля // Концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации: материалы науч.-практ. конф. "Единая концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации". М., 2002. С. 56-62.

⁵ Афанасьев М.П. Модернизация государственных финансов. М., 2007. С. 57.

⁶ Ефимова Н.П. Государственный финансовый контроль в реализации федеральных целевых социальных программ. М., 2000. С. 153.

⁷ Гараджа М.Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне. М., 2002. С. 74.

⁸ Шакина Е.А. Модель оценки мониторинга бюджетных целевых программ // Региональная экономика: теория и практика. 2008. □ 31 (88). С. 34-44.

Поступила в редакцию 03.04.2012 г.