

УДК 332.14(470.43)

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОДДЕРЖКИ В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ НА ПРИМЕРЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

© 2014 Д.В. Горбунов*

Ключевые слова: эффективность, результативность, экономичность, бюджетные расходы, бюджетная поддержка, инновационный процесс.

Анализируются понятия эффективности, результативности и экономичности бюджетных расходов, рассматриваются способы бюджетной поддержки инновационного процесса, исследуются показатели оценки эффективности бюджетной поддержки в инновационной сфере на примере Самарской области.

Одной из основных проблем использования бюджетных средств является повышение результативности и эффективности расходов. При этом, как отмечают ряд авторов¹, в российских нормативно-правовых актах содержатся разные трактовки понятий “эффективность” и “результативность”, а существующие методики оценки не позволяют достоверно определить эффективность бюджетных расходов.

Например, понятие эффективности раскрывается в ст. 34 Бюджетного кодекса РФ². Так, в первоначальной редакции содержался принцип эффективности и экономичности использования бюджетных средств, который состоял в “необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств”. Соответственно, первая часть нормы определяла экономичность, а вторая часть - эффективность. С принятием Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ были внесены поправки и принцип стал называться принципом результативности и эффективности использования бюджетных средств, содержание которого осталось прежним. Из этого можно сделать вывод, что произошла замена понятия “экономичность” на “результативность”. Позже с принятием еще одного Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ данный принцип получил название эффективности использо-

вания бюджетных средств, причем содержание по-прежнему осталось без изменений, только первая часть нормы стала определять экономичность, а вторая часть нормы - результативность. Однако ни одна из редакций Бюджетного кодекса РФ³ не дает однозначного ответа, что такое эффективность, как и какими показателями она измеряется.

С целью создания комплекса мер по повышению эффективности системы государственного управления распоряжением Правительства РФ была утверждена Программа по повышению эффективности бюджетных расходов⁴. В первом разделе признается, что в настоящее время отсутствуют действенные методики оценки эффективности использования финансовых ресурсов органами государственной власти и органами местного самоуправления. В качестве инструмента повышения эффективности бюджетных расходов предлагается широко использовать такую форму, как государственные программы с обязательным проведением регулярной оценки результативности и эффективности. При этом каждая государственная программа должна содержать четкую цель, соответствующую политическим приоритетам, а для проведения ее дальнейшего мониторинга и оценки эффективности бюджетных расходов в ней должны быть определены и обоснованы ресурсы, мероприятия, непосредственные результаты, конечные результаты. В качестве критериев необходимо отметить, что подлинным показателем эффективности затраченных го-

* Горбунов Дмитрий Викторович, кандидат экономических наук, зав. кафедрой инновационного менеджмента Самарского государственного аэрокосмического университета (Национального исследовательского университета). E-mail: teach@ssau.ru.

сударственных ресурсов является не предоставляемая государственная услуга или произведенный с государственной поддержкой продукт, а полученный социально-экономический эффект, имеющий значение в масштабах региона или страны в целом.

Анализ других нормативно-правовых актов также показывает, что существующие определения понятий результативности и эффективности расходования бюджетных средств, а также методики их оценки не имеют необходимых методологических основ, ясности и четкости.

С учетом вышесказанного формирование методики оценки результативности и эффективности бюджетных расходов в целом и отдельно для каждого из направлений расходования бюджетных средств является актуальным. При этом адаптация бюджетной системы России к замедлению темпов роста национальной экономики и, следовательно, бюджетных доходов, а также постоянное повышение требований к эффективности работы государственных органов, органов местного самоуправления и государственных учреждений в последние годы только увеличивают актуальность данной работы.

Среди различных подходов по оценке эффективности бюджетных расходов, рассматриваемых в экономической литературе, можно выделить три основные группы. Первое понимание эффективности как отношения результата к затратам, необходимым для его достижения, является наиболее распространенным и используется в теории экономики общественного сектора⁵. Но относительно бюджетных расходов часть авторов считают, что такое понимание не соответствует сущности и больше подходит для обычных производственно-экономических отношений. Второе понимание отражено в Бюджетном кодексе РФ и представляет собой получение максимального результата при использовании имеющихся ресурсов. Большинство авторов считают, что для бюджетных расходов необходимо придерживаться именно такого подхода⁶. Третье понимание эффективности бюджетных расходов можно получить из основных тезисов неоклассической теории, согласно которой это выделение ресурсов бюджета тому пользователю, для которого они представляют наибольшую ценность⁷.

В данной работе предлагается придерживаться традиционного подхода - первого понимания эффективности, принятого в теории экономики общественного сектора, так как второе понимание не может быть использовано при существующей системе бюджетирования, а третье понимание по своей сути представляет собой постановку классической задачи оптимизации, которую, безусловно, необходимо решать при использовании бюджетных средств, но которая не отражает сущности понятия эффективности. Таким образом, предлагается следующая трактовка понятия эффективности бюджетных расходов - это отношение результата от деятельности участников бюджетного процесса, использующих выделенные им объемы бюджетных средств, к объемам таких средств.

При определении понятия "результативность" предлагается использовать трактовку, представленную в работе Тишутиной и Михайлова⁸, - это уровень достижения запланированных целей в результате деятельности соответствующих участников бюджетного процесса с использованием бюджетных средств в объемах, заданных бюджетом.

В данных трактовках открытым остается вопрос, что понимать под результатом деятельности участников бюджетного процесса. В отличие от частного сектора общественный сектор, использующий бюджетные средства, не имеет действенного набора показателей, определяющих результат, каким, например, является чистая прибыль для коммерческих организаций.

В работах Хатри для мониторинга расходов выделяется следующий набор показателей⁹: inputs - ресурсы, затраченные для получения продукта; outputs - продукт, полученный при использовании ресурсов; outcomes - результат, который представляет собой явление или состояние, вызванное созданным продуктом и имеющее значение не только для потребителей продукта, но и для населения в целом; end outcomes - конечный результат - это то, что в конечном счете необходимо получить в общественном секторе, чтобы реализовать политические приоритеты; efficiency или unit-cost ratio - эффективность (удельные затраты) - это соотношение объема ресурсов и объема продуктов или результата. Основная идея Хатри состоит в

том, что эффективность может быть определена как для продукта, производимого за счет или при поддержке бюджетных средств, так и для результата.

Если показатели эффективности рассчитываются для продукта, а не для результата, то путем удешевления производства продукта можно повысить эффективность расходования бюджетных средств, но при этом конечный результат будет ухудшаться и государственная цель, определенная политическими приоритетами, на достижение которой выделяются бюджетные средства, так и не будет достигнута. Таким образом, выбор между эффективностью продукта и эффективностью результата может оказывать существенное влияние на достижение государственных целей и результативность расходования бюджетных средств, при этом полученные показатели эффективности могут быть совершенно различной значимости.

В своей работе Хатри отмечает, что в настоящее время показатели эффективности для продукта используются чаще всего ввиду простоты обоснования, а показатели эффективности для результата встречаются редко из-за сложностей прогнозирования и планирования. По его мнению, это вызвано тем, что отсутствует необходимая статистика зависимости результата от продукта и от выделенных ресурсов для проведения анализа, последующего прогноза и постановки адекватных целей, а также планирования бюджетных расходов.

При формировании системы показателей оценки эффективности и результативности можно согласиться с предложением Тишутинной и Михайлова о формировании интегрированной системы, включающей в себя общие и частные показатели. Общие показатели представляют собой показатели качества управления бюджетными расходами и должны применяться для всех направлений бюджетных расходов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации, а также на уровне муниципальных образований. Частные показатели представляют собой как показатели эффективности непосредственных результатов (услуг или продуктов в терминологии Хатри), так и показатели эффективности конечных результатов, имеющие социально-экономическое значение для на-

селения в целом. Они должны отдельно разрабатываться для каждого направления бюджетных расходов - для здравоохранения, образования, культуры, сельского хозяйства и т.д.

Далее на примере Самарской области исследуются показатели оценки эффективности бюджетных расходов, направляемые на поддержку инновационной сферы. Для этого предлагается рассматривать способы поддержки на каждой из стадий инновационного процесса - от стадии инициирования, когда можно оценить только идеи, выраженные в виде научных статей или патентов, до стадии роста, когда результаты можно измерить в виде выручки от продаж инновационной продукции, работ или услуг. На каждой стадии есть свои промежуточные результаты, которые нужно отслеживать, чтобы проводить диагностику хода инновационного процесса и оценивать эффективность бюджетных расходов, направленных на поддержку конкретной стадии. Также необходимо учитывать обеспеченность кадровыми, финансовыми и инфраструктурными ресурсами и организационно-правовую среду в регионе, т.е. то, что обеспечивает условия развития инновационной сферы. При этом наибольшую значимость при оценивании эффективности бюджетных расходов имеют, как уже было отмечено ранее, конечные результаты инновационного процесса (см. рисунок).

Самарская область обладает обширной нормативно-правовой базой, регулирующей инновационную сферу.

Во-первых, это закон о государственной поддержке инновационной деятельности¹⁰, предусматривающий финансовую, организационную и информационную поддержку. В законе отдельно прописана поддержка на ранних стадиях инновационного процесса в виде губернских премий в области науки и техники, а на поздних стадиях - в виде поддержки инновационных и венчурных фондов.

Во-вторых, это программа развития инновационной деятельности в Самарской области на 2012-2015 гг.¹¹, включающая в себя раздел с целевыми индикаторами, характеризующими ежегодный ход и итоги реализации программы. Среди индикаторов можно выделить группу, которая направлена на оценку эффективности поддержки инноваци-

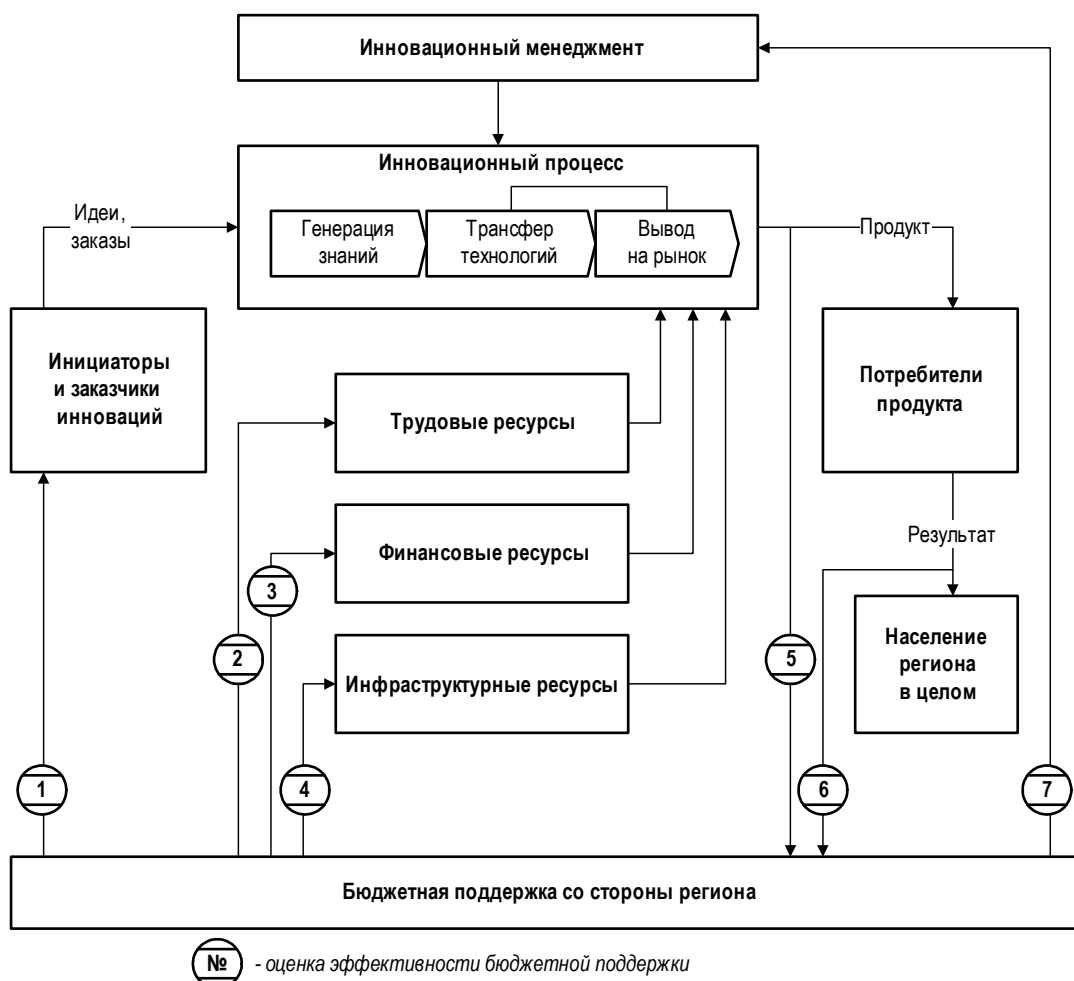


Рис. Способы бюджетной поддержки инновационного процесса со стороны региона

онных проектов и стимулирование исследований и разработок, например: количество инновационных проектов; удельный вес внедренных технологий в общем количестве технологий; объем средств, привлеченных из внебюджетных источников и федеральных средств в расчете на 1 руб. средств областного бюджета. Вторая группа индикаторов позволяет оценивать эффективность создания и развития региональной системы продвижения инновационной продукции - это количество посещений интернет-биржи инновационной продукции; количество специалистов, прошедших обучение в области инновационного менеджмента; общегодовой тираж журнала по инновационной тематике. Третья группа состоит из одного индикатора, оценивающего развитие межрегионального и международного сотрудничества. Четвертая группа оценивает развитие научно-технологической базы территориально-производственных кластеров - это доля передовых производственных технологий, созданных на базе СГАУ, в

общем количестве технологий, созданных в области; количество вновь оформленных кластерных структур.

Методика оценки эффективности реализации программы включает в себя две оценки - без учета финансирования и с учетом финансирования, вторая оценка представляет собой соотношение степени достижения основных целевых индикаторов программы с уровнем ее финансирования с начала реализации. Необходимо отметить, что с учетом вышерассмотренной терминологии данная методика позволяет оценить результативность реализации программы, а не эффективность.

С 2014 г. государственная поддержка инновационной деятельности осуществляется в рамках подпрограммы "Развитие инновационной деятельности в Самарской области" на 2014-2015 годы государственной программы Самарской области "Создание благоприятных условий для инвестиционной и инновационной деятельности в Самарской области" на 2014-2018 гг.¹²

В-третьих, нормативно-правовыми актами, регулирующими инновационную сферу, являются постановления правительства Самарской области¹³, которые направлены на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства - действующих более одного года инновационных компаний; субъектов малого и среднего предпринимательства - производителей товаров, работ, услуг, резидентов технопарка; некоммерческих организаций, уставной и основной вид деятельности которых - это работа с инновационными проектами; проектов фундаментальных научных исследований и проектов в области гуманитарных наук. Необходимо отметить, что только в одном из них, направленном на поддержку комплексных проектов трансферта технологий¹⁴, предусмотрены показатели оценки получаемого эффекта, среди которых в качестве значимых можно выделить создание новых рабочих мест и экологический эффект (отсутствие негативного воздействия на окружающую среду при реализации проекта). В других ранее перечисленных постановлениях подобная оценка эффективности бюджетных расходов отсутствует.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что оценка бюджетных расходов относительно общественно значимого результата в Самарской области используется не достаточно - только при поддержке проектов трансферта технологий. В остальных же случаях применяются только промежуточные показатели инновационного процесса, позволяющие оценивать эффективность частных задач, причем многие из указанных показателей являются уникальными и не используются в других регионах Поволжского федерального округа.

¹ См.: *Борисов А.Н.* Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2008; Комментарий к бюджетному кодексу Российской Федерации / О.В. Бобкова, М.С. Борисов, А.М. Гатин [и др.]. Доступ из справ.-правовой системы "Гарант"; Муниципальное управление: бюджет, акты, ЖКХ / В.Л. Никифоров, О.И. Алюков, О.Г. Горшков [и др.]. М.: РНЦГМУ, 2002.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. №31. Ст. 3823.

³ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: федер. закон от 26 апр. 2007 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 18. Ст. 2117; О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса: федер. закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2331.

⁴ Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

⁵ См.: *Бусарова А.В.* Некоторые элементы бюджетного процесса, необходимые для внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат: Центр исследования бюджетных отношений. URL: <http://www.rb-centre.ru>; Экономика общественного сектора / Г.А. Ахинов [и др.]; МГУ им. М.В. Ломоносова, экон. фак. М.: Теис, 1998.

⁶ *Бушмин Е.В.* Бюджет: процедуры и эффективность. М.: Альтернатива, 2003.

⁷ *Тишутина О.И., Михайлов А.В.* Бюджетные расходы: вопросы эффективности, результативности и разработка системы показателей оценки // Проблемы современной экономики. 2012. № 4. С. 194-198.

⁸ Там же.

⁹ *Хатру Г.П.* Мониторинг результативности в общественном секторе: пер. с англ. М.: Фонд "Институт экономики города", 2005.

¹⁰ О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Самарской области: закон Самар. обл. от 9 нояб. 2005 г. № 198-ГД. URL: <http://innovation.gov.ru/node/3558>.

¹¹ О признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Самарской области и утверждении областной целевой программы развития инновационной деятельности в Самарской области на 2012-2015 годы: постановление правительства Самар. обл. от 27 окт. 2011 г. № 700. URL: <http://innovation.gov.ru/node/3558>.

¹² Об утверждении государственной программы Самарской области "Создание благоприятных условий для инвестиционной и инновационной деятельности в Самарской области" на 2014-2018 годы: постановление правительства Самар. обл. от 14 нояб. 2013 г. № 622. URL: http://www.samregion.ru/documents/government_resolution/06.08.2013/skip/46/57568.

¹³ См.: О мерах по реализации мероприятий по государственной поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства - производителей товаров, работ, услуг - резидентов технопарка в целях возмещения затрат, понесенных резидентами технопарка в связи с осуществлением ими инновационной деятельности : постановление правительства Самар. обл. от 20 июня 2008 г. № 252. URL: <http://innovation.gov.ru/node/3558>; О предоставлении в 2011-2012 годах субсидий юридическим лицам, являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства - действующими более одного года инновационными компаниями, фактически производящими инновационные товары, осуществляющими инновационные работы или оказывающими инновационные услуги, а также фактически осуществляющими затраты на технологические инновации, в целях возмещения затрат в связи с производством товаров, выполнением работ, оказанием услуг : постановление правительства Самарской области от 24 авг. 2011 г. № 411. URL: <http://innovation.gov.ru/node/3558>; Об учреждении в Самарской области ежегодных конкурсов проектов фундаментальных научных исследований и проектов в области гуманитарных наук и установлении

расходного обязательства Самарской области по предоставлению субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на оказание услуг по организационно-техническому и финансовому обеспечению конкурсов проектов фундаментальных научных исследований и проектов в области гуманитарных наук : постановление правительства Самар. обл. от 27 окт. 2011 г. № 636. URL: <http://innovation.gov.ru/node/3558>; Об утверждении Порядка определения объема и предоставления в 2012-2015 годах субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на осуществление уставной деятельности в части поддержки инновационных проектов в Самарской области : постановление правительства Самар. обл. от 3 апр. 2012 г. № 155. URL: <http://innovation.gov.ru/node/3558>.

¹⁴ О предоставлении субсидий некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями, на поддержку комплексных проектов трансфера технологий в Самарской области: постановление правительства Самар. обл. от 28 июля 2009 г. № 360. URL: <http://innovation.gov.ru/node/3558>.

Поступила в редакцию 11.07.2014 г.