

ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Рассматриваются проблемы оценки эффективности использования государственных расходов, связанные с формированием системы показателей, индикаторов и критериев оценки эффективности, а так же примеры практического применения некоторых методик на конкретных объектах.

Ключевые слова: оценка эффективности, критерии эффективности, аудит эффективности, государственный сектор, бюджетные расходы.

Концепция государственной финансовой политики, ориентированная на переход от управления затратами к управлению результатами определяет новый подход к оценке эффективности использования бюджетных средств. Это более сложная проблема по сравнению с коммерческим сектором, поскольку помимо экономической эффективности, необходимо оценивать многочисленные социальные, научные, экологические и другие компоненты эффективности расходования государственных средств.

В экономической науке обстоятельно разработаны категории экономической эффективности и соответствующие критерии ее оценки, относящиеся, прежде всего, к коммерческим организациям. В государственном секторе эти понятия находятся на этапе разработки и формулирования в виду неоднозначности и многогранности различных аспектов и целей управления государственными средствами.

Поэтому оценке деятельности по расходованию государственных средств должны предшествовать определение категории эффективности использования бюджетных средств, способов измерения эффективности, формулировки критериев эффективности, а также возможностей применения результатов такой оценки в последующих бюджетных циклах.

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» [8].

В.Б. Христенко при определении эффективности воспользовался показателем распределительной эффективности (allocative efficiency) [9]. 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 государственными расходами возникают сложности связанные как со спецификой деятельности государственных органов, так и с определением входящих ресурсов и результатов деятельности государственных организаций.

Т.В. Антипова подчеркивая многогранность понятия «эффективность», указывает тем, русскому пониманию «эффективности» в английском языке соответствуют такие эквиваленты как effectiveness и efficiency. Причем, если effectiveness это способность достигать поставленных целей, то efficiency – оптимальное соотношение затраченных ресурсов и полученных результатов [1.с.142]. Таким образом, выделяются целевая и затратно-результативная составляющие категории эффективности. При исследовании конкретных областей знаний, процессов, секторов экономики, программ необходимо конкретизировать определения понятия «эффективность».

В большом экономическом словаре эффективность представлена как результат деятельности, программ и мероприятий, характеризуемая отношением полученного экономического эффекта, к затратам факторов, ресурсов, обусловившим получение этого результата, достижение наибольшего объема производства с применением ресурсов определенной стоимости. Там же социальная эффективность рассматривается как отношение полученных благоприятных социальных результатов к затратам на их достижение [3].

И.И. Мазур подчеркивает, что эффективность использования бюджетных средств определяется не столько традиционными объективными показателями действенности решений по типу: «затраты-выпуск» или «затраты-результат», сколько по соотношению результатов и ресурсов, использованных для достижения стратегических целей политической системы и реализации общих государственных интересов [5, с.155].

В практике работы органов государственного контроля эффективность характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, которое включает определение экономичности, продуктивности и результативности использования государственных средств.

Таким образом, можно сделать вывод, что при оценке эффективности использования государственных средств и разработке способов измерения и формирования критериев эффективности следует учитывать не только экономическую составляющую, связывающую объемы бюджетной услуги с затратами на ее предоставление, но и различные другие составляющие эффективности.

Разработка этой проблемы и стала задачей нашего исследования. В соответствии с данной задачей, следовало обосновать систему показателей для оценки эффективности использования государственных средств.

Показатели эффективности бюджетных услуг условно могут быть разбиты на три основные группы [8, с.27]:

- отраслевые показатели: объемы оказанных бюджетных услуг по видам отраслей и по отдельным специальностям, количество оказанных услуг и полученных результатов, число потребителей услуг, относящихся к определенной социальной группе и т.п.
- экономические показатели: затраты на оказание услуг, удельный вес расходов на оплату определенных видов бюджетных услуг бюджетных услуг, отдельные показатели использования финансовых средств;
- социальные показатели: показатели образованности, смертности, рождаемости, средней продолжительности жизни, заболеваемости, удовлетворенность населения качеством бюджетных услуг.

Вместе с тем, система показателей оценки эффективности деятельности должна отражать набор ее целей, быть специфическими, поддаваться количественному измерению в той или иной форме. Например, индикаторы деятельности организации, предоставляющие государственные услуги, должны отражать следующие аспекты:

- Объем производства – количество обработанных дел;
- Производительность – среднее количество единиц выпуска на человека;
- Издержки - средние издержки на единицу выпуска, отражающие объем требуемых и потребленных ресурсов;
- Требуемое время – период, необходимый для выполнения каждого вида работ;
- Спрос на услуги – виды, частота, и объем выпуска с учетом сезонной составляющей;
- Доступность услуг – спектр спроса на оказываемые услуги;
- Результаты – виды ожидаемых результатов, их распределение во времени и воздействие на общий набор целей организации [9, с.240].

Измерение эффективности различных направлений деятельности необходимо для определения соответствия отвечает ли достигнутого уровня эффективности принятому стандарту, «потенциалу», а так же для сравнения с ранее достигнутыми результатами.

Для такого измерения эффективности расходования ресурсов должны быть определены:

- набор индикаторов, характеризующих достижение поставленных целей;
- нормативные значения контрольных индикаторов;
- шкала для численной оценки полученных результатов, предполагающая единый алгоритм оценки отклонения достигнутых показателей от нормативного значения.

Применение единой системы показателей для оценки эффективности государственных расходов позволит оценивать степень достижения поставленных целей по повышению эффективности использования ресурсов при помощи числовых критериев. Использование общей методики упростит сравнение эффективности расходования государственных средств, как между отдельными бюджетными учреждениями, так и между различными муниципальными образованиями и регионами.

Изучив мнения современных авторов [2;4;6], мы сформировали совокупность методов, рекомендуемых для измерения эффективности расходов государственных средств (см. рис.1).

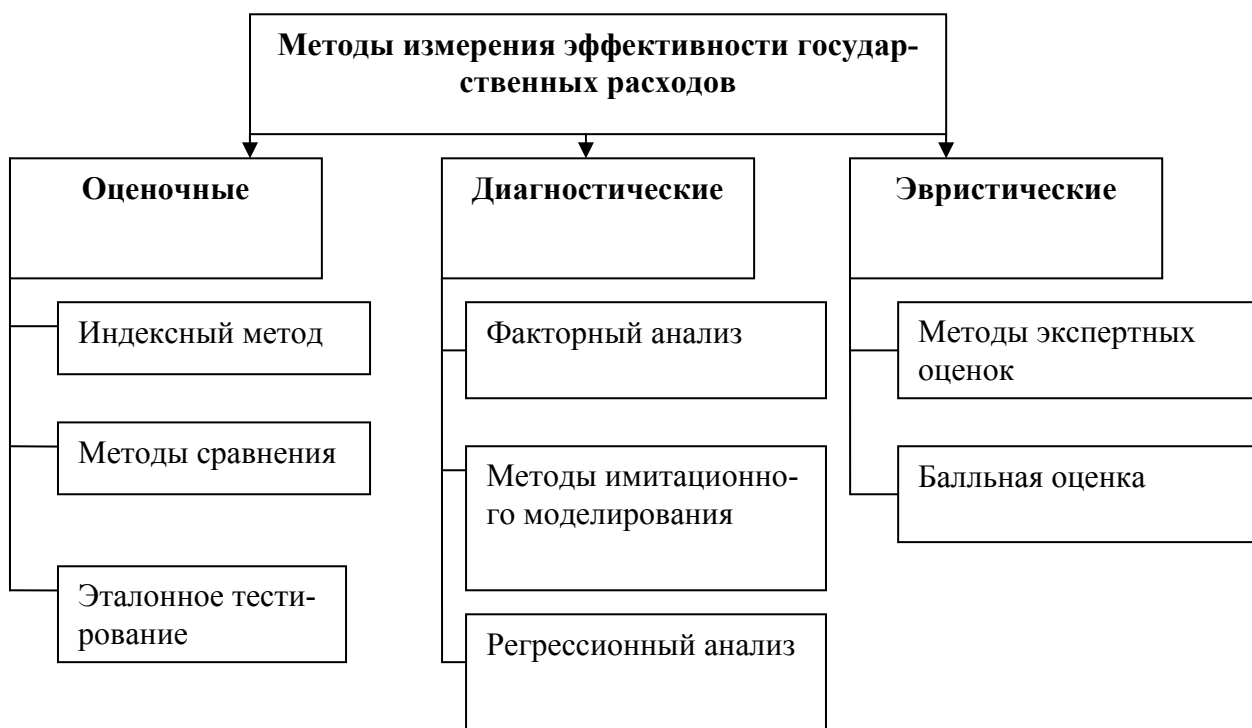


Рис.1 Методы, предлагаемые для измерения эффективности государственных расходов

Следует отметить, что в настоящее время очень распространены методы сравнения. А при измерении результативности государственных расходов, как одной из составляющих эффективности использования государственных расходов, наиболее часто используют эталонное тестирование. Оно включает в себя сравнение ключевых индикаторов выполнения с установленными показателями или нормативными, или же с аналогичными показателями других организаций. Измерение же социальных эффектов, как одной из составляющих общей эффективности представляется возможным с использованием различных методов экспертных оценок.

Различные цели оценки эффективности разными категориями пользователей поднимает проблему интерпретации результатов оценки по данному набору показателей. Так, с точки зрения бюджетополучателей ответственных за осуществление прямых бюджетных расходов, информация должна использоваться в целях планирования их собственной деятельности, постановки задач и обеспечения более эффективного распределения ресурсов. А для органов государственного финансового контроля целью может быть проверка эффективности расходования бюджетных средств, достижение поставленных задач и выполнение возложенных функций на получателя бюджетных средств.

С другой стороны, если бюджетная организация станет объектом проверки эффективности использования государственных средств, то на этапе планирования и осуществления своей деятельности по расходованию государственных средств ей необходимо идентифици-

ровать показатели оценки и критерии эффективности, используемые в подобных проверках. Одной из современных форм государственного финансового контроля выступает аудит эффективности использования бюджетных средств. В нашем исследовании при рассмотрении конкретного направления расходования бюджетных средств и определении системы показателей оценки эффективности мы воспользовались Методикой проведения аудита эффективности использования межбюджетных трансфертов в субъектах РФ (далее Методика) [6].

В Методике рассматриваются три типа показателей: показатели конечного эффекта, показатели непосредственного результата, показатели использования ресурсов, при помощи которых формируются индикаторы эффективности бюджетных расходов.

Индикаторы эффективности это доступная наблюдению и измерению характеристика изучаемого объекта, позволяющая судить об одной из составляющих эффективности использования бюджетных средств – их результативности, экономической эффективности и экономичности. Взаимосвязь между предложенными индикаторами и показателями представлена в таблице 1. Для последующей оценки эффективности количественные значения индикаторов эффективности сопоставляют соответствующему критерию оценки эффективности.

Критерии оценки эффективности представляют собой качественные и количественные характеристики процессов и результатов использования государственных средств, которые показывают, какие результаты являются свидетельством эффективного использования государственных средств. Выбор критериев эффективности очень сложный и ответственный момент в оценке эффективности. При этом должны соблюдаться основные принципы этих критериев: объективность, четкость, сравнимость, достаточность.

Таблица 1

Взаимосвязь между показателями и индикаторами эффективности

Индикатор*	Экономичность	Экономическая эффективность	Результативность
Показатель конечного эффекта	-	+	+
Показатель непосредственного результата	-	+	+
Показатель использования ресурсов	+	+	-
Расчет индикаторов	Соотношение показателей использования ресурсов и объемов расходов на их приобретение.	Соотношение показателей непосредственного и конечного результата и показателей использования ресурсов.	Соотношение фактических и плановых показателей конечного эффекта и непосредственного результата.

* «+» означает использование обозначенного показателя в расчете индикаторов эффективности, а «-» - его не использовании.

В нашем исследовании мы использовали индикаторы и критерии оценки эффективности расходования государственных средств, которые применялись при аудите эффективности управления и реализации федеральной целевой программы «Юг России» [7]. Результаты этой работы представляется возможным оформить в таблице 2.

Оценка эффективности федеральной целевой программы «Юг России»

Наименование показателя	Значение показателя результативности*		Критерий	Значение индикатора результативности	Исполнение критерия
	Среднероссийский	Субъект Юга России			
Прирост Валового регионального продукта	26,4%	22,9%	Темпы прироста к среднероссийскому показателю не менее 1% в год.	-3,5	Не исполнен
Доля инвестиционной составляющей в бюджетах субъектов юга России	13,5%	8,9%	Темпы прироста к среднероссийскому показателю не менее 1% в год.	-4,9	Не исполнен
Объем собираемости на территории налоговых и неналоговых доходов	17,4%	28%	Темпы прироста к среднероссийскому показателю не менее 1% в год.	+10,6	Выполнен
Доходы консолидированного бюджета субъекта юга России на душу населения	24,1%	19,7%	Темпы прироста к среднероссийскому показателю не менее 1% в год.	-4,1	Не исполнен
Уровень безработицы	Снизился с 8,2% до 7,2%	Снизился с 13,3 до 11,3%	Снижение по отношению к среднероссийскому показателю не менее 1%	2%	Выполнен

*- взяты средние данные за период 2003 - 2006г.

Данные таблицы 2 свидетельствуют, что из пяти индикаторов результативности соответствуют критериям эффективности только два. Невыполнение приведенных критериев свидетельствует о преимущественно неэффективном механизме управления и реализации мероприятий Программы. В последующих бюджетных циклах, по-видимому, необходимо учитывать недостатки, выявленные при оценке эффективности государственных расходов на разнообразные программы и мероприятия с учетом имеющегося опыта.

Литература

1. Антипова Т.В., Фадейкина Н.В. Оценка эффективности деятельности бюджетополучателей – субъектов сектора государственного управления // «Сибирская финансовая школа» научно-практический журнал. 2008. №5/70, с 141-146.
2. Баранова И.В. Применение аналитических процедур в оценке эффективности использования бюджетных средств // «Сибирская финансовая школа» научно-практический журнал. 2008г. №5/70, с 134-141.
3. Большой экономический словарь // под редакцией Борисова А.Б. - М.: Книжный мир, 2009г.
4. Гутцайт Е.М. О методическом аппарате аудита эффективности // Аудитор. 2006. №1

- 5.Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Эффективный менеджмент. М.: Высшая школа, 2003.- 555с.
- 6.Методика проведения аудита эффективности использования средств межбюджетных трансфертов в субъектах российской Федерации//Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты РФ. Учебно-методическое пособие. М.: НИИ СП, 2008. – 127с.
7. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности управления и реализации федеральной целевой программы «Юг России»//Бюллетень Счетной палаты РФ - 2009. №7
- 8.Придачук М.П. Методы экономического анализа затрат на получение бюджетных услуг//Финансы- 2006. №5.
- 9.Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы.- М.: Дело, 2002- 608с.