

Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ»

*И. А. Соколов, к. э. н., директор Департамента
бюджетной политики Минфина России*

Оценка эффективности — одна из стадий процесса управления, в данном случае управления бюджетными ресурсами. Так как бюджетные ресурсы всегда ограничены, а потребность и желание потратить их безграничны, встает вопрос переориентации этих ограниченных ресурсов на основе оценки эффективности. Федерация прошла несколько этапов разработки программ повышения эффективности расходов. В декабре 2013 г. утверждена Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами до 2018 г. Очевидно, что ее разработчики в том или ином виде уже прошли стадию оценки эффективности бюджетных расходов — нельзя давать рекомендации, не определив границы неэффективности. Выходит, что мы уже умеем определять, какие расходы эффективные, а какие — нет. Но на самом деле это не совсем так — сложности возникают при выборе методологических подходов.

В науке сформировалось два методологических подхода к исследованию эффективности бюджетных расходов. Параметрический подход предполагает определенную функциональную форму для отношения между затратами и выпусками, а неэффективность заключается в отклонении наблюдаемых величин от границы. Непараметрический подход вычисляет границу непосредственно от данных без наложения определенных функциональных ограничений. Первый подход основан на эконометрических методах, в то время как второй использует математические программные методы. Непараметрический подход определяет, что все отклонения от границы объясняются неэффективностью, в то время как параметрический подход считает эти отклонения комбинацией неэффективности и других случайных событий. Сложность и трудоемкость обоих подходов делает их едва ли применимыми вне научной среды, хотя полученные при их использования результаты наиболее объективны, информативны и обоснованны, при условии качественного построения моделей.

У каждого подхода — масса оговорок, и все они требуют специальных навыков и знаний. У нас подход более утилитарный, и это правильно — с позиции людей, работающих в госсекторе, смысла углубляться в теорию нет. Мы изначально определили на уровне ст. 34 БК РФ, что эффективность — это достижение заданных результатов при максимальной экономии бюджетных средств либо достижение максимального эффекта при заданном объеме средств. То есть под эффективностью бюджетных расходов понимается либо их результативность, либо экономичность. И попытались через систему методических подходов приблизиться к этому пониманию. Что мы получили? По большому счету, мы получили фрагментарность оценивания на федеральном уровне.

В существующей системе бюджетных механизмов и инструментов, которые подлежат оцениванию, я бы выделил три уровня. **Первый уровень — программные или непрограммные расходы.** Если есть инструмент, существует и потребность в анализе эффективности его применения. На федеральном уровне действует Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», а также Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. В этих документах содержатся требования к периодичности и порядку оценивания: ответственный исполнитель должен ежегодно осуществлять оценку эффективности программы, сам определять методику, «докручивая» ее под лучший учет специфики реализуемых им государственных программ. Типовая методика, изложенная в Методических указаниях, страдает рядом недостатков. Во-первых, она основана на план-фактном анализе, т. е. характеризует только исполнительскую дисциплину. Во-вторых, она анализирует показатели, которые заложены самими ответственными исполнителями при подготовке госпрограммы, а, как известно, исполнители могут вольно или невольно занижать показатели, чтобы быть уверенными в их достижении. Наша задача — улучшить существующую методику, повысить объективность и аргументированность выводов, которые можно сделать на основе ее применения.

Что еще плохо в действующей системе оценивания? Показатели не только количественно не совсем правильно определяются, но и грешат тем, что они не всегда зависят от деятельности участника (исполнителя) программы. Если показатель сформулирован так, что достигается усилиями участников программы и при этом «закрывает» определенный функционал государственного и муниципального управления, то это правильный показатель, он хорошо сформулирован. Например, в госпрограмме «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (ответственный исполнитель — Минфин России) заложен такой показатель, как индекс открытости бюджета (мы вошли в десятку лучших стран по открытости бюджета в 2012 г., а хотим войти в пятерку к 2020-му). Индекс рассчитывается Международным бюджетным партнерством, и все его компоненты зависят от деятельности Минфина. Поэтому мы знаем, из чего складывается этот индикатор, и понимаем, как влиять на него и какими инструментами можно достичь запланированной цели. Пример показателя, который зависит далеко не только от деятельности Минфина, — это показатель нефтяного дефицита. Никто не спорит, что он характеризует сбалансированность и устойчивость от конъюнктурных шоков бюджетной системы страны, но только Минфин на него влияет крайне опосредованно, т. к. единолично не обеспечивает структурные реформы экономики. Следовательно, по нему оценивать эффективность деятельности ответственного исполнителя не вполне корректно.

Еще один недостаток методики, основанной на план-фактном анализе, — она не отражает оперативную деятельность исполнителей и соисполнителей госпрограмм. В течение года вы можете вносить изменения в эти документы, перебрасывать деньги (путем внесения изменений в закон о бюджете или сводную бюджетную роспись), и все это может оказывать непосредственное влияние на целевые показатели. Измените показатели — и у вас будет несопоставимость значений между планом и фактом; измените финансирование без корректировки показателей — получите критику в необоснованности и отсутствии связи между ними.

И самое главное — методика абсолютно не отражает качество документа. Любой программный документ — это некая оболочка для управления ресурсами, в т. ч. бюджетными, ориентированными на решение задач, которые мы ставим в определенной сфере государственной и муниципальной политики. Однако при формулировании и определении наших инструментов мы должны вносить фактор обоснованности того или иного решения. Всегда может быть несколько альтернативных вариантов

движения из пункта А в пункт Б, в нашем случае — несколько сочетаний используемых ресурсов и форм государственной поддержки. Пока этого обоснования в программах нет. Стадия обоснованности того или иного решения в госпрограммах находится в «серой» зоне. Сейчас программы проходят Общественный совет. Представляется паспорт программы, документы, в которых прописано, как обеспечить, например, сбалансированность через набор традиционных инструментов. Но переход от обоснования актуальности той или иной проблемы к обоснованию выбора мероприятий или видов расходов, используемых для ее решения, абсолютно непрозрачен. И эта зона, как правило, остается за ответственным исполнителем. А ему легче делать то, что не требует больших трудозатрат, что он и так понимает, как делать. То есть у нас в этом документе выпадает компонента, стимулирующая к оптимальному перераспределению средств. Контрольно-координационная функция пока недостаточно развита, и на методологическом уровне пока не определено, как мы будем обосновывать то или иное решение. Таким образом, вопросы качества госпрограмм тоже подлежат оцениванию. Любая оценка эффективности должна складываться из оценки качества самого инструмента (готов ли он к использованию по методологической базе и по времени) и оценки качества исполнительской дисциплины.

Второй уровень — это проекты. Он сейчас развит еще меньше, чем уровень госпрограмм. В то же время проектный подход к управлению бюджетными средствами становится все актуальнее, и это вполне объяснимо — программа не порождает расходных обязательств в отличие от инвестиционных проектов, реализуемых через выстраивание договорных отношений между их участниками. Проектный подход к управлению бюджетными ресурсами пока слабо формализован, присутствует лишь методика анализа эффективности инвестиционных проектов, реализуемых за счет бюджетных средств. Но и она грешит ориентацией на исполнительскую дисциплину и не позволяет оценить качество выбора того или иного решения. Сам проект — это способ выбрать наилучшую технологию объединения ресурсов для решения той или иной задачи. В рамках государственной программы каждая ее подпрограмма не должна соответствовать одному проекту, она может быть разбита на несколько проектов. Вот основные мероприятия программы могут быть реализованы на проектных принципах. Появляется логика: очевидный плюс проектов состоит в том, что к инвестиционной составляющей добавляется эксплуатационная компонента (текущее финансирование). Сейчас при бюджетных инвестициях мы обосновываем их объемы прямыми результатами (техническими и функциональными параметрами возводимых объектов), однако вопрос о том, за счет каких источников этот объект будет содержаться, остается за рамками документа. Нигде в мировой практике нет инструментов, по которым предусматриваются расходы на строительство, а эксплуатационные выпадают. Ну, пожалуй, кроме натуральных трансфертов (например, в США федеральное правительство строит больницу, бесплатно передает ее штату, а штат лишь обеспечивает ее обслуживание). Мы инициируем строительство инвестиционных объектов, а потом всю эксплуатационную компоненту непонятно кто должен осуществлять, и каждый год эти расходы в рамках закона о бюджете нужно обосновывать.

В целом закупочное законодательство развивается в сторону повышения самостоятельности заказчиков и удлинения горизонтов контрактации. Лучшая практика свидетельствует, что оптимальное решение — найти одного оператора и заключить долгосрочный контракт, чтобы коммерческие риски он брал на себя, а мы платили ему за выполненные работы (траншевая, пофактная системы оплаты). Выбор рыночной формы контракта — это перспективно, и на этом основаны все ГЧП-проекты. Но проектов с равноправием партнеров, понятными рисками, сравнением альтернативных способов практически нет в российской практике. Конечно, это требует большой организационной и методической работы. Например, контракты жизненного цикла, реализуемые в Швеции в области энергетики, обеспечиваются методическими

рекомендациями, которые составляют 800 страниц, — и это только в одной сфере! В этом документе регламентирован каждый шаг заказчика и исполнителя. Такой методической базы у нас просто нет. Если говорить об эффективности, без адекватных инструментов ее оценки двигаться дальше нельзя.

Итак, мы оценили программы — это общий зонтик, который накрывает большую часть бюджетных расходов в перспективе. Проанализировали проекты, которые детализируют способы достижения задач с оценкой выгод и издержек. На этом уровне нам нужно ограниченными ресурсами обеспечить достижение максимального общественного эффекта. Анализируем все эффекты, а не только бюджетные — социальную эффективность, экономическую, экологическую и пр. Бюджетный эффект определяем анализом дисконтированных объемов налоговых поступлений, которые порождает проект. В проектной сфере бюджетный эффект проявляется как равноправный компонент (особенно в реальном, коммерческом секторе экономики), когда государство поддерживает проекты через свои инструменты — госгарантии, субсидии, взносы в уставный капитал, бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства.

Третий уровень — виды расходов. На этом уровне оцениваем, насколько инструменты (виды расходов) готовы к использованию. Виды расходов определены в ст. 72–80 БК РФ, под ними существуют специальные законы, которые регулируют различные процессы (инвестиционный процесс, к примеру, регулируется Законом РФ № 39 «Об инвестиционной деятельности в РФ»), и соответствующие методики оценивания эффективности. Они также страдают фрагментарностью, но в целом нормативное поле, которое регламентирует виды расходов, уже сложилось. И тут анализ эффективности смещается: от качества требований к самим видам расходов, их методическому обеспечению мы переходим к возможностям правоприменения. Возникают традиционные вопросы, с которыми вы все сталкивались, — ритмичность расходования средств, платежная дисциплина, т. е. равномерность их поступления, целевой характер. Когда мы на этом уровне оцениваем эффективность, доминирует уже исполнительская компонента.

Выстраивая трехуровневую систему анализа и проводя его в двух аспектах — качество самого инструмента и качество его применения (управления), — мы получаем комплексность и системность анализа. На уровне госпрограмм анализируется привязка к целям, задачам, и тут нужно контролировать, насколько адекватны показатели и пр. На уровне проектов появляется возможность достичь конкуренции между ними. Речь идет не только об альтернативных способах достижения целей внутри проекта, но и о выборе между проектами. И на третьем уровне необходимо повышать качество финансового менеджмента, регулировать эти процессы, что Минфин России и пытается делать. При подготовке Программы повышения эффективности управления общественными финансами был проведен предварительный анализ — чего недостает, как обеспечивать прирост эффективности. Эта работа велась в прошлом году — под эгидой Минфина России было создано 13 рабочих групп, собраны эксперты на базе РАНХиГС, ВШЭ и других научных центров. Все это вылилось в полторы тысячи страниц отчета. Другое дело, что пока далеко не все эти рекомендации реализованы. В 2014 г. две рабочие группы продолжили работу по методологии оценки эффективности. Первая группа создана на площадке Открытого правительства по инициативе М. А. Абызова и А. Г. Силуанова с привлечением экспертов. Она пытается найти ответы на те вопросы, о которых я говорил в начале доклада, — как улучшить инструментальный анализ эффективности государственных программ. Вторая рабочая группа на базе представителей Минфина и Счетной палаты в ближайшее время должна завершить разработку методики оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов. Организованный на ее основе аудит эффективности должен будет показать, где находятся зоны неэффективности управления государственными финансами, и позволить сформулировать рекомендации по выходу из этих зон.