

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2022.37.22.023

Проблемы оценки эффективности программно-целевого бюджетирования

Агрба Олинда Валериановна

Аспирант кафедры мировой экономики,
Дипломатическая академия МИД России,
Начальник управления анализа,
Министерство по налогам и сборам Республики Абхазия,
384900, Республика Абхазия, Сухум, ул. Лакоба, 109;
e-mail: olinda2006@mail.ru

Аннотация

В статье раскрываются сущность и основные проблемы, возникающие в процессе оценки эффективности программно-целевого бюджетирования. Автором рассмотрены различные аспекты процесса оценки эффективности программно-целевого планирования, проблемы, возникающие в ходе данной процедуры, а также предлагаются основные направления решения данных проблем для повышения качественного уровня оценки. Современная практика показывает, что повышение уровня эффективности реализации различных видов бюджетных расходов может быть обеспечено в первую очередь при использовании программно-целевого бюджетирования (ПЦБ), в процессе которого все основные виды государственных затрат проводятся в основном для получения конкретных результатов, которые были заложены в той или иной государственной программе. Одновременно с этим необходимо, чтобы эти расходы были проведены эффективно. Для этого в ходе реализации всех основных мероприятий в рамках программно-целевого бюджетирования проводится обязательная оценка его эффективности, в которой в полной мере отражаются все полученные результаты. В ходе проведения такой оценки нередко возникает ряд проблем, связанных с несовершенством самой процедуры оценки, низким качеством используемого инструментария. По этой причине необходимо совершенствовать не только сам процесс программно-целевого бюджетирования, но и методики оценки его эффективности.

Для цитирования в научных исследованиях

Агрба О.В. Проблемы оценки эффективности программно-целевого бюджетирования // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 7А. С. 199-207. DOI: 10.34670/AR.2022.37.22.023

Ключевые слова

Программно-целевое бюджетирование, государственная программа, подход, метод, интегральная оценка, уровень эффективности, результат, анализ.

Введение

Одним из принципов, на основе которого функционирует бюджетная система России, выступает принцип, характеризующий уровень эффективности применения бюджетных средств. Основное содержание данного принципа в полной мере раскрывается в статье 34 Бюджетного кодекса России [Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ, www]. ПЦБ после своего внедрения и использования также должно в значительной степени способствовать тому, что будет реализован данный принцип.

Эффективность ПЦБ в любом субъекте России должна анализироваться и оцениваться в первую очередь с точки зрения того, как экономятся бюджетные средства за счет того, что они будут распределены по различным государственным программам и строго использоваться именно на их реализацию. Следовательно, ПЦБ должно стать основной причиной сокращения бюджетных расходов. Необходимо обратить внимание также на то, что уровень эффективности ПЦБ можно найти за счет проведения оценки эффективности самой государственной программы. После этого уже стоит анализировать процедуру ПЦБ, а также основные результаты, которые были получены в ходе реализации государственной программы, лежащей в основе такого планирования. По этой причине необходимо оценивать не только саму процедуру ПЦБ, но и результаты.

Основная часть

В Бюджетном кодексе России выделено два составных элемента, на основе которых может быть проведена оценка эффективности, этими элементами являются экономность и результативность [Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ, www]. Под экономностью необходимо понимать применение наименьшего количества бюджетных ресурсов, при помощи которых может быть получен точно такой же результат. Результативность заключается в том, чтобы получить определенные результаты, затрачивая на это ограниченный объем бюджетных средств.

Если рассматривать эффективность в ее традиционном понимании (E_{ij}), то эффективность любой системы может быть определена при помощи деления конечного результата (K_i) ее действий к сумме затраченных на получение данного результата средств (P_j):

$$E_{ij} = \frac{K_i}{P_j}, \quad (1)$$

По этой причине необходимо различать проведение оценки эффективности при помощи такого показателя, как производительность, а также таких показателей, как продуктивность и рентабельность. Все данные показатели в той или иной степени показывают эффективность использования ресурса для получения определенного результата. Может также проводиться оценка эффективности действий, которые могут осуществляться лишь при наличии определенных ресурсов. Именно от суммы затрачиваемых ресурсов на данные действия и зависит уровень их эффективности. Необходимо в обязательном порядке разграничивать понятия «результативность» и «эффективность», так как в первом случае главным является получение результата, а во втором – экономия при получении данного результата.

Марк Робинсон, один из наиболее известных ученых, анализирующих вопросы эффективности бюджетирования, в своей книге «Бюджетирование, ориентированное на

результат» говорит о том, что уровень результативности показывает на то, как и насколько полно были получены планируемые результаты. При этом под эффективностью он понимает именно затраты ресурсов на данный результат, то есть эффективность, с которой осуществляется реализация государственной программы, понимает под собой экономию бюджетных средств, которые направляются на предоставление тех или иных государственных услуг, предусмотренных программой [Робинсон, 2011, 64].

Точно такой же подход используется в основных нормативных документах, при помощи которых осуществляется регламентация порядка, а также содержания процесса, в ходе которого оценивается эффективность, с которой идет реализация всех основных государственных программ в России. Необходимо обратить внимание также на то, что определение уровня эффективности, с которой применяются бюджетные средства, данной в Бюджетном кодексе России, в основном ориентировано на уровень экономности в связи со сложившейся в настоящее время необходимостью постоянного повышения бюджетных расходов. Если же провести анализ мирового опыта, показывающего, как осуществляется оценка уровня эффективности, с которой идет реализация государственных программ, то могут быть выделены два основных подхода:

1. Оценка полученных результатов, во время которой прямо измеряются полученные результаты программ. Одновременно с этим проводится оценка связи самой программы, а также изменений в полученных результатах при учете влияния внешних факторов.

2. Оценка существующей логики, заложенной в самой программе. В данном случае необходимо оценить методiku, на основе которой шла разработка программы, для того, чтобы получить ответ на основной вопрос: какова эффективность разработки программы, сможет ли данная программа получить запланированные итоговые результаты?

Уровень эффективности всех основных видов государственных, а также муниципальных программ необходимо оценивать в том числе и со стороны соблюдения при их разработке и реализации некоторого ряда важных принципов [Мулендеева, 2018, 125]:

1. Все основные виды госпрограмм должны быть сформированы в соответствии с четко определенными и не изменяемыми во времени долгосрочными целями, а оценка их должна проводиться на основе комплекса специальных индикаторов, характеризующих уровень социально-экономического развития той или иной территории, а также целого государства или даже региона.

2. Все основные результаты, которые могут и должны быть получены в ходе реализации государственных программ, в обязательном порядке должны поддаваться количественной оценке, то есть они должны быть выражены в определенных показателях, которые характеризуют объем, качество конечных продуктов, а также уровень эффективности расходования средств, которые были затрачены для того, чтобы получить определенные итоговые результаты.

3. Государственные программы, разрабатываемые в процессе ПЦБ, должны в обязательном порядке охватывать исключительно все сферы деятельности государственных органов власти страны или региона, то есть работать повсеместно.

4. При осуществлении операций по формированию, реализации, оценки уровня эффективности всех основных видов государственных программ необходимо применять совместно все основные виды правовых, а также финансовых инструментов.

5. Проведение оценки уровня эффективности, с которой идет осуществление программ, необходимо согласовать с другими действиями, а также осуществлять постоянно без пропусков.

При этом полученные в ходе оценки данные должны использоваться для того, чтобы не только оценивать, но и корректировать сами программы, а также устанавливать уровень ответственности как разработчиков, так и исполнителей программ в том случае, если данные программы будут неэффективно реализованы [Магомедов, 2018, 326].

Анализ различных данных, которые можно найти в научной литературе, указывает на то, что в современных условиях в России пока не в полной мере сформирован единый подход, при помощи которого можно проводить достаточно важную оценку уровня эффективности государственных, а также муниципальных программ. Чаще всего для этой цели применяются следующие методы [Овчинников, 2019, 232]:

1. Проведение анализа издержек в сравнении с полученными выгодами, в ходе которого идет оценка в стоимостном выражении всех видов затрат, а также полученных от их использования выгод в результате эффективной реализации программы. Этот способ хотя и является достаточно простым, но обладает недостатком, связанным с тем, что часто нет возможности оценить социальный эффект программы в стоимостном выражении. По этой причине для оценки выгод, выражаемых в стоимостном выражении, нужно применять методы дисконтирования.

2. Проведение анализа уровня издержек, а также результативности, при помощи которого можно произвести вычисление стоимости, которая приходится на единицу результата программы, не применяя при этом и не рассматривая для этого различные социальные эффекты, выраженные в деньгах. При высокой эффективности данного метода и у него есть недостаток, который заключается в том, что при отсутствии определенных установленных нормативов, которым должна соответствовать стоимость единицы результата, часто не представляется возможности сделать анализ более точно.

3. Осуществление интегральной оценки, в ходе которой отдельные элементы государственной программы, среди которых необходимо выделить такие, как цель, задачи, планирование, мониторинг, эффективность и другие, получают свои определенные весовые коэффициенты, которые могут потом применяться для общей оценки эффективности, по долям и значениям. Все это позволяет оценить в будущем не только эффективность, но и качество программы.

Во всех применяемых в настоящее время методиках оценки эффективности в качестве основного параметра оценки выступают ресурсные затраты, а также их величина и качественная составляющая. Исходя из законодательства, оценка того, как эффективно разработана и реализована государственная программа, может быть проведена уже на этапе ее разработки. По этой причине в ПЦЮ на первом месте находится планирование именно размера потраченных или планируемых к трате бюджетных расходов, которые должны быть в обязательном порядке согласованы с запланированными результатами. В конечном итоге уровень эффективности всех программ должен быть оценен за счет сравнения степени достижения при ее реализации определенного целевого индикатора к показателю, который характеризует полноту финансирования.

Проведение оценки уровня эффективности всех основных видов бюджетных расходов в России необходимо проводить следующим образом, затрагивая следующие направления [Мастеров, 2019, 47]: осуществление оценки эффективности всех основных видов бюджетных расходов в рамках реализации государственных программ; осуществление оценки эффективности всех основных видов бюджетных расходов, являющихся непрограммными расходами и не входящими в никакие программы; осуществление оценки эффективности всех

основных видов бюджетных расходов, которые идут на то, чтобы профинансировать различные проекты в форме капитальных вложений; осуществление оценки эффективности всех основных видов бюджетных расходов, которые являются при этом отдельными расходами.

Сразу же после начала использования ПЦБ в 2014 г. удельный вес программной части расходов, например, в федеральном бюджете, составил примерно 97 процентов. В связи с этим можно сделать вывод, что использование ПЦБ ведется в России в полной мере, по этой причине оценка эффективности государственных расходов, которые идут на разработку и реализацию государственных программ, должна проводиться самыми рациональными способами.

В новом подходе, при помощи которого может быть проведена оценка уровня эффективности государственных программ, необходимо не проводить оценку степени достижения основных целей, а также задач, заложенных в программе, а оценивать степень достижения при реализации данной программы конкретных показателей, а также индикаторов, которые были разработаны и внесены в саму программу.

Кроме всего прочего, в последнее время можно видеть достаточно серьезное сокращение перечня основных результатов, которые должны быть в обязательном порядке получены при реализации государственной программы. Это в значительной степени упрощает реализацию программ и их оценку, так как не приходится дублировать основные действия и расчеты, проводимые во время анализа уровня эффективности государственных программ [Мастеров, 2019, 25].

Достаточно важным и положительным моментом нового подхода оценки уровня эффективности, с которой осуществляется разработка, а также реализация государственных программ, выступает то, что были включены во все виды отчетности, в которых показывается эффективность реализации программы данных, в которых показывается связь всех основных целей и задач, заложенных в программе с основными целевыми показателями (индикаторами), на основе которых программа и составлена, а также которые и должны быть достигнуты. В целом, можно заметить, что постоянно ведется процесс, в ходе которого совершенствуется не только процедура разработки и реализации государственных программ, но и методики проведения их оценки.

Однако, несмотря на постоянно ведущиеся в данной сфере работы, пока все еще отсутствует и не используется общепризнанная универсальная методика, при помощи которых может быть проведена рациональная проверка уровня эффективности госпрограмм. Все еще недостаточно полно ведется учет бюджетной, а также социальной эффективности данных программ. Кроме всего прочего, основные вопросы, в которых рассматривается взаимосвязь, существующая между отдельными элементами, а также уровень их влияния на то, насколько эффективной является так или иная программа в целом, все еще не окончательно изучены. При этом в отдельных регионах проводятся свои собственные отдельные оценки эффективности, которые не всегда верно могут указать правильный результат.

По этой причине необходимо в обязательном порядке создать общие методологические подходы, которые должны использоваться при оценке эффективности, с которой ведется реализация государственных программ, особенно это касается регионов. Такие подходы должны включать в себя следующие направления [Мастеров, 2021, 23]:

- 1) Проведение обязательной интегральной оценки, при помощи которой будет в значительной степени отражаться уровень достижения всех основных видов запланированных результатов. При этом оценка будет проводиться на основе нескольких критериев, основными среди которых выступают индикаторы, финансовые

ресурсы и мероприятия.

- 2) Проведение обязательной балльной оценки, при помощи которой могут быть получены данные, которые характеризует уровень достижения всех запланированных в программе, а также заданных в ее подпрограммах результатов, согласованных с величиной расходов бюджета, которые были произведены в течение отчетного периода времени.

Чаще всего в российских регионах, которые могут стать одним из примеров для реализации данных программ в Республике Абхазия, используется метод интегральной оценки уровня эффективности разработки и реализации государственных программ. Так, к примеру, в Кировской области применяется восемь показателей, при помощи которых оценивается уровень эффективности. При этом данные показатели группируются по трем основным направлениям [Мастеров, 2019, 87]: оценка качественного уровня управления реализацией государственной программы; оценка уровня достижения всех основных заложенных в программу результатов, а также уровня эффективности затраченных на ее реализацию ресурсов; оценка качественного уровня управления расходами на разработку и реализацию программы.

При этом при оценке применяется балльная шкала, на основе которой и делаются основные выводы [Мастеров, 2019, 88]: если получено при оценке более 80 баллов, то можно говорить о высокой эффективности программы; если получено при оценке от 50 до 80 баллов, то можно говорить о нормальной эффективности программы; если получено при оценке менее 50 баллов, то можно говорить о низкой эффективности программы.

Опыт прочих регионов России свидетельствует о том, что в качестве достаточно серьезного недостатка всех разработанных и реализуемых государственных программ выступает то, что пока так и не проводится закрепление при их реализации промежуточных результатов. Вполне могла бы использоваться если не месячная, то хотя бы поквартальная разбивка. По этой причине не проводится постоянный мониторинг реализации всех государственных программ, реализуемых в течение отчетного года. Все это в значительной степени снижает уровень заинтересованности основных ведомств в том, чтобы повышать уровень эффективности данных программ уже в процессе на основе промежуточных данных, которые бы позволили сделать определенные корректировки в самих программах.

Кроме того, вопросам, которые касаются обоснования принятых различных плановых индикаторов, пока должного внимания так и не уделяется. Исходя из практики ПЦБ, видно, что все используемые при разработке государственных программ плановые индикаторы чаще всего в своей основе содержат динамику таких же точно показателей, которые были зафиксированы в прошлых периодах, а также использовались в аналогичных программах. То есть они не были заново разработаны для данной конкретной программы, а просто были подобраны похожие. По этой причине в большинстве государственных программ в настоящее время применяются плановые показатели, которые были сформированы на основе инерционных, а часто и просто произвольных оценок, что ведет к низкой эффективности оценки на основе данных индикаторов, так как они по сути своей не отражают реального положения дел и сложившейся ситуации [Павлова, 2019, 155].

Как уже было показано ранее, уровень эффективности всех основных государственных программ оценивается в первую очередь с позиции возможной или реальной экономии ресурсов бюджетных средств. То есть лучшим результатом является такой, когда на получение запланированного результата было затрачено меньше средств.

При этом достаточно часто случается так, что руководители на местах для того, чтобы создать видимость экономии бюджетных средств, просто не додают их на реализацию

государственных программ, а результаты реализации данных программ просто приписываются для того, чтобы создать видимость не только экономии, но и исполнения своей деятельности, то есть получения результатов.

В целом, можно отметить, что методики, при помощи которых осуществляется оценка уровня эффективности государственных программ, которые реализуются как в целом в России, так и на местах, чаще всего ориентированы на то, чтобы осуществить расчет главных показателей результативности. Такими основными показателями выступают следующие: уровень достижения всех заложенных в программу и планируемых результатов; степень, с которой были освоены или, наоборот, не освоены или даже сэкономлены бюджетные ресурсы, планируемые для того, чтобы финансово обеспечить реализацию программы.

Уровень эффективности реализации государственных программ оценивается в первую очередь путем соотнесения полученного в ходе реализации программы результата с величиной затраченных на данную реализацию средств, чаще всего в существующих в настоящее время в указанных методиках не рассчитывается.

Заключение

Если провести оценку уровня эффективности всего ПЦБ, используя применяемые в настоящее время методики, то можно заметить, что отсутствует возможность точно определить фактический размер экономии бюджетных средств, которые были получены в ходе реализации той или иной государственной программы. Одновременно с этим в настоящее время все еще пока не производится оценка уровня результативности самого процесса ПЦБ, который может осуществляться с позиции финансового обеспечения всех основных видов государственных программ, который приходится на душу населения, за счет чего можно было бы более эффективно оценивать государственные программы, так как будет видно, сколько затрачено средств именно на каждого гражданина. Все сказанное выше позволяет отметить, что существует необходимость проведения мер, направленных на дальнейшее совершенствование основных методов разработки, а также оценки уровня результативности ПЦБ.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702.
2. Магомедов Р.Ш. Программно-целевое бюджетирование в Российской Федерации: региональный аспект // Региональные проблемы преобразования экономики. 2018. № 11 (97). С. 323-330.
3. Мастеров А.И. Программно-целевое планирование как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2019. № 1 (457). С. 22-32.
4. Мастеров А.И. Проблемы и пути совершенствования программно-целевого бюджетирования в России // Финансы: теория и практика. 2019. Т. 23. № 2 (110). С. 44-57.
5. Мастеров А.И. Программно-целевое бюджетирование как эффективный инструмент государственных программ // Финансовая жизнь. 2019. № 4. С. 85-88.
6. Мастеров А.И. Программно-целевое бюджетирование как инструмент стимулирования экономического роста в России // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2021. № 10 (514). С. 20-36.
7. Мулендеева Л.Н. Методологические подходы к оценке эффективности программно - целевого бюджетирования // В сборнике: Закономерности и тенденции инновационного развития общества. 2018. С. 123-127.
8. Овчинников Н.К. Программно-целевое бюджетирование как компонента финансового планирования в условиях цифровизации системы государственных финансов // Самоуправление. 2019. Т. 2. № 4 (117). С. 231-235.
9. Павлова А.С. Оценка эффективности бюджетных расходов и государственный финансовый контроль: приоритеты развития // В сборнике: От научных идей к стратегии бизнес-развития. 2019. С. 152-157.
10. Робинсон М. Бюджетирование, ориентированное на результат. М.: CLEAR, 2011. 234 с.

Problems of evaluating the effectiveness of program-targeted budgeting

Olinda V. Agrba

Postgraduate Student of the Department of world economy,
Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia,
Head of Analysis Department,
Ministry of Taxes and Charges of the Republic of Abkhazia,
384900, 109 Lakoba str., Sukhum, Republic of Abkhazia;
e-mail: olinda2006@mail.ru

Abstract

The article reveals the essence and main problems that arise in the process of evaluating the effectiveness of program-targeted budgeting. The author considers various aspects of the process of evaluating the effectiveness of program-targeted planning, the problems that arise during this procedure, and also suggests the main directions for solving these problems to improve the quality of the assessment. Modern practice shows that an increase in the level of efficiency in the implementation of various types of budget expenditures can be ensured, first of all, by using program-targeted budgeting, in the process of which all major types of public expenditures are carried out mainly to obtain specific results that were laid down in that or other government program. At the same time, it is necessary that these expenses be spent effectively. To do this, in the course of the implementation of all major activities within the framework of program-targeted budgeting, a mandatory assessment of its effectiveness is carried out, which fully reflects all the results obtained. In the course of such an assessment, a number of problems often arise related to the imperfection of the assessment procedure itself, the low quality of the tools used.

For citation

Agrba O.V. (2022) Problemy otsenki effektivnosti programmno-tselevogo byudzhetrovaniya [Problems of evaluating the effectiveness of program-targeted budgeting]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (7A), pp. 199-207. DOI: 10.34670/AR.2022.37.22.023

Keywords

Program-targeted budgeting, state program, approach, method, integral assessment, efficiency level, result, analysis.

References

1. *Byudzhetni kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31.07.1998 № 145-FZ* [Budget Code of the Russian Federation No. 145-FZ of July 31, 1998]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702 [Accessed 12/06/2022].
2. Magomedov R.Sh. (2018) Programmno-tselevoe byudzhetrovanie v Rossiiskoi Federatsii: regional'nyi aspekt [Program-targeted budgeting in the Russian Federation: regional aspect]. *Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki* [Regional problems of transformation of the economy], 11 (97), pp. 323-330.
3. Masterov A.I. (2019) Problemy i puti sovershenstvovaniya programmno-tselevogo byudzhetrovaniya v Rossii [Problems and ways of improving program-targeted budgeting in Russia]. *Finansy: teoriya i praktika* [Finance: theory and practice], 23-2 (110). pp. 44-57.
4. Masterov A.I. (2019) Programmno-tselevoe byudzhetrovanie kak effektivnyi instrumentarii gosudarstvennykh

-
- programm [Program-targeted budgeting as an effective tool for government programs]. *Finansovaya zhizn'* [Financial Life], 4, pp. 85-88.
5. Masterov A.I. (2019) Programmno-tselevoe planirovanie kak instrument povysheniya effektivnosti byudzhetykh raskhodov [Program-targeted planning as a tool to improve the efficiency of budgetary spending]. *Bukhgalterskii uchet v byudzhetykh i nekommercheskikh organizatsiyakh* [Accounting in budgetary and non-profit organizations], 1 (457), pp. 22-32.
 6. Masterov A.I. (2021) Programmno-tselevoe byudzhetrovanie kak instrument stimulirovaniya ekonomicheskogo rosta v Rossii [Program-targeted budgeting as a tool to stimulate economic growth in Russia]. *Bukhgalterskii uchet v byudzhetykh i nekommercheskikh organizatsiyakh* [Accounting in budgetary and non-profit organizations], 10 (514), pp. 20-36.
 7. Mulendeeva L.N. (2018) Metodologicheskie podkhody k otsenke effektivnosti programmno - tselevogo byudzhetrovaniya [Methodological approaches to assessing the effectiveness of program-targeted budgeting]. In: *Zakonomernosti i tendentsii innovatsionnogo razvitiya obshchestva* [Patterns and trends of innovative development of society], pp. 123-127.
 8. Ovchinnikov N.K. (2019) Programmno-tselevoe byudzhetrovanie kak komponenta finansovogo planirovaniya v usloviyakh tsifrovizatsii sistemy gosudarstvennykh finansov [Program-targeted budgeting as a component of financial planning in the context of digitalization of the public finance system]. *Samoupravlenie* [Self-management], 2-4 (117), pp. 231-235.
 9. Pavlova A.S. (2019) Otsenka effektivnosti byudzhetykh raskhodov i gosudarstvennyi finansovyi kontrol': priority razvitiya [Evaluation of the effectiveness of budgetary expenditures and state financial control: development priorities]. In: *Ot nauchnykh idei k strategii biznes-razvitiya* [From scientific ideas to business development strategies], pp. 152-157.
 10. Robinson M. (2011) *Byudzhetrovanie, orientirovannoe na rezul'tat* [Result-oriented budgeting]. Moscow: CLEAR Publ.