

Камиль БЕКСУЛТАНОВ

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СУБСИДИЙ КАК МЕХАНИЗМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье рассматриваются методологические подходы к оценке эффективности субсидий как инструмента межбюджетных отношений, действующего прежде всего в системе финансового обеспечения целевых программ. Отмечается зависимость оценки эффективности субсидий от оценки результативности целевых программ. Предлагаются методы оценки эффективности программ и специфических субсидиарных механизмов их финансирования.

Ключевые слова: бюджетирование, бюджетные субсидии, ориентированное на результат, программно-целевые методы управления, федеральные целевые программы

До последнего времени при разработке системы управления «бюджетирование по результатам» недостаточное внимание уделялось инструментам бюджетной политики, которые вне дополнительных систем поощрения обеспечивают высокую управляемость и результативность соответствующих видов бюджетных затрат. Сказанное в полной мере относится и к сфере межбюджетных отношений, где таким инструментом является система субсидий для нижестоящих бюджетов.

Начнем с того, что субсидия как инструмент межбюджетного регулирования обладает внутренней встроенностью в механизмы целеполагания, управляемости и контролируемости тех видов бюджетных расходов, в которых она применяется. Особенно это характерно для бюджетных субсидий, используемых для софинансирования федеральных целевых программ, прежде всего программ социально-экономического развития субъектов РФ и крупных макрорегионов. Однако это не исключает необходимости оценки эффективности использования механизма бюджетного субсидирования федеральных программ. При этом, как мы полагаем, данная оценка может быть получена *только* в рамках системы мониторинга эффективности соответствующих федеральных программ. Подобная оценка распадается на две составляющие.

Первая связана с оценкой эффективности целевой программы, независимо от того, как и из каких источников она финансировалась. Эта задача, хотя и не имеет пока совершенных решений, тем не менее, уже апробирована на практике.

Вторая связана с оценкой сравнительной эффективности той или иной программы с позиции использования в ее рамках именно субсидиарного механизма финансирования. Эта задача намного сложнее и в нашей экономической литературе практически не затрагивалась.

Комплексная оценка эффективности государственных целевых программ представляет собой агрегированную, соотнесенную с затратами оценку эффекта от вложенных государством бюджетных ресурсов. Однако такой подход пока с трудом пробивает себе дорогу в практике государственного управления, по сути, повсеместно замещаясь упрощенной результативно-отчетной оценкой программ. Не случайно в действующей практике управления отчетность о реализации той или иной программы, как правило, отражает лишь количество достигнутых целевых индикаторов от их общего числа, *независимо от их экономической или социальной значимости*. Кроме того, используемая практика отчетов по программам не учитывает того, что одни индикаторы тяготеют к конечной цели программы, а другие — лишь обозначают средства достижения этих целей (например, динамика инвестиций в основной капитал).

В таком подходе кроется опасность формализации оценки эффективности программ и используемого в них механизма субсидиарного софинансирования. Вот почему, выбирая методы оценки эффективности целевых программ, надо иметь в виду ряд обстоятельств.

Во-первых, степень зависимости выбираемого индикатора от мероприятий, составляющих суть конкретной программы.

Так, например, государственная программа развития здравоохранения охватывает лишь развитие сферы медицинских услуг (материальная база, кадры, лекарственные средства и пр.). Однако в современных условиях продолжительность жизни населения менее чем наполовину зависит от сферы здравоохранения, количества и качества медицинских услуг. Значит, стабилизация или сокращение средней продолжительности жизни под влиянием иных факторов (демографических, экологических, социально-бытовых и иных) может составить и неверное представление об эффективности соответствующей целевой программы.

Во-вторых, многим целевым программам присуща комплексность целевых установок.

Здесь возникает определенное противоречие. Чем больше выделяется таких результатов или эффектов, тем полнее полученная оценка отражает меру позитивного воздействия программы на социально-экономическое развитие региона. Однако при этом осложняется сведение системы оценок в один обобщающий индикатор эффективности программы. Как правило, с этой целью используются методы взвешенных итоговых оценок, полученных на балльной основе.

Универсальную методологию интегральной оценки эффективности долгосрочных целевых программ с использованием балльного метода можно представить в виде таблицы (см. табл. 1). Для итоговой оценки, как показано в таблице, нами выделено 7 критериев выполнения программы с детализацией итогового результата. Каждый результат получает балльную оценку, а каждый критерий выполнения — свой корректирующий (повышающий или понижающий) коэффициент для получения итогового результата оценки эффективности целевой программы.

Т а б л и ц а 1
Методология интегральной оценки долгосрочных целевых программ с использованием балльного метода

Наименование критерия	Варианты оценки	Вес оценки по данному варианту	Повышающий (понижающий) коэффициент
1. Соответствие программы и ее мероприятий приоритетам социально-экономического развития региона на момент оценки.	Соответствует	5	0,7
	Не соответствует	0	
2. Выполнение запланированных социальных мероприятий программы (не выполненным признается также частично выполненное мероприятие).	Доля выполненных мероприятий от общего числа запланированных свыше 80%	10	1,2
	Доля выполненных мероприятий от общего числа запланированных свыше 50%, но менее 80%	7	
	Доля выполненных мероприятий от общего числа запланированных свыше 20%, но менее 50%.	4	
	Доля выполненных мероприятий от общего числа запланированных менее 20%	0	
3. Осуществление ввода в действие объектов капитального строительства и капитального ремонта, от общего числа запланированных в программе.	Доля введенных объектов от общего числа запланированных свыше 80%.	10	0,9
	Доля введенных объектов от общего числа запланированных свыше 50%, но менее 80%.	7	
	Доля введенных объектов от общего числа запланированных свыше 20%, но менее 50%.	4	
	Доля введенных объектов от общего числа запланированных менее 20%.	0	
4. Уровень фактического финансового обеспечения целевой программы от запланированного объема с начала ее реализации (отношение фактического объема финансирования из всех источников к объему финансирования, запланированному программой).	Финансовое обеспечение программы из всех источников свыше 80% от запланированного объема.	10	1,0
	Финансовое обеспечение программы из всех источников свыше 50%, но ниже 80% от запланированного объема.	7	
	Финансовое обеспечение программы из всех источников свыше 20%, но ниже 50% от запланированного объема.	4	
	Финансовое обеспечение программы из всех источников ниже 20% от запланированного объема.	0	

Окончание таблицы 1

5. Уровень фактического финансового обеспечения целевой программы от запланированного объема с начала ее реализации (отношение фактического объема финансирования из бюджета субъекта РФ к объему финансирования, запланированному программой).	Финансовое обеспечение программы из бюджета субъекта РФ свыше 80% от запланированного объема.	10	1,2
	Финансовое обеспечение программы из бюджета субъекта РФ свыше 50%, но ниже 80% от запланированного объема.	7	
	Финансовое обеспечение программы из бюджета субъекта РФ свыше 20%, но ниже 50% от запланированного объема.	4	
	Финансовое обеспечение программы из бюджета субъекта РФ ниже 20% от запланированного объема.	0	
6. Уровень фактического финансового обеспечения целевой программы от запланированного объема с начала ее реализации (отношение фактического объема финансирования из внебюджетных источников к объему финансирования, запланированному программой).	Финансовое обеспечение программы из внебюджетных источников свыше 80% от запланированного объема.	10	0,9
	Финансовое обеспечение программы из внебюджетных источников свыше 50%, но ниже 80% от запланированного объема.	7	
	Финансовое обеспечение программы из внебюджетных источников свыше 20%, но ниже 50% от запланированного объема.	4	
	Финансовое обеспечение программы из внебюджетных источников ниже 20% от запланированного объема.	0	
7. Качество и прозрачность (доступность) информации (отчета) о выполнении программы за истекший период (экспертная оценка).	Информация соответствует установленным требованиям.	5	0,5
	Информация не содержит полного объема сведений и недостаточно доступна, чтобы дать объективную оценку выполнения программы.	1	

Подобные оценки очень важны, однако в данном случае правильнее говорить об оценке *не эффективности, а результативности программ*, качества управления ими.

Так, например, система документов к федеральной целевой программе «Юг России (2008–2013)» содержит Приложение № 6 «Методика интегральной оценки эффективности реализации программы». Как отмечено в Методике, «степень достижения запланированных результатов Программы оценивается на основании сопоставления фактически достигнутых значений целевых индикаторов с их плановыми значениями». Но на деле это *не эффективность программы*, а кумулятивно отраженный процент достижения ее целевых индикаторов за каждый год и в целом по итогам ее выполнения. То, насколько эффективно в целом «сработало» бюджетирование программы, в том числе и субсидиарный механизм ее софинансирования, из этой оценки уловить невозможно.

Кроме того, такой метод оценки эффективности как бы подталкивает составителей и исполнителей программ к принятию «облегченных» целевых показателей, за которые можно в итоге победно отчитаться. Подобную ситуацию можно преодолеть лишь в случае, если выделяемые на реализацию программы средства определяются не методом «политического торга», а на объективной нормативной основе, четко связывающей объемы финансирования и ожидаемые результаты.

Однако на практике результативность может достигаться и при постоянном увеличении бюджетных расходов, и при часто встречающемся недофинансировании программ, а также как при растущем, либо неизменном качестве государственных услуг или даже при его снижении. Кроме того, степень достижения конечной цели может находиться под влиянием не учтенных факторов (например, стихийных бедствий, техногенных катастроф).

Таким образом, оценка эффективности невозможна без соотнесения результата с объемом фактически затраченных бюджетных средств. Методологически такая оценка еще более сложна, чем подведение итогов программы рассмотренным выше балльным методом. Решением задачи может быть построение оценки итоговой эффективности целевой программы и субсидиарного механизма финансирования на принципе «преобладающего результата» (эффекта) или «преобладающих результатов» (эффектов). Другими словами, достоверную оценку эффективности целевых программ можно осуществить, *только* сведя всю совокупность достигаемых результатов к двум основным составляющим: социальные результаты и бюджетные результаты.

Полагаем, что *социальные результаты* должны оцениваться интегральным показателем качества жизни населения субъекта РФ. С этих позиций целевая программа считается эффективно реализованной, если (в расчете на единицу бюджетных затрат в реальном измерении) индикаторы качества жизни достигают или превышают запланированные значения (при их плановом увеличении) или ниже запланированных значений (при их плановом снижении). Анализ изменений социальной эффективности программ возможен в пределах одного региона во времени, между регионами, а также при ис-

пользовании различных механизмов финансирования программ, их управления и контроля.

Бюджетные результаты носят вторичный характер по сравнению с социальной результативностью. По сути, показатель бюджетной эффективности обозначает меру «самоокупаемости» программы. Этот показатель принципиально важен и тогда, когда программа финансируется из средств одного (регионального) бюджета, и тогда, когда финансирование программы осуществляется за счет бюджетов различных уровней через механизмы ее субсидирования, а также при привлечении различных внебюджетных источников.

Таким образом, оценки эффективности выполнения программы отражают соотношение полученных результатов с учетом фактически произведенных расходов сравнительно с их значениями, зафиксированными на этапе утверждения программы. При этом эффективность бюджетирования целевой программы показывает, насколько обоснованно были сокращены (в пределах некоего целесообразного порога) общие бюджетные затраты, на основе которых в рамках программы были достигнуты конкретные экономические и/или социальные результаты. Чем ниже удельные бюджетные затраты при определенной величине достигнутого социального и/или бюджетного результата, тем выше эффективность.

Что касается собственно *субсидиарного компонента программ* (точнее — субсидиарного механизма их финансирования), то его эффективность определяется такими параметрами, как расширение доступа экономически менее обеспеченных регионов к ресурсам текущего и особенно инвестиционного финансирования; сокращение (при тех же параметрах финансирования) бюджетного дефицита и долга региона — получателя субсидий; отсутствие или существенное сокращение необходимости для субъекта РФ прибегать к использованию заемных средств, обслуживание которых впоследствии ложится дополнительным бременем на расходную часть регионального бюджета. Скорее всего, подобные расчеты могут строиться только на методе сравнительных экспертных оценок. Использование здесь методов прямого сравнительного анализа практически нереально, т.к. невозможно найти две одинаковые программы, одна из которых финансировалась бы с использованием механизма субсидий, а другая — без такового.

К сожалению, действующие федеральные целевые программы не предусматривают специальных индикаторов, характеризующих эффективность именно субсидиарного механизма их финансирования. Между тем, как мы полагаем, эффективность субсидиарного механизма межбюджетных отношений целесообразно оценивать прежде всего именно через позитивное воздействие субсидий на эффективность использования бюджетных средств в рамках субсидируемых федеральным центром целевых программ, в частности региональной направленности.

В частности, проведенный нами сравнительный анализ результативности и эффективности двух программ «Юг России»¹ позво-

¹ Для сравнительной оценки нами была взята программа, осуществлявшаяся в 2002–2007 гг., а также программа на 2008–2013 гг. (по результатам за 2008–2010 гг.).

лил выделить очевидные позитивные эффекты более активного использования механизма бюджетного субсидирования второй из данных программ. Среди этих позитивных эффектов — весомое положительное влияние на темпы социально-экономического развития данной группы регионов; более значительные объемы привлекаемых бюджетных средств самих субъектов РФ, а также внебюджетных источников финансирования; более быстрые темпы роста инвестиций в экономике макрорегиона. Как следствие, именно в последние годы были достигнуты наиболее значимые подвижки в приближении данной группы регионов к среднероссийским показателям по общеэкономическому развитию, а также по бюджетной обеспеченности.