Финансово-экономические и организационно-правовые формы обеспечения эффективности реализации государственных программ: отечественный и зарубежный опыт

Е. ФОМИНА, Ю. ХОДКОВСКАЯ

Программно-целевой метод бюджетного планирования подразумевает целенаправленное расходование финансовых ресурсов на достижение поставленных целей. В современных условиях инструментом реализации программного бюджета являются государственные программы. Возможность определения степени достижения целевых показателей возникает при оценке эффективности расходования бюджета, что является неотъемлемым элементом современной бюджетной политики государства. Роль оценки эффективности расходования бюджетных средств возрастает многократно под влиянием требований обеспечения прозрачности бюджетного процесса, ответственности органов исполнительной власти за реализацию государственной политики, поэтому все государственные программы основаны на принципах бюджетирования, ориентированного на результат.

Программно-целевой способ формирования бюджета практикуется относительно недавно, что, в свою очередь, свидетельствует о небольшом теоретическом и практическом российском опыте оценки эффективности госпрограмм, в то время как в США с прошлого века внедрен механизм распределения ресурсов, получивший название «Программно-целевой бюджет». С помощью комплексной рейтинговой оценки (PART) оценивается эффективность бюджетирования по результатам, качество планирования и управления программой.

Стоит отметить, что практика применения программно-целевого подхода к государственному регулированию в Российской Федерации не идеальна, это проявляется в дублировании мероприятий в рамках различных программ, хроническом недофинансировании, запаздывании реализации, а также неэффективном контроле достижения поставленных целей.

Несмотря на то, что реализуемые в настоящее время в России государственные программы отражают использование бюджетных средств разных отраслей экономики, для них характерны общие признаки:

1) формулировка целей программы, соответствующих приоритетам территориальной политики, точное описание ожидаемых результатов программы;

2) наличие системы целевых индикаторов, необходимых для предварительной, текущей и завершающей оценки программы;

3) оценка условий и рисков реализации программы;

4) обоснование потребностей в финансировании;

5) определение системы управления процессом реализации программы;

6) разграничение ответственности различных ведомств и единиц власти.

Для обеспечения эффективности реализации госпрограммы необходимо рациональное использование заложенных в программу средств. Формы обеспечения эффективности государственных программ подразделяют на финансово-экономические и организационно-правовые.

Фомина Елена Александровна, канд. экон. наук, доцент, заведующий кафедрой финансов, бухгалтерского учета и анализа, Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан (БАГСУ)

Ходковская Юлия Викторовна, канд. экон. наук, доцент кафедры финансов, бухгалтерского учета и анализа БАГСУ. E-mail: khodkovskiy@bk.ru

В состав финансово-экономических форм обеспечения эффективности государственных программ включают финансовые ресурсы, имеющие лимитированный характер: необходимо при использовании определенного объема средств добиться максимальной эффективности от их использования.

Обеспечение эффективности реализации государственной программы невозможно без управления и контроля ее осуществления, что позволяет соблюсти сроки и нормы реализации. Это необходимо в силу актуальности той или иной госпрограммы в определенный момент времени для конкретной отрасли, территории. На современном этапе развития Российской Федерации государство выделяет несколько приоритетных направлений госпрограмм: «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Эффективное государство», «Сбалансированное развитие регионов», «Обеспечение национальной безопасности».

Запоздалая реализация программы не может обеспечить должного эффекта, что отрицательно сказывается на социально-экономических показателях отрасли, территории, региона, страны. В силу названных причин снижается целесообразность формирования и осуществления программ, наблюдается рост нерациональных бюджетных расходов и, как следствие, программный бюджет теряет свою привлекательность как эффективный инструмент управления.

Финансовое обеспечение каждой государственной программы имеет свою структуру финансирования, которая предусматривает средства федерального бюджета, внебюджетных источников, юридических лиц, государственных внебюджетных фондов РФ, консолидированных бюджетов субъектов РФ. По оценкам экспертов, реализация принятых государственных программ предполагает использование в качестве источников финансирования более 70 % средств федерального бюджета. При этом разные отраслевые государственные программы имеют разную структуру финансирования, что не позволяет однозначно оценить эффективность их реализации, используя единый критерий оценки эффективности, учитывающий исключительно объемы финансирования программы.

Значительное влияние на оценку эффективности государственных программ оказывают организационно-правовые формы их реализации.

Реализация государственных программ осуществляется в соответствии с планом, разрабатываемым с использованием портала госпрограмм на очередной финансовый год и плановый период и содержащим перечень наиболее важных, социально значимых контрольных событий госпрограммы, в том числе предусмотренных поручениями Президента РФ и Правительства РФ, другими документами.

В целях обеспечения эффективного мониторинга и контроля реализации мероприятий госпрограммы ответственный исполнитель разрабатывает детальный план-график реализации госпрограммы на отчетный год и плановый период.

Согласно порталу госпрограмм организационно-правовые формы эффективности реализации государственных программ включают «Бюджетный Кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. 28.03.2017), Федеральный закон от 08.03.2015 № 25-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного Кодекса РФ», Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р «Перечень государственных программ РФ», Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Порядок разработки, реализации и оценки госпрограмм РФ», Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ РФ» и др. Аналогичные нормативно-правовые акты приняты на уровне каждого субъекта РФ, в том числе Республики Башкортостан.

Перечисленные организационно-правовые формы регулируют порядок утверждения и принятия, сроки осуществления и объемы финансирования госпрограмм, устанавливают правоотношения между федеральными госпрограммами и программами субъектов РФ (ст.179 БК РФ), утверждают список госпрограмм, определяют правила разработки,

реализации и оценки эффективности госпрограмм РФ и контроль за ходом их реализации.

Однако главная сложность состоит в специфике российской модели бюджетирования государственных программ, поэтому нельзя полностью внедрить методы, с успехом используемые зарубежными странами для оценки эффективности государственных программ. Также отличаются сами государственные программы. Например, во Франции за конкретную программу отвечает конкретный сотрудник, который обязан представить доказательства эффективности программы, иначе на него налагаются различные санкции, вплоть до увольнения.

Проведенный анализ литературы и нормативно-правовых документов по исследуемой теме показал, что на современном этапе отсутствует четкое определение понятия «эффективность государственной программмы». Обычно под эффективностью программы понимают сопоставление затрат на ее реализацию и полученных результатов.

Количественные показатели эффективности – это степень достижения количественного результата. Например, при оценке эффективности государственных программ это степень достижения целевых показателей. Представленный анализ литературы показал, что существующие методы можно разделить на несколько групп в зависимости от критерия оценки эффективности. Первая группа – методы, в основе которых лежат количественные показатели (целевые показатели, сумма расходов на реализацию программы и т.д.). Суть данной группы методов – сравнить достигнутые результаты с затраченными ресурсами:

– метод «затраты – результативность» является наиболее адекватным при оценке эффективности государственных программ, он позволяет выбрать один из различных вариантов достижения поставленных целей и задач, например, таких как снижение смертности и увеличение продолжительности жизни населения [3];

– метод «затраты – выгода» является одним из первых методов, который был применен для оценки эффективности расходов в государственном секторе. Данный метод до сих пор является популярным в западных странах при оценке бюджетных расходов. Универсальность этого метода позволяет сравнивать программы между собой, оценивать долгосрочный эффект от государственной программы. Однако существенным недостатком данного метода является то, что бюджетные расходы сложно оценить в количественном выражении, а также то, что затраты на сбор информации очень высоки [2];

– метод «затраты – полезность» позволяет сравнивать программы между собой в денежном выражении и определить пользу для населения в определенных единицах – единицах полезности [1];

– метод минимизации затрат сводится к поиску наиболее дешевого варианта реализации государственной программы. Однако существует ряд существенных ограничений в реализации в сфере здравоохранения, так как если экономить, к примеру, на закупке оборудования, можно получить негативные результаты [1].

Вторая группа методов – интегральные методы оценки эффективности государственных программ. Критериями, используемыми в данных методах, служат как количественные, так и качественные показатели. Данные методы применяются подавляющим большинством регионов РФ. Суть методов состоит в том, что государственную программу оценивают по различным критериям, которым присваивают различные весовые коэффициенты в зависимости от их приоритетности. Значение интегрального показателя рассчитывается по формуле:

$$R=K_1 *i_1+K_2*i_2 +\ldots+K_n *i_n , \quad (1)$$

где R – значение интегрального показателя; K_n – оценка n-го критерия; i_n – весовой коэффициент n-го критерия.

В соответствии со значением интегрального показателя эффективность программы признается высокой, средней или низкой. Из достоинств интегральных методов можно отметить их простоту и понятность при применении. Однако эта упрощенность является одновременно и существенным недостатком применяемого подхода. Поскольку он не отражает

ни специфику отраслевой принадлежности госпрограммы, ни уникальность мероприятий программы и т.п.

Еще один недостаток – большая степень привязки результатов к планам, непрозрачность утвержденных планов, непрозрачность присвоения весовых коэффициентов той или иной подпрограмме. Кроме того, данные методы предполагают лишь оценку эффективности и не содержат рекомендации по дальнейшей корректировке финансирования программы.

Третья группа методов – методы полной экономической оценки. В данной группе методов критерием эффективности служат количественные показатели (сравниваются затраты и результаты), однако отличие от первой состоит в том, что предоставляется возможность сравнивать различные варианты реализации государственных программ, и, как следствие, появляется возможность корректировки финансирования государственной программы в зависимости от ее результатов. По мнению Уйбы В.В., третья группа методов является наиболее современной [6].

Если сравнить все три группы, становятся очевидными следующие их общие недостатки:

– отсутствует оценка качества планирования;

– отсутствуют независимые проверки;

– ни в одной методике оценки эффективности государственных программ не учитываются различные риски реализации программ, в том числе финансовые;

– население не участвует в оценке государственных программ, что не соответствует современной тенденции транспарентности [2].

Совершенствование подходов к оценке государственных программ возможно путем творческой адаптации зарубежных моделей, например, в случае использования метода рейтинговой оценки в США. Анкета касается четырех направлений:

– приоритетность государственной программы – определяется важность и актуальность ее целей и задач;

– планирование – происходит сопоставление достигнутых результатов и долгосрочных целей программы;

– управление – оценивается эффективность управления программой на всех уровнях власти;

– результаты.

По мнению Лапина А.Е., Ломовцевой Н.Н., Илехменева В.А., преимуществами данного метода являются анализ всех этапов управления программой – от разработки до реализации, возможность составления рейтинга программ на основе их эффективности [5].

Из недостатков данного метода стоит отметить, что те программы, результаты которых невозможно оценить в количественном выражении, автоматически получают низкий рейтинг, что не совсем корректно.

Во Франции, как уже было отмечено выше, ответственность за каждую государственную программу «персональная», что является мощным стимулом для достижения поставленных целей на соответствующем уровне власти. Также примечательным является тот факт, что целевые показатели конкретной государственной программы прописаны в законе о бюджете.

Интересным является опыт оценки государственных программ Южной Кореи, которая использует социологические методы, включающие в себя как систематический сбор и анализ информации, так и предоставление отчетов на основе данной информации, именно благодаря этим отчетам вносятся корректировки в программу для улучшения ее эффективности. Ежегодно отбирается около трети всех программ для оценки эффективности, таким образом, каждую программу полностью проверяют примерно один раз в три года [7]. Из недостатков можно отметить тот факт, что данная методика требует больших затрат на ее реализацию.

Стоит отметить канадскую методику оценки государственных программ, в первую очередь благодаря успешной модели программного бюджета EMS, которая осуществляет структурированную оценку всех расходов правительства. Интересен также тот факт, что расходы на здравоохранение и образование осуществляют в основном регионы, которые обязаны осуществлять финансирование только приоритетных и эффективных национальных проектов. Регионы ежегодно должны

представлять отчет об эффективности программ, в случае низкой эффективности 5 % своего бюджета регион отдает более эффективному региону, таким образом, происходит активное перераспределение бюджетных средств и повышается мотивация для достижения более высоких результатов. Кроме того, в Канаде установлены определенные требования к показателям результативности государственных расходов: они должны быть понятными и своевременными, легко применимыми на практике, их не должно быть слишком много, а также они должны быть количественно измеримы [7].

Финансирование государственных программ в Австралии, как и в ряде других стран, нацелено на достижение определенных показателей, которые отображаются в ежегодных докладах соответствующих ведомств, которые относятся к определенному сектору управления, именуемому портфелем. Информация о результатах государственных программ изучается детально и систематически, данная информация включается в бюджет и учитывается при голосовании за тот или иной портфель [4]. Таким образом, финансирование получают наиболее эффективные государственные программы.

По нашему мнению, большой интерес представляет опыт Испании, где в 2007 году был создано Испанское агентство по оценке государственных программ и услуг (AEVAL) [4]. Данное агентство охватывает все этапы государственной программы: планирование, реализация, анализ результатов. Кроме того, дополнительно проводится оценка организации, внешняя оценка качества предоставляемых услуг, а также проверка на соответствие принципам эффективного государственного управления. Из недостатков можно отметить слабое использование результатов оценки с целью стратегического развития страны.

Анализ отечественного и зарубежного опыта оценки эффективности государственных программ позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на большое количество существующих методик, разработка показателей эффективности отдельных программ и подпрограмм может быть достаточно проблематичной. Кроме того, несмотря на успешные зарубежные примеры применения различных методов при оценке эффективности государственных программ, ни одну из них нельзя полностью применить в России. Это можно объяснить достаточно серьезными различиями и в государственном устройстве, и в модели бюджетирования, и в уровне развития экономики. Поэтому при разработке эффективного метода оценки государственных программ следует:

– проводить непрерывный мониторинг и анализ государственной программы на каждом этапе реализации;

– по результатам реализации госпрограмм сформировать рейтинг эффективности государственных программ;

– обеспечить объективность и прозрачность процесса оценки государственных программ;

– проводить независимые экспертизы для оценки эффективности государственных программ с поправкой на риск.

Литература

1. Громова Н.Н. Анализ методик оценки эффективности целевых программ субъектов Российской Федерации // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С.Пушкина. 2012. № 1. С. 145–151.

2. Дуганов М.Д. Оценка эффективности расходов на здравоохранение на региональном и муниципальном уровнях. М.: ИЭПП, 2007. 112 с.

3. Койков В.В., Айкешева А.С., Абдрахманов А.Б., Абдраимов С.Б. Международный опыт применения методов сравнительной оценки эффективности в здравоохранении // Наука и здравоохранение. 2014. № 6. С. 3–4.

4. Кузенков А.Л. Организация стратегического мониторинга и аудита в системе государственных программ и проектов. М.: ФГУ «Аналитический центр при правительстве РФ», 2011. 120 с.

5. Лапин А.Е., Ломовцева Н.Н., Илехменев В.А. Оценка эффективности реализации государственных программ (американская и российская практика) // Научные ведомости. 2013. № 7. С. 80–83.

6. Уйба В.В. Экономические методы управления в здравоохранении. Новосибирск: ООО «Альфа-ресурс», 2012. 314 с.

7. Оценка государственных программ Канады [Электронный ресурс]. URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-eng.asp

8. Фомина Е.А., Ходковская Ю.В. Развитие методических подходов к оценке эффективности государственных программ // Евразийский юридический журнал. 2017. № 1. С. 375–378.

9. Фомина Е.А., Ходковская Ю.В. Аналитические возможности комплексной методики оценки эффективности государственных программ // Евразийский юридический журнал. 2017. № 1. С. 357–361.

10. Фомина Е.А., Ходковская Ю.В. Программный бюджет: развитие методологии // Финансы Башкортостана. 2016. № 2. С. 63–66.

11. Ходковская Ю.В., Садретдинова Г.Р. Кластеризация в оценке эффективности государственных программ // Проблемы стандартизации в здравоохранении. 2017. № 1–2. С. 20–23.

Рейтинговая модель оценки налоговой системы

Я. ТРОФИМОВА

Характеристика рейтинговой модели оценки Paying Taxes. Для решения социально-экономических задач государства вынуждены искать пути оптимизации налоговых систем. Востребованными становятся международные методы оценки налоговых систем, в том числе рейтинговые. Правительством России поставлена задача войти в топ-20 стран по рейтингу Paying Taxes к 2018 г.

Международный страновой рейтинг Doing Business проводится ежегодно в течение 12 лет начиная с 2004 г. Всемирным банком и консалтинговой компанией *Pricewaterhouse Coopers* (PWC) и направлен на оценку влияния государственной политики на развитие бизнеса. Отчет Paying Taxes [5] – часть рейтинга используется для сравнительного анализа преимуществ и недостатков налоговых систем отдельных государств. Количество стран–участниц данного рейтинга достигло 190.

В основе исследования лежит экспертный метод, предусматривающий построение процесса налогообложения компании малого или среднего бизнеса во временном ракурсе (в течение 1 года) по разным сценариям. Рейтинг дополняется результатами опросов экспертов, которые анализируют нормативно-законодательное регулирование.

Налоговые системы стран базируются на различной комбинации прямых и косвенных налогов, налогов с физических и юридических лиц, резидентских и территориальных налогов, причем трактовка некоторых из них имеет свою специфику [4, *84*]. Такое многообразие налогов и сборов в различных странах предопределяет использование классификаторов. Исследование Paying Taxes базируется на классификации налогов международных финансовых организаций (МВФ, Всемирного банка) [1], в соответствии с которой выделяются следующие группы налогов:

1) налоги на доходы, прибыль, прирост капитала;

2) налоги на фонд заработной платы и рабочую силу;

3) налоги на собственность, в том числе налоги на финансовые операции и операции с капиталом;

4) налоги на товары и услуги, включая общие налоги на товары и услуги (НДС, налог с продаж, налог с оборота);

Трофимова Ярослава Владимировна, канд. экон. наук, доцент кафедры финансов, бухгалтерского учета и анализа Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: tro1@mail.ru