Понятийный аппарат оценки эффективности бюджетных расходов

Щербаков Д.А., преподаватель, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия

Аннотация. Институт оценки эффективности бюджетных расходов сталкивается с различными проблемами на пути своего развития, одной из которых является отсутствие до конца сформированного понятийного аппарата. В статье приводятся различные подходы авторов к определению терминов эффективности, результативности и др. Проводится анализ разных точек зрения. Итогом статьи является выделение и определение основных понятий.

Ключевые слова: эффективность, результативность, продуктивность, экономичность, производительность, ресурсы, затраты, результат, показатель, критерий.

Conceptual apparatus assessment efficiency of budget spending

Shcherbakov D.A., teacher, South-Russian institute of management, a branch of the Russian State Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Rostov-on-Don, Russia

Annotation. The Institute for Assessing the Efficiency of Budget Expenditures faces various problems on the path of its development, one of which is the absence of a fully formed conceptual apparatus. In the article various approaches of authors to definition of terms of efficiency, productivity, etc. The analysis of different points of view is carried out. The result of the article is the selection and definition of the basic concepts.

Keywords: efficiency, effectiveness, productivity, economy, performance, resources, costs, result, indicator, criterion.

В соответствии с Постановлением СФ ФС РФ от 26.11.2008 N 443-СФ «О бюджетной стратегии на период до 2023 года», одной из важнейших задач нового этапа бюджетной политики является «повышение эффективности использования бюджетных средств, ориентацию бюджетных расходов на достижение конечных социально-экономических результатов[1]».

В сложившейся ситуации вопрос повышения эффективности расходования бюджетных средств в настоящее время является актуальным. Как было сказано выше, в нашей стране взят курс на программно-целевые инструменты повышения результативности бюджетных расходов, а именно на формирование программного бюджета. Ключевым элементом становятся государственные программы и оценка эффективности их реализации.

Целью статьи является рассмотрение и анализ понятийного аппарата эффективности бюджетных расходов. На данный момент по-прежнему существует проблема не сформированных единых определений таких терминов как эффективность, результативность, производительность и т.д. Непроработанность понятийного аппарата создаёт препятствия на пути к совершенствованию института оценки эффективности бюджетных расходов, как для исследователей, так и для государственных органов. Можно поддержать справедливую критику некоторыми учеными и чиновниками, бюджетное законодательство активно применяет вышеупомянутые термины, но не даёт однозначного определения эффективности и неэффективности бюджетного расходования.

Исследуя зарубежные источники, в международных стандартах можно найти чёткое и подробное описание, что означают термины «экономичность», «продуктивность» и «результативность», при этом в российском законодательстве до сих пор нет точного определения предназначения и сути этих терминов. Термины «экономичность» и «результативность широко

[1] Постановление СФ ФС РФ от 26.11.2008 № 443-СФ «О бюджетной стратегии на период до 2023 года». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://base.garant.ru/6394831/ (дата обращения: 20.03.2018)

используются в положениях Бюджетного кодекса РФ (ст. 34, 158, 162, 270.1), но разъяснений по ним кодекс не дает.

Например, статья 34 Бюджетного кодекса РФ определяет только принцип эффективности использования бюджетных средств, но не саму эффективность и требует от участников бюджетного процесса достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств относительно планируемого показателя (результативности). В чем конкретно заключается «экономность» и «результативность» в отношении различных участников бюджетного процесса кодекс не разъясняет, то есть остается возможность необъективной трактовки и произвольного применения термина «эффективность».

Таким образом, на сегодняшний день существуют практические сложности как в определении неэффективных направлений государственных расходов, так и в выявлении потенциала по повышению их эффективности, особенно на этапах проведения оценки эффективности. «Проведение работы по подготовке национальных стандартов аудита эффективности использования государственных средств в нашей стране сдерживается неотработанностью понятийного аппарата. Изменения, вносимые в бюджетное, налоговое, валютное и другие отрасли финансового законодательства, повлекли за собой трансформацию соответствующих понятийных аппаратов, которая произошла в результате того, что практически в каждом законодательном акте имеется свое терминологическое приложение[2]».

С целью уменьшения возникающих расхождений понимания терминов в процессе проведения контрольного мероприятия разночтения, Коллегией Счетной палаты РФ был разработан и утвержден Словарь основных терминов и понятий, используемых при осуществлении контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности. Однако наличие словаря не снимает

[2] Степашин С.В. Внедрение аудита эффективности использования государственных средств в практику деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.adm.yar.ru/duma/palata/uch_audit.rtf/ (дата обращения: 28.03.2018). - С. 32.

проблему разночтений. Так, исследователь О.И. Тишутина отмечает: «Наибольшее количество споров о признании недействительными постановлений о привлечении к административной ответственности за подобные нарушения связано с разными взглядами бюджетополучателей и контролирующих органов на то, является ли расходование бюджетных средств в каждом конкретном случае эффективным[3]». Также, В.В. Бехер, основываясь на положениях Арбитражного Суда РФ, пишет: «судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах, выделенных на определенные цели бюджетных средств, самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции[4]». Безусловно, это будет справедливо в ситуации, когда на этапе бюджетного планирования не были определены ключевые показатели эффективности и результативности с значениями, установленными как нормативные, характеризующие достижение заданных целей, с алгоритмами, оценивающими отклонения достигнутых показателей от нормативного значения. Для определения соответствия достигнутого уровня эффективности (принятому стандарту) или для сравнения с ранее достигнутыми результатами важно измерить эффективность в ключевых направлениях деятельности учреждений. Иначе трудно обосновать, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что участник бюджетного процесса, используя определенный бюджетом объем средств, мог бы достигнуть лучшего результата.

Однако, при этом возникает вопрос: можно ли на стадии формирования или в ходе исполнения бюджета определить такие показатели как результативность, продуктивность и экономичность запланированных или уже

---

[3] Тишутина О.И., Михайлов А.В. Финансово-кредитная система. Бюджетное, валютное и кредитное регулирование экономики, инвестиционные ресурсы // Проблемы современной экономики. 2012. № 4. С. 194–199.

[4] Бехер В.В. Реализация принципа эффективности использования бюджетных средств: экономико-правовой анализ // Современное право. 2014. № 6. С. 73–78.

осуществляемых в процессе исполнения бюджета расходов, не имея каких-либо фактических результатов их использования? Логично предположить, что этого нельзя сделать, пока бюджетные средства не будут израсходованы в полном объеме в соответствии с установленными целями и задачами, и соответственно, ещё не будут получены конкретные результаты их достижения. Такая позиция будет справедлива, если рассматривать, аудит эффективности государственных расходов как одну из форм итогового государственного контроля, при этом не исключая необходимости оценивать эффективность организации бюджетного процесса иными средствами и инструментами, посредством проведения специальных контрольных или экспертно-аналитических мероприятий, или других концептуальных подходов, соответствующих особенностям предварительного и текущего государственного финансового контроля.

Далее, перейдём к рассмотрению и анализу подходов различных авторов к понятию «эффективность» и терминологией, связанной с этим термином, но перед этим, стоит обозначить один важный момент. Эффективность можно воспринимать не только как отдельный термин, но и как понятийную категорию, так как существует несколько смежных понятий, таких как: результативность, продуктивность, экономность, производительность. Вышеприведённые термины имеют широкое применение и создают терминологическую путаницу на практике, что и является проблематикой данной статьи. Ниже будут рассмотрены трактовки различных источников. Также, необходимо уточнить элементарные термины, без которых нельзя наиболее полно определить вышеназванные понятия. В числе этих терминов: результат, продукт, затраты, ресурсы, показатель, критерий.

Категория «эффективности» является весьма противоречивой. Согласно русскому словарю синонимов «эффективность – это полезное действие, отдача, коэффициент полезного действия, кпд, производительность, продуктивность,

действенность, результативность; плодотворность, действительность, оперативность[5]».

В словаре современной экономической науки Лопатников Л.И. определяет эффективность (efficiency, effectiveness) как «одно из наиболее общих экономических понятий, не имеющих пока, по-видимому, единого общепризнанного определения, это одна из возможных характеристик качества некоторой системы, в частности, экономической, а именно ее характеристика с точки зрения соотношения затрат и результатов функционирования системы. В зависимости от того, какие затраты и особенно – какие результаты принимаются во внимание, можно говорить об экономической, социально-экономической, институциональной, социальной, экологической эффективности. Однако границы между этими понятиями расплывчаты и вокруг них ведутся активные дискуссии[6]».

«В экономической науке «эффективность» как относительное понятие выражается соотношением результата от какого-либо мероприятия и затрат на его осуществление. Однако к соотношению «результаты-затраты» необходимо относиться очень осторожно и не впадать в крайности, так как это может привести либо к неверным результатам, либо к не точному определению эффективности. Более того, эффективность как относительное понятие должна иметь возможность определяться и качественно, и количественно[7]».

Современный экономический словарь трактует эффективность как относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение[8].

---

[5] Русский словарь синонимов. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-synonyms-term-96767.htm/ (дата обращения: 01.04.2018).

[6] Лопатников Л.И. //Экономико-математический словарь. Словарь экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Дело, 2003. — 520 с.

[7] Степашин С.В. Внедрение аудита эффективности использования государственных средств в практику деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.adm.yar.ru/duma/palata/uch_audit.rtf/ (дата обращения: 28.03.2018). – С. 16.

[8] Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.// Современный экономический словарь. Инфра-М. 2015.

Е.В. Бушмин предлагает следующие термины и их определения для использования в практике оценки эффективности бюджетных расходов:

- Outcome (результаты деятельности) – последствия для общества от выполненных государством функций, а также от предоставленных товаров, услуг;
- Output (собственно деятельность) – товары, услуги и степень их целевого назначения;
- Effectiveness (результативность) - соответствие запланированных и фактических результатов;
- Efficiency (эффективность деятельности) - выполнение плана по предоставлению услуг.

В.Л.Никифоров, О.И.Алюков, О.Г. Горшков дают определения эффективности и экономности:

- Экономность — приобретение трудовых и материальных ресурсов надлежащего качества и количества по наименьшей стоимости;
- Эффективность — получение максимального результата при использовании имеющихся ресурсов или минимальный расход ресурсов для предоставления услуг надлежащего качества и объема.

В соответствии с ГОСТ Р ИСО 9000 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь»:

- Эффективность (efficiency): Соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами.
- Результативность (effectiveness): Степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов.
- Результаты деятельности (performance): Измеримый итог

О.И.Тишутина, рассмотрев различные подходы к определению терминов, предлагает следующие определения:

- «Результативность бюджетных расходов — уровень достижения запланированных целей в результате деятельности соответствующих

участников бюджетного процесса по предоставлению ими бюджетных услуг с использованием определенного бюджетом объема средств;

- Эффективность бюджетных расходов — соотношение затраченных средств, определенных бюджетом, и результатов от деятельности соответствующих участников бюджетного процесса, в рамках установленных им бюджетных полномочий;

- Ресурсы — затраты денежных средств или труда для получения непосредственных и конечных результатов[9]».

Мониторинг результативности в общественном секторе» Г.П. Хатри содержит следующие определения:

- «Ресурсы (inputs) — затраты финансовых, материальных, трудовых ресурсов для получения результатов.

- Продукт (outputs) — произведенный продукт или предоставленная услуга.

- Результат (outcomes) — событие, явление или состояние, не связанное непосредственно с деятельностью или бюджетной программой, но имеющее непосредственное значение для клиентов бюджетной организации или населения в целом (качество услуги).

- Промежуточный результат (intermediate outcomes) — результат, который как предполагается, позволит получить конечный результат, но сам таковым не является (например, время реагирования на заявки клиентов важно для клиента, однако само по себе оно прямо не говорит о том, насколько успешно была выполнена заявка).

- Конечный результат (end outcomes) — то, что в конечном счете требуется получить (например, чистые улицы, либо снижение количества преступлений или пожаров на данной территории).

- Эффективность (или удельные затраты, продуктивность) (efficiency or unit-cost ratio) — соотношение объема ресурсов (обычно выраженного в

[9] Тишутина О.И., Михайлов А.В. Бюджетные расходы: вопросы эффективности, результативности и разработка системы показателей оценки// Проблемы современной экономики. 2012. № 4. с. 194-198.

деньгах или трудозатратах) и объема продуктов или результатов, полученных от реализации программы[10]».

А.В. Бусарова даёт следующие определения:

- «Результат — оцененный объем продукции (в широком смысле, включая материальные и нематериальные услуги), произведенный в процессе функционирования системы (синоним — выпуск);
- Затраты — ресурсы, затрачиваемые экономической системой для получения результата или оценка этих ресурсов;
- Эффект — разность оценки результата и всего комплекса затрат на его достижение;
- Эффективность — соотношение результата и затрат на его достижение[11]».

Производительность является широко применимым и неоднозначным термином. В «Эффективности государственного управления» Марка Хольцера, производительность определяется так: «Согласно традиционному определению, производительность есть соотношение между полученным результатом и затраченными ресурсами». Такое определение не отличается от определения термина «эффективность» многих других авторов. Но также, часто встречается понимание производительности, как отношения произведённой продукции к затраченному времени, или к единице времени.

Отдельно стоит обратить внимание на терминах «показатель» и «критерий», так как всегда имеют место в любой системе оценки какого-либо объекта. В соответствии с Большим толковым словарём русских существительных: «показатель – способ представления хода свойств, развития чего-либо в виде цифровых данных[12]». В данном определении ключевыми словами являются «способ», «развитие», «цифровые данные», т.е. это способ,

---

[10] Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе / Пер. с англ. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. С. 29.

[11] Бусарова А.В. Некоторые элементы бюджетного процесса, необходимые для внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат: Центр исследования бюджетных отношений. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.rb-centre.ru/ (дата обращения: 01.04.2018).

[12] Большой толковый словарь русских существительных / Под ред. проф. Л.Г. Бабенко. М.: АСТ-Пресс книга, 2005. С. 181.

который позволяет измерить и выразить в цифровом значении какой-либо процесс в его развитии. Показатель можно понимать, как количественную или качественную характеристику объекта, описывающую какое-либо его свойство. Критерий – признак, на основании которого производится оценка, классификация, мерило[13]. Под критерием можно понимать условие, накладываемое на показатель свойства предмета исследования. Например, критериями какого-либо показателя могут быть: актуальность, объективность, достоверность и т.д.

Рассмотрев терминологию, используемую различными авторами, сделаем выводы. Большинство авторов сходятся на том, что эффективность – это соотношение результата и затрат, но некоторые авторы не уточняют в своей трактовке, соотношение чего к чему. Это является немаловажным моментом, т.к. если в числителе будет результат, а в знаменателе затраты, то это эффективность, мы получаем в числовом выражении результат на единицу ресурсов, но переворачивая дробь, меняется акцент, теперь мы получаем количество ресурсов, затрачиваемое на единицу результата – это экономность. Соответственно, числовые значения эффективности и экономности обратно пропорциональны.

Подводя итог, определим три основных понятия:

1. Эффективность – полезное свойство какого-либо процесса, действия или инструмента, присутствующее в той или иной степени, выраженное соотношением результата деятельности к затратам, обеспечившим его получение.

2. Продуктивность – оценка каждого ресурса по его вкладу в получение конечного результата. Она отражает влияние каждого элемента затрат на результативность.

3. Результативность – степень приближения к поставленной цели, выраженная в соотношении фактического результата к плановому. Акцент

[13] [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://big_economic_dictionary.academic.ru/7207/ (дата обращения: 02.04.2018).

делается на постановку цели, а также на формирование показателей, дающих возможность определить степень достижения целевого состояния объекта. Это дает возможность сравнить альтернативные варианты достижения цели в условии ограниченных ресурсов, а также оценить варианты с точки зрения степени достижения поставленной цели в различных условиях ограничений по ресурсам и затратам.

Библиографический список

1. Постановление СФ ФС РФ от 26.11.2008 № 443-СФ «О бюджетной стратегии на период до 2023 года». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.garant.ru/6394831/ (дата обращения: 20.03.2018).
2. Степашин С.В. Внедрение аудита эффективности использования государственных средств в практику деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.adm.yar.ru/duma/palata/uch_audit.rtf/ (дата обращения: 28.03.2018).
3. Тишутина О.И., Михайлов А.В. Финансово-кредитная система. Бюджетное, валютное и кредитное регулирование экономики, инвестиционные ресурсы // Проблемы современной экономики. – 2012. – № 4. – С. 194–199.
4. Бехер В.В. Реализация принципа эффективности использования бюджетных средств: экономико-правовой анализ // Современное право. 2014. № 6. С. 73–78.
5. Русский словарь синонимов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-synonyms-term-96767.htm/ (дата обращения: 01.04.2018).
6. Лопатников Л.И. //Экономико-математический словарь. Словарь экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Дело, 2003. — 520 с.
7. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.// Современный экономический словарь. Инфра-М. 2015.

8. Тишутина О.И., Михайлов А.В. Бюджетные расходы: вопросы эффективности, результативности и разработка системы показателей оценки// Проблемы современной экономики. – 2012. – № 4. – с. 194-198.

9. Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе / Пер. с англ. – М.: Фонд «Институт экономики города». 2005. С. 29.

10. Бусарова А.В. Некоторые элементы бюджетного процесса, необходимые для внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат: Центр исследования бюджетных отношений. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.rb-centre.ru/ (дата обращения: 01.04.2018).

11. Большой толковый словарь русских существительных / Под ред. проф. Л.Г. Бабенко. М.: АСТ-Пресс книга, 2005. С. 181.

12. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://big_economic_dictionary.academic.ru/7207/ (дата обращения: 02.04.2018).

References

1. Resolution of the Federal Assembly of the Russian Federation of 26.11.2008 № 443-SF «On the budget strategy for the period until 2023». [Electronic resource]. – Access mode: http://base.garant.ru/6394831/ (reference date: 20.03.2018).

2. Stepashin S.V. Introduction of the audit of the effectiveness of the use of public funds in the practice of the control and accounting bodies of the Russian Federation. [Electronic resource]. – Access mode: http://www.adm.yar.ru/duma/palata/uch_audit.rtf/ (date of circulation: 28.03.2018).

3. Tishutina O.I., Mikhailov A.V. Financial and credit system. Budget, currency and credit regulation of the economy, investment resources // Problems of modern economy. 2012. № 4. P. 194-199.

4. Becher V.V. Realization of the principle of the effectiveness of the use of budgetary funds: economic and legal analysis // Modern law. 2014. No. 6. P. 73-78.

5. Russian dictionary of synonyms. [Electronic resource]. – Access mode: http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-synonyms-term-96767.htm/ (reference date: 01/04/2018).

6. Lopatnikov L.I. // Economic and mathematical dictionary. Dictionary of economic science. 5 th ed., Pererab. and additional. – M.: The case, 2003. – 520 p.

7. Raizberg BA, Lozovsky L.Sh., Starodubtseva E.B. / Modern economic dictionary. Infra-M. 2015.

8. Tishutina O.I., Mikhailov A.V. Budget expenditures: issues of efficiency, effectiveness and development of a system of indicators // Problems of Modern Economics. 2012. № 4. P. 194-198.

9. Khatri G.P. Performance monitoring in the public sector / Trans. with English. – M .: Fund «Institute of Urban Economics», 2005. P. 29.

10. Busarova A.V. Some elements of the budgetary process necessary for the implementation of results-based budgeting methods: the Center for the Study of Budget Relations. [Electronic resource]. – Access mode: http://www.rb-centre.ru/ (reference date: 01/04/2018).

11. Great explanatory dictionary of nouns / Ed. prof. L.G. Babenko. M.: AST-Press book, 2005. P. 181.

12. [Electronic resource]. – Access mode: https://big_economic_dictionary.academic.ru/7207/ (reference date: 02.04.2018).