

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРАВИЛА БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРИ ОПТИМИЗАЦИИ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Александров Олег Владимирович
Директор ЦЭФК Групп

Третий Российский экономический конгресс
19-23 декабря 2016 года

Внедрение государственных программ Российской Федерации как документа стратегического планирования и как основного инструмента, используемого при формировании бюджета, рассматривается как одна из ключевых мер по повышению эффективности и результативности бюджетных расходов.

В принятом Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственные программы рассматриваются как один из ключевых документов стратегического планирования и инструментов управления на федеральном уровне. Таким образом, проблема внедрения методов стратегического и проектного управления на основе государственных программ, повышения качества проектов государственных программ и разработки адекватных механизмов их реализации является актуальной для обеспечения эффективности и результативности реализации государственных программ и соответствующих бюджетных расходов.

В настоящее время порядка 70% расходов федерального бюджета распределены по государственным программам Российской Федерации

Изменения в структуре финансирования государственных программ по приоритетным направлениям

Период	Новое качество жизни, в % к итогу	Инновационное развитие и модернизация экономики, в % к итогу	Эффективное государство, в % к итогу	Сбалансированное региональное развитие, в % к итогу
2011	23	77	-	-
2012	17	74	8	1
2013	49	26	15	10
2014	49	26	15	10
2015	48	26	16	10
Среднегодовой темп роста удельного веса	33,9	39,8	13,0	5,6

Таким образом, за период 2013-2015 гг. структура финансирования расходов федерального бюджета по приоритетным направлениям социально-экономического развития изменилась незначительно. В тоже время, она существенно изменилась в сравнении со структурой финансирования расходов федерального бюджета в 2011-2012 годах.

Основные проблемы при внедрении государственных программ

- несоответствие сроков процедур формирования и внесения корректировок в программную часть бюджета со сроками формирования (корректировки) государственных программ (планов их реализации)
- фактические и ожидаемые результаты реализации государственных программ недостаточно используются при принятии бюджетных решений (как показал проведенный анализ предложенные Минфином России лимиты расходов федерального бюджета в разрезе государственных программ в 2016 и 2017 году не связаны с оценкой результативности их реализации в предыдущие годы. Так, коэффициент корреляции между степенью достижения целевых значений показателей государственных программ в 2014 году и предложенным уровнем финансирования государственной программы (в % к объемам, утвержденным Федеральным законом №384-ФЗ от 01.12.2014), в части лимитов на 2016 год составляет -0,03 (связь отсутствует), на 2017 год: -0,20 (слабая отрицательная зависимость, т.е. чем выше степень достижения показателей, тем больше сокращения)
- распространена практика «равномерного» сокращения (фактически секвестрования) расходов федерального бюджета вне зависимости от эффекта таких решений на результаты реализации госпрограмм
- наблюдается процесс «дефляции ожидаемых результатов» реализации государственной политики (постепенного и часто пропорционального снижения ожидаемых результатов в связи с сокращением объемов расходов федерального бюджета)

Пример оценки взаимосвязи показателей государственных программ и финансирования из федерального бюджета

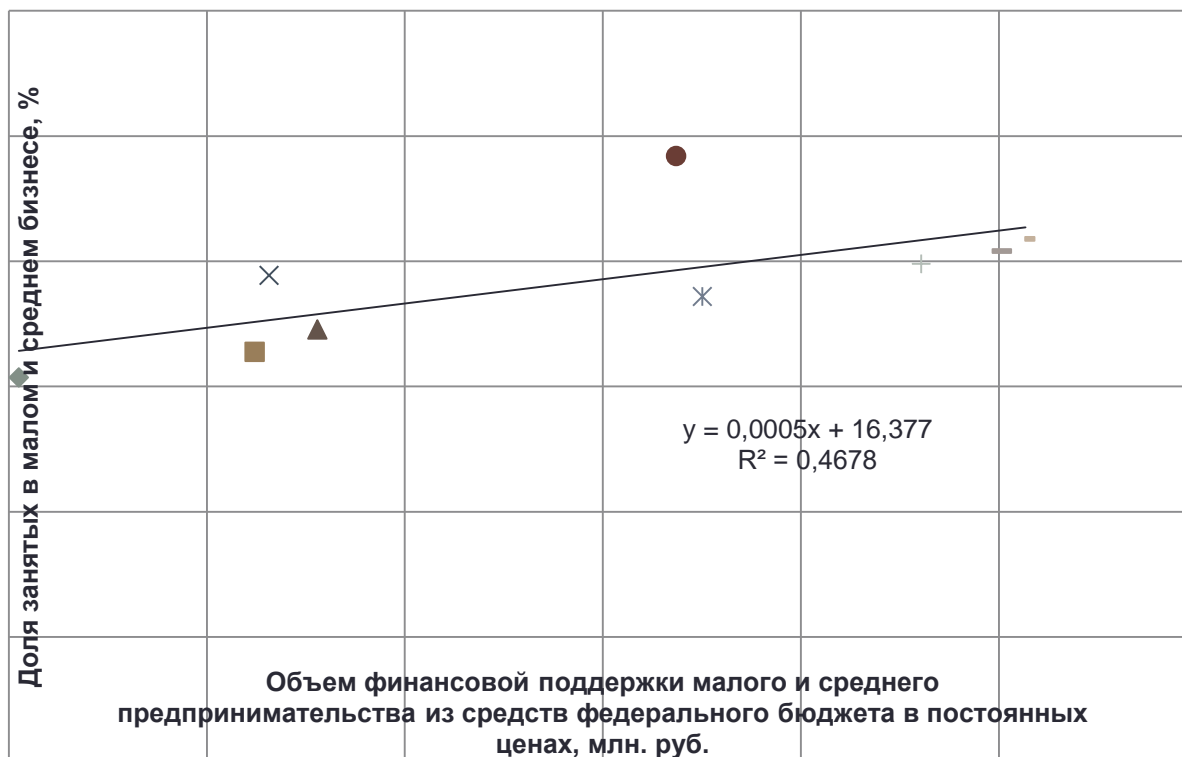


Рисунок 1 – Зависимость доли занятых в малом и среднем бизнесе от объемов финансовой поддержки из средств федерального бюджета

Значения показателей развития малого и среднего бизнеса зависят от объемов финансовых ассигнований примерно наполовину (коэффициент достоверности аппроксимации $R^2=0,4678$, рисунок 1).

Меры по решению проблем учета достигаемых результатов при принятии бюджетных решений

- Необходимо предусмотреть изменение процедур формирования государственных программ и планов их реализации
- Предусмотреть изменение порядка составления, утверждения и исполнения бюджета (привести в соответствие сроки проведения разработки, корректировки, оценки эффективности и результативности реализации государственных программ)
- Обеспечить учет фактических и ожидаемых результатов госпрограмм в процессе формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый и плановый период) с учетом специального **Правил бюджетной эффективности и результативности.**

Правило бюджетной эффективности и результативности

Правило бюджетной эффективности и результативности может заключаться в следующем:

1. Государственные программы Российской Федерации, которые занимают в рейтинге эффективности (по итогам оценки за три последних отчетных года) места с 1 по 5 (как вариант – по 10) не подлежат сокращению финансирования за счет средств федерального бюджета в текущем году и на очередной плановый год.

В отношении данных государственных программ Российской Федерации предлагается применить механизм материального стимулирования результативности деятельности в текущем году (распределить фонд материального стимулирования).

Правило бюджетной эффективности и результативности

2. Государственные программы Российской Федерации, которые занимают в рейтинге эффективности (по итогам оценки за три последних отчетных года) места с 6 по 32 (как вариант – с 11 по 32) подлежат оптимизации бюджетных расходов путем сокращения финансирования за счет средств федерального бюджета (пропорционально занимаемым местам в рейтинге эффективности).

В отношении данных государственных программ Российской Федерации механизм материального стимулирования результативности деятельности предлагается применить частично (фонд материального стимулирования предлагается распределить из оставшихся средств, которые не были распределены между государственными программами согласно п. 1 предлагаемого Правила, пропорционально их местам в рейтинге эффективности).

Правило бюджетной эффективности и результативности

3. Государственные программы Российской Федерации, которые занимают в рейтинге эффективности (по итогам оценки за три последних отчетных года) последние 5 мест (с 33 по 37) подлежат пересмотру (переутверждению) в текущем году, включая корректировку целей, задач, структуры (подпрограмм, основных мероприятий), состава ответственных исполнителей, соисполнителей и участников (включая персоналии), а также подлежат оптимизации бюджетных расходов путем сокращения финансирования за счет средств федерального бюджета (пропорционально занимаемым местам в рейтинге эффективности).

В отношении данных государственных программ Российской Федерации механизм материального стимулирования результативности деятельности в текущем году предлагается не применять (фонд материального стимулирования не распределять).

При этом при проведении оптимизации бюджетных расходов предлагается не затрагивать публичные нормативные обязательства и обязательства по внешнему долгу.

Методика оценка результативности реализации государственных программ Российской Федерации

Реализация государственных программ Российской Федерации оценивается с помощью различных показателей, отражающих как степень достижения непосредственных и конечных результатов, изменения в состоянии сферы реализации программы за отчетный период, так и уровень финансового обеспечения реализации программных мероприятий.

Для оценки реализации государственных программ Российской Федерации были использованы следующие показатели.

1. Степень достижения целевых значений показателей государственной программы Российской Федерации, рассчитываемая по формуле:

$$C_d = \sum C_{di} \times k_i \times 100\%, (1)$$

где: C_{di} – степень достижения i -того показателя в N году, рассчитанная как отношение фактического значения i -того показателя к плановому значению i -того показателя, установленному государственной программой (если желаемая тенденция развития показателя связана с ростом значений) либо как отношение планового значения i -того показателя к его фактическому значению в N году (если желаемая тенденция развития показателя связана со снижением значений)

2. Степень реализации контрольных событий государственной программы Российской Федерации, рассчитываемая как отношение числа фактически наступивших в N году контрольных событий к общему числу контрольных событий, запланированных на 2014 год в соответствии с планом реализации государственной программы, умноженное на 100%;

3. Динамика показателей государственной программы Российской Федерации рассчитывается на основе обобщенного индекса результативности, состоящего из индексов изменения показателей уровня государственной программы.

4. Уровень финансирования государственной программы Российской Федерации за последний отчетный период (N год) по отношению к уровню финансирования государственной программы Российской Федерации, предусмотренному первой редакцией федерального закона о бюджете (до внесения в него изменений), рассчитываемый по формуле:

$$У_\phi = \frac{К_\phi}{Б_\phi} \times 100\%, (2)$$

где: $К_\phi$ – кассовое исполнение расходов федерального бюджета на реализацию государственной программы в N году; $Б_\phi$ – объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию государственной программы в N году в соответствии с первой редакцией федерального закона о федеральном бюджете.

Примечания к Методике оценки результативности реализации государственных программ Российской Федерации

В рамках исследования был проведен анализ степени достижения целевых показателей государственных программ по итогам 2014 года.

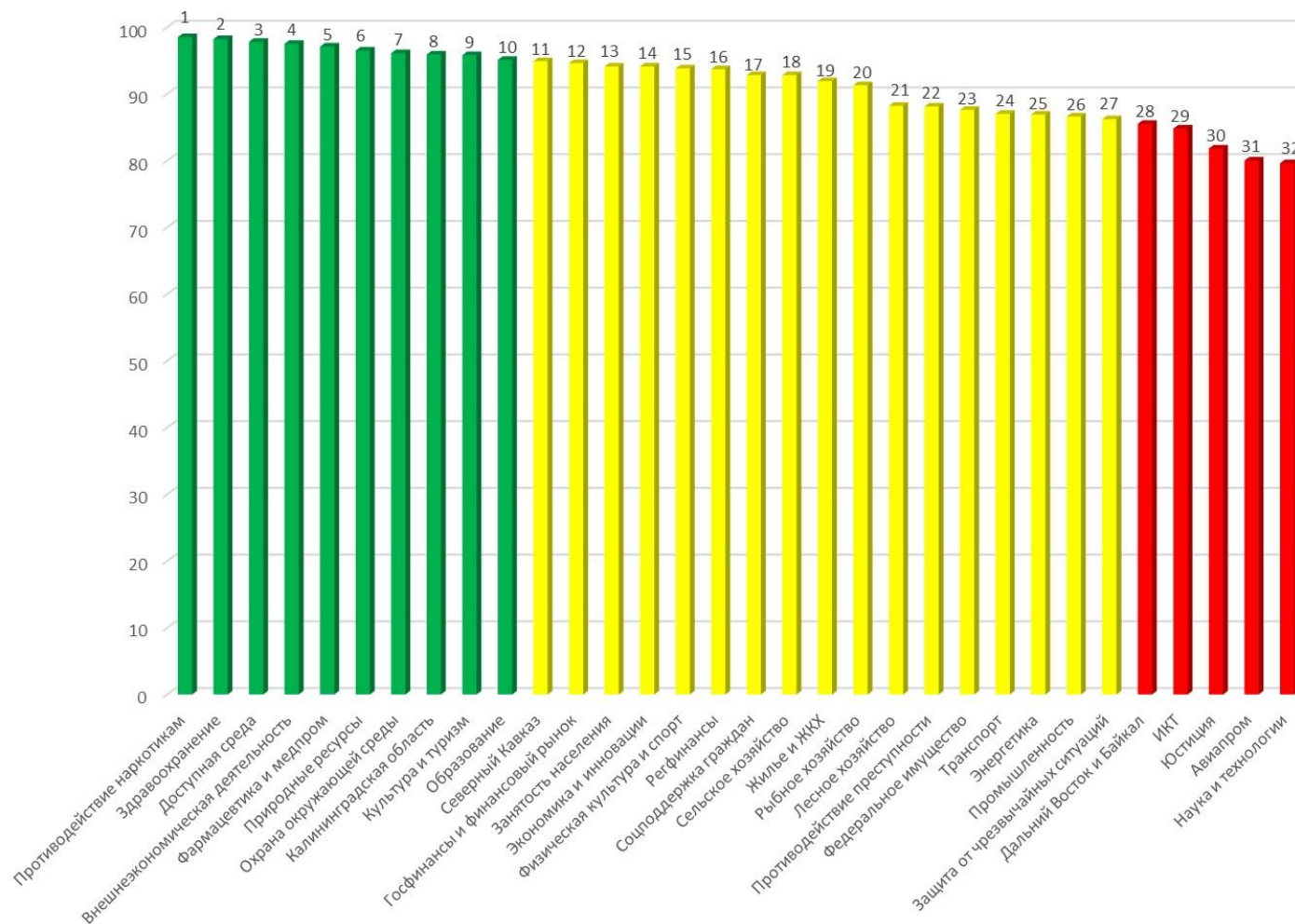
При осуществлении данного анализа были использованы следующие допущения:

- при превышении фактического значения над плановым степень достижения соответствующего показателя принималась за 100 процентов;
- показатели, фактические значения по которым на дату подготовки годового отчета (уточненного годового отчета) ответственного исполнителя отсутствовали, не учитывались при расчете средней степени достижения показателей государственной программы.

По результатам проведенного анализа средняя степень достижения показателей государственных программ в 2014 году составила 91,4 процента.

Рейтинг государственных программ Российской Федерации по итогам оценки результативности их реализации в 2013-2014 гг.

Рейтинг государственных программ по результативности их реализации в 2014 году



Источник: ЦЭФК Групп, на основе анализа данных портала programs.gov.ru

Выводы

1. **Предлагается учитывать среднюю степень достижения показателей при распределении лимитов расходов федерального бюджета по государственным программам** (с учетом того, что реализация большинства государственных программ началась с 2013 года, целесообразно учитывать среднюю степень достижения показателей реализации государственных программ за три последних года)

2. Результаты исследования результативности и эффективности реализации государственных программ Российской Федерации позволили выявить 3 основные группы государственных программ Российской Федерации, которые могут учитываться при рассмотрении вопросов оптимизации бюджетных расходов:

- **Первая группа** включает в себя 5 государственных программ Российской Федерации, с наибольшей степенью достижения целевых значений показателей. По этой группе государственных программ предлагается **не проводить сокращение бюджетных расходов**. Кроме того, в рамках данной группы государственных программ Российской Федерации **целесообразна разработка и реализация приоритетных проектов**, основанных на принципах проектного управления, на реализацию которых может быть выделено дополнительное финансирование за счет средств федерального бюджета.

- **Вторая группа** включает в себя 5 государственных программ, с наименьшей степенью достижения целевых значений показателей. По этой группе государственных программ предлагается провести их **реструктуризацию и сократить бюджетные расходы**.

- Третья группа включает в себя все остальные государственные программы, в отношении которых **может проводиться сокращение бюджетных расходов пропорционально их месту в рейтинге по степени достижения целевых значений показателей**.

3. На основе результатов исследования было сформулировано специальное **Правило бюджетной эффективности и результативности**, которое позволит учитывать результативность реализации государственных программ Российской Федерации расходов в процессе рассмотрения вопросов оптимизации бюджетных расходов.

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

Олег Александров

ЦЭФК Групп

+7 499 753 00 71

info@cefc.ru

www.cefc.ru