

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОПТИМИЗАЦИИ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ЭКОНОМИКУ¹

Кононова Е.Н.², Рузаева Г.М.³

Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева, г. Самара

Ключевые слова: бюджетные расходы на национальную экономику, эффективность бюджетных расходов, оптимизация бюджетных расходов.

Оптимизация бюджетных расходов является актуальным процессом не только в точки зрения финансовых затруднений, с которыми сталкивается государство в кризисных ситуациях или условиях невысоких темпов роста экономики, но составляют важную задачу управления публичными финансами в долгосрочном периоде. О необходимости оптимизации бюджетных расходов говорится как в официальных документах [13], так и многих научных публикациях [5; 6; 8; 15].

Оптимизация бюджетных расходов нередко отождествляется с экономией бюджетных средств, снижением бюджетных потерь, повышением эффективности бюджетных расходов. Вопросы соотношения оптимизации и эффективности использования государственного и муниципального бюджетов остаются дискуссионными и требуют более глубокой методологической проработки, на основе которой могут быть предложены и конкретные пути развития данных процессов. Теоретические и практические проблемы оптимизации бюджетных расходов и повышения их эффективности в большей мере исследованы применительно к социальным расходам, расходам административного назначения. Поэтому теоретико-методологическое обоснование данных категорий применительно к другим видам расходов, в частности к расходам на национальное и региональное хозяйство, является актуальной исследовательской задачей.

Общепринятое содержание понятия оптимизации в экономических науках и практике принятия управленческих решений включает несколько аспектов, нашедших отражение в справочной [2, с.405; 16] и научной литературе:

- во-первых, выбор наилучшего из множества возможных вариантов;
- во-вторых, процесс приведения системы в наилучшее состояние;

¹Работа выполнена в рамках финансирования гранта РФФИ «Развитие механизмов финансового обеспечения стратегического развития промышленного комплекса Самарской области». Договор № 18-410-630001/18.

²Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики инноваций Самарского университета.

³Студент 3 курса магистратуры Института экономики и управления Самарского университета.

в-третьих, определение показателей при которых система максимизирует целевую функцию.

Применительно к бюджетным расходам на национальную экономику эти аспекты обязывают в процессе оптимизации расходов исследовать различные варианты привлечения финансовых ресурсов в экономику, выявлять последствия различных сценариев распределения бюджетных финансовых ресурсов между видами деятельности и регионами РФ, учитывая стратегические цели и задачи социально-экономической политики и возможности их достижения с минимальной нагрузкой на бюджет.

Тесные взаимосвязи понятий оптимизации и эффективности проявляются в том, что эффективность может быть критерием оптимизации. Наилучшее состояние системы может определяться как по количественным, так и качественным критериям. Эффективность является важнейшей качественной характеристикой экономической системы. Максимизация целевой функции при минимизации затрат составляет суть эффективных решений.

Применительно к бюджетной системе в целом важнейшими аспектами ее оптимизации, являются на наш взгляд, ее структурные характеристики:

- оптимизация доли бюджета по отношению к ВВП, определяющая степень развития перераспределительных процессов и вмешательства государства в экономику;

- оптимизация соотношении доходов и расходов, определяющая степень сбалансированности бюджета и возможности использования его дефицита или профицита в качестве регуляторов в рамках антициклической, антиинфляционной и других видов бюджетной политики государства;

- структура доходов бюджета, формирующая соотношение налоговых и неналоговых поступлений, роль различных видов налогов в общем потоке доходов государства и муниципалитетов и определяющая финансовую устойчивость бюджетной системы и возможность налогов выполнить не только фискальную, но и другие функции, например, стимулирующую, регулирующую и др.;

- структура расходов бюджетов, формирующая возможности развития сфер и видов деятельности в соответствии с национальными и региональными приоритетами;

- соотношение бюджетов различного уровня, формирующее модели бюджетного федерализма и предпосылки выполнения функций властями каждого уровня.

Расходы на национальную экономику как показывает опыт разных стран имеет многообразную мотивацию и различные масштабы, зависящие от многих факторов [10]. Основные направления оптимизации данных расходов и показатели для оценки возникающих тенденций предложены и систематизированы нами в таблице 1.

Таблица 1

Структурные показатели оптимизации бюджетных расходов на экономику

| Показатели | Аспекты оптимизации, отражаемые показателем |
|--|---|
| Доля расходов на национальную экономику в консолидированном и федеральном бюджете | Социально-экономическая ориентация бюджетной политики государства. Формирование модели смешанной экономики. Политика региональных властей. |
| Доля расходов на национальную экономику в региональных и муниципальных бюджетах | Уровень развития промышленной и структурной политики в регионах Состояние экономики региона, требующее государственного вмешательства |
| Доля расходов на национальную экономику из бюджетной системы в источниках инвестиций на основной капитал | Степень развития государственно-частного партнерства Степень развития государственного сектора. Соотношение процессов самофинансирования хозяйственных структур и привлечения для развития внешних источников. |
| Соотношение бюджетов различного уровня в консолидированных расходах на национальную экономику | Соотношение полномочий уровней власти по развитию национального хозяйства. Соотношение финансирования федеральных и региональных программ развития экономики Софинансирование целевых программ федеральными, региональными и муниципальными властями. |
| Распределение бюджетных расходов на национальную экономику между отраслями экономики (видами деятельности) | Структурная политика государства Отраслевые приоритеты государственной политики |
| Доля бюджетных расходов в инвестициях в основной капитал по отраслям и видам деятельности | Степень самофинансирования отраслевых комплексов Структурная политика государства |
| Относительные показатели бюджетных расходов на экономику в расчете на одного жителя в РФ (региона), в расчете на рубль основного капитала и т.д. | Ориентация бюджетной политики на формирование занятости. Ориентация бюджетной политики на техническую модернизацию производства. |

Приведем фактические данные, по некоторым из показателей, приведенным в таблице 1. На рисунке 1 представлена динамика расходов консолидированного бюджета РФ на национальную экономику в 2010-2017 годы.

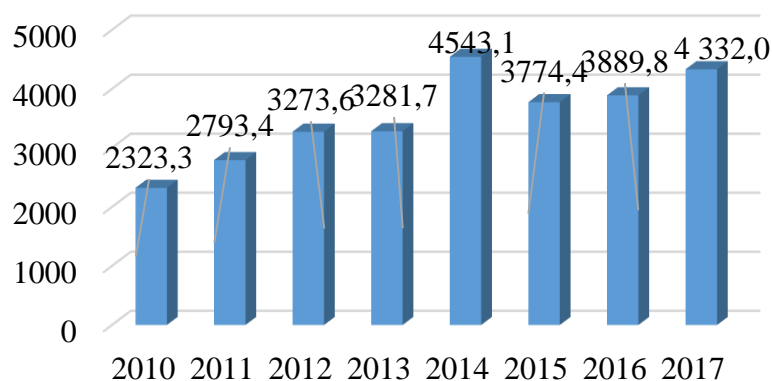


Рис.1. Динамика расходов консолидированного бюджета РФ на национальную экономику за 2010-2017, млрд. руб. [11]

Данные, приведенные на рисунке 1 свидетельствуют, что расходы консолидированного бюджета субъектов РФ на национальную экономику в абсолютном выражении в целом за период с 2010 по 2017 год имели тенденцию к увеличению, наибольшие темпы которого наблюдались в 2014 году. В следующем 2015 году произошло их резкое (на 17%) снижение. Последующая положительная динамика (рост в 2016 году увеличились на 3 %, в 2017 году на 11 %) но пока не позволила восстановить достигнутый в 2014 году уровень (4543,1 млрд. рублей).

Бюджетная статистика (таблица 2) свидетельствует о том, что несмотря на тенденцию роста общей суммы бюджетных расходов, доля расходов на национальную экономику не была стабильной в анализируемый период и демонстрировала разнонаправленные изменения.

Таблица 2

Доля расходов на национальную экономику в структуре расходов консолидированного бюджета РФ за 2010-2017 годы [рассчитано по 11]

| Показатель | 2010 г | 2011 г | 2012 г | 2013 г | 2014 г | 2015 г | 2016 г | 2017 г |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Расходы, всего (млрд. руб.) | 1761 | 1999 | 2317 | 2529 | 2761 | 2974 | 3132 | 3239 |
| Расходы на национальную экономику (млрд. руб.) | 2323,3 | 2793,4 | 3273,6 | 3281,7 | 4543,1 | 3774,4 | 3889,8 | 4332,0 |
| Уд. вес расходов на национальную экономику в общей сумме расходов, % | 13,1 9% | 13,9 7% | 14,1 3% | 12,9 8% | 16,4 5% | 12,6 9% | 12,4 2% | 13,3 7% |

Так в период 2010-2012 годы доля анализируемых расходов выросла (с 13,2 % до 14,1%). В 2013, 2015 и 2016 годах она падала по сравнению с предыдущими годами, в 2014 и 2017 годах росла. Это, на наш взгляд, свидетельствуют о том, что долгосрочная политика российского государства в отношении финансового участия в развитии национальной экономики еще не сложилась.

В таблице 3 на примере трех последних лет приведены данные, характеризующие роль бюджетов федерального и регионального уровней в

финансировании объектов в национальной экономике. Расходы на национальную экономику в федеральном бюджете составляли в последние годы 14-15%. В законопроекте Федерального бюджета на 2019-2021 годы предусмотрен их абсолютный рост до 2813,8 млрд. руб. к концу планового периода, но доля в совокупных расходах федерального бюджета останется практически в сложившихся пределах сложившихся

Таблица 3

Расходы бюджетов разного уровня на национальную экономику в РФ в 2015-2017 годы [рассчитано по 11]

| год | Конс. бюджет РФ и ГВБФ | | Федеральный бюджет | | Конс. бюджеты субъектов РФ | |
|------|---------------------------------|--------------------|---------------------------------|--------------------|---------------------------------|--------------------|
| | Кассовое исполнение, млрд. руб. | Доля в расходах, % | Кассовое исполнение, млрд. руб. | Доля в расходах, % | Кассовое исполнение, млрд. руб. | Доля в расходах, % |
| 2015 | 3 774,42 | 12,7% | 2 324,24 | 14,9% | 1 865,95 | 19,7% |
| 2016 | 3 889,84 | 12,4% | 2 302,09 | 14,0% | 2 002,47 | 20,2% |
| 2017 | 4 332,02 | 13,4% | 2 460,06 | 15,0% | 2 288,29 | 21,2% |

Из бюджетов субъектов федерации в совокупности потрачено на региональные хозяйственные комплексы несколько меньше средств, чем из федерального бюджета, но они росли более быстрыми темпами, чем федеральные расходы на эти цели, составляли в бюджетах регионов более значительную долю, чем в федеральном (до одной пятой). Доля расходов на экономику в региональных бюджетах имела выраженную тенденцию к росту с 19,7% до 21,2%). Все это свидетельствует о постепенном перемещении государственных расходов на экономику с федерального уровня на региональный.

Имеются существенные различия в бюджетных расходах, предназначенных для развития экономики по регионам РФ. В таблице 4 для иллюстрации приведены расчеты доли анализируемых расходов по субъектам Приволжского федерального округа. Доля анализируемых расходов находилась в диапазоне от 12,4 % бюджета в Саратовской области до 27,5 % в Республике Татарстан. Самарская область тратит на экономику на уровне средней доли расходов по регионам Приволжского ФО (18%) и чуть меньшую долю, чем в регионах страны в целом.

Таблица 4

Доля расходов на экономику в бюджетах субъектов РФ в Приволжском ФО в 2016 году [рассчитано по 14, с.1175]

| Субъекты РФ | Общая сумма расходов млн. руб. | Расходы на национальную экономику млн. руб. | Доля расходов на национальную экономику в совокупных расходах региональных бюджетов ,% |
|-------------------------|--------------------------------|---|--|
| Республика Башкортостан | 185071,7 | 33402,7 | 18,0 |

| | | | |
|--------------------------|----------|---------|------|
| Республика Марий Эл | 27631,2 | 5183,4 | 18,8 |
| Республика Мордовия | 46445,8 | 11066,9 | 23,8 |
| Республика Татарстан | 261510,4 | 70187,0 | 27,5 |
| Удмуртская Республика | 81509,8 | 14001,1 | 17,2 |
| Чувашская Республика | 47131,3 | 8413,6 | 17,9 |
| Пермский край | 133694,1 | 18788,7 | 14,1 |
| Кировская область | 57766,5 | 10126,1 | 17,5 |
| Нижегородская область | 168849,4 | 31168,6 | 18,5 |
| Оренбургская область | 91589,0 | 15621,8 | 17,1 |
| Пензенская область | 55394,9 | 10083,3 | 18,2 |
| Самарская область | 178805,6 | 33222,5 | 18,6 |
| Саратовская область | 93205,3 | 11570,7 | 12,4 |
| Ульяновская область | 56944,0 | 8101,8 | 14,2 |

Выявленные различия определяются рядом обстоятельств: развитостью самофинансирования предприятий и организаций региона, долей государственного сектора, политикой региональных властей, включая разработку и реализацию целевых программ развития отраслей и кластеров.

Возможности самофинансирования региональных предприятий и необходимость привлечения внешних источников финансирования анализировалась нами ранее чрез оценку структуры инвестиций в основной капитал по их финансовым источникам[9]. В результате были выявлены следующие характеристики. В РФ в целом доля собственных средств, инвестированных в развитие основного капитала с 2011 года получила преобладающую тенденцию к росту. При этом доля кредитных ресурсов колебалась в диапазоне 8,1-10,6 % , в то время как неравномерная динамика доли привлеченных для инвестирования бюджетных средств характеризовалась преобладаем тенденции к снижению. С 2005 года доля бюджетных средств в инвестициях в основной капитал снизилась в РФ с 20,4 % до 16,5 % в 2016 г.

Доля собственных ресурсов предприятий и организаций в Приволжском регионе выше, чем в среднем по России, что связано с инвестиционным потенциалом предприятий региона, формируемым уровнем их доходности, прибыльности и рентабельности. При этом существенные различия в доле собственных источников наблюдаются и среди регионов. Например, в 2016 году

в Приволжском ФО они находились в диапазоне от 36% (Республика Мордовия) до 71% (Оренбургская область).

Доля иностранных компаний в инвестициях колебалась от 0,5% (Удмуртская Республика) до 11,2% (Ульяновская область); фирмы с российско-иностраным капиталом осуществляли от 0,8% инвестиций региона (Республика Марий Эл) до 24,7% (Пермский край). В государственные и муниципальные предприятия в совокупности инвестировано от 9% всех вложений в основной капитал региона в республике Татарстан до 34,1% в Мордовии; Пензенская область, Республики Марий Эл и Башкортостан лидируют по доле инвестиций в сектор с частной собственностью (75,7-79,7%), Оренбургская область являлась лидером по доле инвестиций, осуществленных на предприятиях со смешанной российской собственностью (17% в сравнении с 7,9% в среднем по федеральному округу). Самарская область по анализируемым показателям близка к средним значениям по Приволжскому федеральному округу [9].

Повышение эффективности бюджетных расходов является необходимым условием их оптимизации и актуальной самостоятельной задачей. Для ее решения требуется четкое понимание сущности этой категории, выделение критериев, по которым можно было бы проводить оценку эффективности расходования бюджетных средств делать выводы о путях ее повышения. Эффективность бюджетных расходов провозглашена в качестве принципа построения бюджетной системы РФ и раскрывается в статье 34 Бюджетного Кодекса РФ [4]: «Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)».

Понятие эффективности бюджетных расходов, как экономическая категория рассматривается в современной литературе, но трактуется по-разному [1; 3; 7]. Стоит выделить несколько наиболее распространенных методологических подходов. Во-первых, эффективность бюджетных расходов рассматривается как достижение расходных обязательств, заложенных при бюджетном планировании, то есть полнота исполнения бюджетных планов по объему и структуре. Эффективность в этом смысле отражает, прежде всего, эффективность управления государственными и муниципальными финансами и может выражаться в уровне выполнения бюджетных планов по расходам на экономику.

Во-вторых, оценка эффективности бюджетных расходов на основе мультипликации бюджетных расходов, предполагающая расчет и сопоставление коэффициентов бюджетной мультипликации. Эта методология, на наш взгляд, приемлема лишь к макроэкономическому уровню.

Во-третьих, традиционный для микроэкономического уровня подход сопоставления результата и затрат, распространенный на бюджетную сферу означает соотношение бюджетных расходов и их результативности для социально-экономической и других сфер общественной жизни. Сложности его реализации на практике заключаются в ряде обстоятельств:

1) наличие многих форм и видов эффектов, получаемых от бюджетных вливаний в национальное хозяйство: рост конкретных видов производства, ВВП, ВРП, структурные сдвиги в экономике, улучшение качественных характеристик функционирования хозяйства, рост занятости, формирование инфраструктуры, ускоряющей экономические процессы, рост доходов хозяйствующих субъектов и населения, рост доходов бюджетов и т.д;

2) многоступенчатость, этапность формирования разнообразных эффектов, переходы их друг в друга, необходимость выделения как непосредственных (ближайших) эффектов, так и промежуточных и конечных;

3) наличие различных временных лагов между осуществляемыми бюджетными ассигнованиями и получаемыми эффектами, в особенности в расходах инвестиционного характера.

В практике наибольшее распространение получил четвертый методологический подход к оценке эффективности бюджетных расходов, связанный с развитием программно-целевого метода планирования расходов государственных и муниципальных бюджетов, который во многих странах приходит на смену сметному планированию и позиционируется как бюджетирование ориентированное на результат (БОР) [3]. Система БОР подразумевает, что оценка эффективности бюджетных расходов осуществляется регулярно через систему мониторинга реализации целевых федеральных и региональных программ по определенным в них целевым индикаторам. В связи с этим идет изменение акцентов в процессе бюджетного контроля с контроля за исполнением сметы на контроль за достижением заявленных в программах результатов.

Например, в Самарской области в 2017 году из 47 государственных программ, утвержденных постановлениями Правительства области, реализовывались лишь 40 госпрограмм. Из-за отсутствия финансирования приостановлена реализация семи госпрограмм. Доля бюджетных средств, направленных на реализацию госпрограмм, увеличилась с 81% в 2016 году до 84% в 2017 году. При этом по линии министерства экономического развития, инвестиций и торговли 100% бюджетного планирования осуществлялось с использованием программно-целевого метода.

В соответствии с региональным нормативным актом комплексная оценка эффективности реализации госпрограмм в Самарской области осуществляется в два этапа: на первом этапе оценивается степень выполнения программных мероприятий, на втором этапе - эффективность реализации программы. В отчетах правительства о выполнении государственных программ и их эффективности отражается также уровень освоения бюджетных средств.

Например, в 2017 году по 6 программам средства освоены менее, чем на 90%, в том числе по некоторым из них на половину и менее [12]. При этом необходимо иметь в виду, что часть неисполненных бюджетов может быть результатом как неэффективной работы по их освоению, так и эффективного использования средств в результате качественно проведенных конкурсных процедур по размещению госзаказа, позволивших сэкономить бюджетные деньги.

Значения показателя эффективности бюджетных расходов на госпрограммы рассчитывается по самарской методике на основе достижения плановых индикаторов и направленных на реализацию госпрограмм средств и выражается в %. В 2017 году по 31 госпрограмме (из 40 реализуемых) значение показателя эффективности составило более 100%, в том числе по 11 госпрограммам – более 120% [12].

В соответствии с действующей в регионе методикой комплексная оценка эффективности реализации госпрограмм осуществляется с учётом степени выполнения мероприятий и расчётных значений показателей эффективности программы. Они в конечном итоге оцениваются как высокоэффективные, эффективные и неэффективные. В 2017 году в Самарской области 23 программы признаны высокоэффективными (в 2016 г.-24), 16 программ эффективными (2016 г.-15), одна –низкоэффективной (в 2016 году – 5) [12].

Таким образом, проблема оценки эффективности бюджетных расходов и выработка путей ее повышения рассматривается как в теоретическом аспекте, так и практике реализации целевых государственных программ. На реальный уровень эффективности бюджетных расходов оказывает влияние множество факторов, включая качество бюджетного планирования, в том числе обоснованность финансового обеспечения государственных программ, степень освоения бюджетных средств и их распределение на конкурсной основе в ходе размещения государственного заказа, эффективность функционирования организаций, участвующих в реализации целевых программ и многие другие. Требуют дальнейшего развития и совершенствования и методики оценки эффективности бюджетных расходов с учетом не только на оценки выполнения планов и программ, но на основе сопоставления реальных бюджетных расходов и реальных социально-экономических результатов.

Список использованных источников:

1. Ананских М. Методологические проблемы оценки эффективности бюджетных расходов / М. Ананских //Бюджет и финансы. – 2016. – № 3. – с. 18–21.
2. Большой экономический словарь/Под ред.А.Н.Азрилияна.-3-е изд. стереотип. М.: Институт новой экономики.1998 .-864с. с405.
3. Батина И.Н. БОР как инструмент повышения эффективности бюджетных услуг [Текст] / И.Н. Батина,А.Ю.Тулская // Финансы. – 2015. – № 8. – с. 19–22.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации. от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018, с изм. от 11.10.2018).

5. Васюнина М.Л. Оптимизация бюджетных расходов на финансовое обеспечение государственных и муниципальных услуг. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/optimizatsiya-byudzhethnyh-rashodov-i-finansovoe-obespechenie-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-1> (дата обращения 7.11.2018).
6. Гербутова М. В., Андреева О. В. Проблемы формирования расходов бюджета субъекта РФ в условиях экономической нестабильности // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2016. – Т. 11. – С. 1811–1815. – URL: <http://e-koncept.ru/2016/86389.htm> (дата обращения 15.11.2018).
7. Заболотнева, Л. К вопросу об эффективности и результативности бюджетных расходов / Л. Заболотнева, Е.Захарченко // Бюджет и финансы. – 2015. – № 2. – с. 2–6.
8. Захарова Е. Оптимизация бюджетных расходов – источник развития информационных технологий.// информационные ресурсы России. 2005, №2. URL: <HTTPS://CYBERLENINKA.RU/ARTICLE> (дата обращения 15.11.2018).
9. Кононова Е.Н. Финансовые источники технологического развития экономики (региональный аспект)//)// Материалы международной научной конференции» «Высокие технологии и инновации в науке» ГНИИ «Нацразвитие». Июль 2018. Сборник избранных статей. СПб.: ГНИИ «Нацразвитие», 2018 .С.204-214.
10. Кононова Е.Н, Рузаева Г.М. Государственный бюджет в системе источников финансирования инвестиций в национальную и региональную экономику// Промышленная политика: глобализация, инновации, устойчивость. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Самара 12 сентября 2018 года. /Под общ. ред. Н.М.Тюкавкина. Самара, Самара: АНО «Изд-во СНЦ», 2018 с.87-93.
11. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. [Электронный ресурс] – URL: <http://datamarts.roskazna.ru/razdely/konsolidirovanny-budjet-rf-i-gvbf/> (дата обращения 10.11.18).
12. Министерство экономического развития и инвестиций Самарской области. Официальный сайт. URL: <http://economy.samregion.ru/programmy> (дата обращения 08.11.18).
13. О бюджетной политике в 2014-2016 годах. Бюджетное послание Президента РФ от 13 июня 2013 года. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499026967> (дата обращения 10.09.2018).
14. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017: Стат. сб. / Росстат. – М., 2017. - 1402 с. с.1175.
15. Харебов Е.Ю., Дзищоева Р.В., Шанаев Г. Оптимизация бюджетных расходов как фактор снижения бюджетного дефицита//Электронный научный журнал «Современные проблемы науки и образования» URL: <science-education.ru>pdf/2015/1/1512.pdf> .
16. Экономический словарь. URL: <http://abc.informbureau.com/html/iioeiecaoess.html> (дата обращения 7.11.2018).