

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

Роман Сергеевич АФАНАСЬЕВ^{а, *}, Наталия Владимировна ГОЛОВАНОВА^б

^а кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра межбюджетных отношений, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, Москва, Российская Федерация
afanasev@nifi.ru

^б старший научный сотрудник Центра межбюджетных отношений, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, Москва, Российская Федерация
golovanova@nifi.ru

* Ответственный автор

История статьи:

Принята 17.12.2015

Одобрена 22.12.2015

УДК 336.144.382; 336.146

JEL: H5, H7

Ключевые слова: программное бюджетирование, государственная программа, эффективность расходов, оценка эффективности

Аннотация

Предмет. Повышение эффективности бюджетных расходов является одной из приоритетных задач бюджетной сферы начиная с 1990-х гг. Стимулируемые программой реформирования региональных и муниципальных финансов, субъекты Российской Федерации в середине 2000-х гг. начали разрабатывать методики оценки эффективности бюджетных расходов. В настоящее время накоплен достаточно большой опыт применения различных методов оценки эффективности в бюджетном секторе как на федеральном, так и на региональном уровне. В статье рассматривается российский опыт оценки эффективности бюджетных расходов.

Цели. Анализ отечественного опыта и используемой в настоящее время системы оценки эффективности бюджетных расходов, теоретических и практических подходов к оценке эффективности бюджетных расходов.

Методология. Используются общенаучные методы исследования. Методологической базой является сопоставительный анализ подходов к оценке эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации.

Результаты. Проведенный анализ показал, что в настоящее время в России система оценки эффективности бюджетных расходов носит формальный характер. Используемые подходы зачастую ограничиваются сопоставлением плановых и фактических значений объемов расходов. Внедрение программно-целевого подхода в бюджетный процесс способствует внедрению механизмов оценки эффективности и результативности расходов бюджета.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

В условиях замедления роста экономики и сокращения доходов бюджетов повышение эффективности бюджетных расходов становится необходимым условием выполнения органами власти своих расходных обязательств. С 2015 г. для субъектов Российской Федерации стало обязательным представление бюджета в программном формате, а в соответствии с п. 3 ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации по каждой государственной программе субъекта Российской Федерации ежегодно должна проводиться оценка эффективности ее реализации.

Однако механизмы, направленные на повышение эффективности бюджетных расходов, федеральные и региональные органы власти начали внедрять задолго до перехода к программному формату бюджета.

В 2000-х гг. федеральным центром была инициирована реформа перехода к

бюджетированию, ориентированному на результат, а стимулом для разработки новых механизмов на региональном уровне стало выделение из федерального бюджета субсидий на софинансирование программ реформирования региональных и муниципальных финансов.

Так, в Положении о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации¹, одним из основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов стало управление расходами бюджетов, содержащее такой пункт, как формирование и применение критериев расходования бюджетных средств и оценка эффективности этих расходов,

¹ Об утверждении Положения о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов: постановление Правительства Российской Федерации от 08.05.2002 № 301.

проведение регулярных обследований и аудита бюджетных расходов.

Об эффективности бюджетных расходов говорилось и в Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах², а в Положении о предоставлении субсидий из фонда реформирования региональных и муниципальных финансов³ одним из основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов стало бюджетирование, ориентированное на результат, включающее регулярный учет эффективности бюджетных расходов.

Победители конкурса на получение субсидий первыми внедряли механизмы, которые потом использовались как на федеральном, так и на региональном уровне. В частности, регионы – получатели субсидий принимали постановления об оценке эффективности расходов⁴.

Стоит отметить, что в начале 2000-х гг. для регионов, разрабатывающих новое законодательство, связанное с оценкой эффективности расходов, основной целью являлось не повышение эффективности расходов само по себе, а получение субсидии на выполнение программы реформирования региональных финансов (об этом, например, свидетельствует то, что многие субъекты Российской Федерации отменяли действие нормативных актов, принятых на этапе выполнения программ, сразу после окончания действия программы).

После финансового кризиса 2009 г., когда вопросы повышения эффективности стали особенно актуальны, постановлением Правительства Российской Федерации⁵ были утверждены

² О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 гг. и плане мероприятий по реализации данной Концепции: распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р.

³ Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов: постановление Правительства Российской Федерации от 05.01.2005 № 2 (ред. от 24.08.2006).

⁴ См., например, постановление губернатора Астраханской области от 04.08.2003 № 369 «Об оценке эффективности расходов, осуществляемых из областного бюджета».

⁵ Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных

Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов. Методика проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамика этих результатов были утверждены приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26.07.2013 № 75н⁶.

Несмотря на то что все эти документы оперируют термином «эффективность бюджетных расходов», а за последнее десятилетие множество публикаций были посвящены этой теме⁷ [1–4], однозначного его определения в федеральной нормативной правовой базе нет. Не меньше работ посвящено вопросам выбора показателей эффективности бюджетных расходов [5–9].

Однако если рассмотреть федеральное законодательство, то согласно ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип эффективности использования бюджетных средств означает достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономность) и (или) достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативность). То есть под эффективностью бюджетных расходов понимается либо их результативность, либо экономичность, либо оба эти понятия одновременно.

В соответствии с принципом эффективности использования бюджетных средств сформулированы нормативные правовые документы, регламентирующие оценку эффективности государственных программ Российской Федерации (прежде всего Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации⁸, Методические указания по разработке

программ повышения эффективности бюджетных расходов: постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2010 № 1203.

⁶ Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов: приказ Минфина России от 26.07.2013 № 75н.

⁷ Программный бюджет / под ред. М.П. Афанасьева. М.: Магистр, 2012. 384 с.

⁸ Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности

и реализации государственных программ Российской Федерации⁹, Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация¹⁰).

Согласно федеральному законодательству анализ эффективности бюджетных расходов на реализацию государственных программ Российской Федерации должен производиться ежегодно и включаться в отчет об исполнении государственной программы за отчетный период.

Ожидаемые результаты реализации основных мероприятий устанавливаются при формировании обоснований бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с приказом Минфина России от 25.12.2013 № 137н «О Порядке представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований».

Приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 утверждены Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (далее – Методические указания). В этом документе детализированы положения Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Методические указания существенно расширяют и дополняют ранее действовавший вариант указаний, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 24.12.2010 № 670¹¹.

Методика оценки эффективности государственной программы представляет собой алгоритм оценки в процессе и по итогам реализации программы. Эта методика основана на оценке результативности государственной программы с учетом объема ресурсов, направленных на ее реализацию, а также реализовавшихся рисков и социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации.

Методика оценки эффективности государственной программы включает проведение оценки:

государственных программ Российской Федерации».

⁹ Утверждены приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690.

¹⁰ Утвержден постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

¹¹ Приказ Минэкономразвития России от 24.12.2010 № 670.

- 1) степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом;
- 2) степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета;
- 3) степени реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).

В международной практике наиболее распространенным методом оценки эффективности бюджетных расходов является анализ издержек и выгод [10, 11]. Когда полученные результаты не представляется возможным выразить в деньгах, может быть использован анализ издержек и полезности, или анализ издержек и результативности, или анализ издержек и взвешенной результативности [12, 13].

В случае программно-целевого подхода возможно использовать анализ издержек и результативности, так как результат может задаваться степенью достижения пороговых значений целевых показателей.

Сами значения указанных индикаторов государственной программы на очередной год устанавливаются ответственным исполнителем государственной программы до начала соответствующего года и не могут быть изменены в течение года. Превышение (недостижение) таких пороговых значений свидетельствует об эффективной (неэффективной) реализации государственной программы.

Таким образом, при данном подходе принимается во внимание уровень достижения целевого показателя, закрепленного за определенным расходным обязательством [14]. Этот подход используется для оценки социальной эффективности расходов.

Типовая методика, изложенная в Методических указаниях, характеризуется рядом недостатков [15]. Во-первых, она основана на сравнении плана и факта, то есть характеризует только исполнительскую дисциплину. Во-вторых, она анализирует показатели, которые заложены самими ответственными исполнителями при подготовке госпрограммы, а, как известно, исполнители могут вольно или невольно занижать показатели, чтобы быть уверенными в их достижении.

Следует отметить, что целесообразно проводить оценку государственных программ по следующим направлениям:

- результативности бюджетных расходов;
- соблюдению административных процедур;
- эффективности бюджетных расходов [16].

Объективность оценки может обеспечить только наличие независимой оценки и независимых источников информации, характеризующих успешность реализации государственных программ [17].

Одним из принципов формирования государственной программы должно быть проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственной программы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установления ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ¹². Проведение такого мониторинга целесообразно возложить на ответственного исполнителя [18]. Таким образом, оценка эффективности государственной программы должна проводиться в течение всего срока реализации государственной программы и не реже чем один раз в год.

Необходимо отметить, что применение программного подхода к оценке эффективности бюджетных расходов имеет ряд ограничений. В первую очередь это относится к трудоемкости проведения такой оценки в масштабах всей страны. Если перед Министерством финансов Российской Федерации встанет задача проведения оценки эффективности бюджетных расходов всех регионов, то необходимо будет провести оценку всех государственных программ субъектов Российской Федерации, то есть провести оценку нескольких сотен документов, что представляет собой достаточно трудоемкую задачу.

С нашей точки зрения, нет необходимости оценивать на федеральном уровне государственные программы всех субъектов Российской Федерации одновременно. При подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период

Минфином России определялся бы перечень отраслей (1–2 отрасли), для которых проводилась бы оценка эффективности расходования средств, в зависимости от приоритетов бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период. В этом случае количество государственных программ субъектов Российской Федерации, по которым проводилась оценка, составляло бы 85–170.

Другим ограничением для оценки является качество написания государственных программ субъектов Российской Федерации, особенно в части формирования целевых индикаторов и показателей конечного результата. А ведь от выбора показателя зависит оценка результативности и эффективности реализации государственной программы.

Пожалуй, основная проблема, которая наблюдается при анализе государственных программ как в регионах, так и на федеральном уровне, носит системный характер: во многих программах отсутствует иерархически выстроенная структура целей, задач и индикаторов их достижения.

В связи с тем что переход на программный формат бюджета начался не так давно, должно пройти еще несколько лет, чтобы качество подготовки государственных программ вышло на достаточно высокий уровень.

Тем не менее в настоящее время уже можно использовать целевые индикаторы и показатели конечного результата государственных программ субъектов Российской Федерации для проведения оценки эффективности бюджетных расходов в разрезе направлений расходования средств регионального бюджета (отраслей).

Одним из первых регионов, полностью перешедшим на программный формат бюджета с 2012 г. и, следовательно, начавшим проводить комплексную оценку эффективности расходов в программном формате, стала Москва¹³. Кроме Москвы в 2011 г. порядка разработки и реализации государственных программ приняли еще 20 регионов, причем пять из этих регионов получали субсидии.

С 2015 г. все регионы перешли на программный бюджет, и перед ними встала задача необходимости оценки эффективности расходов в

¹² Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690.

¹³ Об утверждении Порядка разработки и реализации государственных программ города Москвы: постановление правительства Москвы от 04.03.2001 № 56-ПП.

программном формате. Ведь целью перехода к программному формату бюджета было установление связи между объемом расходов и результатами деятельности органов власти, выполняющих функции или оказывающих услуги в рамках своих полномочий [19]. А в случае программного подхода оценить эффективность расходов можно прямым сопоставлением объема потраченных денежных средств и достигнутым значением индикатора государственной программы, характеризующим цель государственной программы.

Субъекты Российской Федерации должны самостоятельно утверждать порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ.

Если рассмотреть региональное законодательство, посвященное оценке эффективности реализации государственных программ, все субъекты Российской Федерации можно разделить на две группы:

- регионы, установившие рамочные требования к критериям эффективности и переложившие необходимость их разработки и детализации на отраслевые ведомства, ответственные за разработку каждой конкретной государственной программы;
- регионы, утвердившие конкретные методики проведения оценки эффективности, включая критерии эффективности государственных программ, перечень показателей (индикаторов) и порядок их расчета.

К первой группе субъектов Российской Федерации можно отнести Республику Адыгею, Республику Алтай, Республику Башкортостан, Волгоградскую область и т.д. В этих субъектах нормативными правовыми актами установлено требование необходимости отражения в государственных программах критериев эффективности.

Ко второй группе регионов можно отнести Алтайский край, Амурскую область, Владимирскую область и т.д. В этих субъектах Российской Федерации установлены критерии оценки эффективности государственных программ, закреплен порядок проведения оценки эффективности государственных программ и установлена методика расчета показателей.

Большинство субъектов Российской Федерации используют соотношение фактических и плановых показателей при оценке эффективности

государственных программ, хотя не все регионы размещают информацию о достигнутых показателях в открытом доступе¹⁴. Сам перечень показателей может быть закреплен в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации или устанавливаться отдельно каждой государственной программой.

Часто встречающейся особенностью перечня показателей, отражающих эффективность реализации государственных программ, является дублирование показателей, установленных для оценки эффективности деятельности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Поскольку ведомствам все равно необходимо отчитываться по этим показателям, они используют их и для оценки эффективности реализации государственной программы. Достаточно часто эти показатели не соответствуют решаемым задачам, а иногда и целям государственной программы.

К недостаткам методик оценки государственных программ субъектов Российской Федерации также можно отнести и то, что при оценке финансовой составляющей исполнения государственной программы у большинства регионов фактическое исполнение сравнивается с плановым в соответствии с уточненной редакцией программы, но в отчете об оценке эффективности не отражаются изменения, внесенные в объем финансирования по сравнению с первоначальной редакцией программы, и их влияние на достижение целевых показателей программы.

Многие субъекты Российской Федерации используют комплексный подход к оценке эффективности государственных программ. Например, в соответствии с методикой оценки эффективности государственных программ Амурской области¹⁵ оценка эффективности проводится по четырем комплексным критериям, формируемым из 11 частных (первичных) критериев эффективности. Комплексные критерии используются для оценки эффективности

¹⁴ Некоторые регионы включают в отчет об оценке эффективности государственных программ результаты оценки, полученные на основе целевых показателей, но сами показатели в отчет не размещают (см. результаты оценки рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2015 г., 2-й этап, оценка по разд. 5, показатель 5.10. URL: <http://www.nifi.ru/ru/rating/result2phase.html>).

¹⁵ Утверждена постановлением правительства Амурской области от 29.07.2013 № 329 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Амурской области, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности».

реализации государственной программы по следующим направлениям:

- соответствие государственной программы системе стратегических приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации и области;
- соответствие государственной программы условиям, определяющим необходимость решения проблемы программно-целевым методом;
- оценка результативности и достижения индикаторов эффективности;
- объемные и структурные параметры финансирования государственной программы.

В Брянской области¹⁶ оценка эффективности осуществляется на основе сопоставления фактических и плановых значений показателей с учетом бюджетных ассигнований, выделенных на эти цели. В частности, по всем задачам рассчитываются и суммируются оценки достижения целей и решения задач государственной программы и сопоставляются с исполнением расходов по соответствующим задачам государственной программы. Полученное итоговое значение используется для определения степени эффективности расходов на реализацию государственной программы.

Во многих субъектах Российской Федерации эффективность реализации государственной программы определяется интегральным показателем и доверительным интервалом его значений. Таким образом формализуется процесс принятия решения об эффективности реализации государственной программы. Например, в Тверской области отошли от упрощенного разделения на эффективные и неэффективные программы и формируют оценки государственных программ по пяти группам:

- осуществлено высокоэффективное планирование и реализация государственной программы в отчетном периоде;
- государственная программа в отчетном периоде реализована умеренно эффективно, но ряд показателей требует корректировки и повышения реалистичности планирования;

- государственная программа в отчетном периоде реализована умеренно эффективно;
- государственная программа в отчетном периоде реализована недостаточно эффективно;
- государственная программа требует доработки на плановый период.

При этом в качестве критерия эффективности выступает соотношение индекса достижения плановых значений показателей государственной программы и индекса освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию государственной программы.

Но следует понимать, что никакая методика оценки не приведет к повышению эффективности расходов, если результаты оценки не будут использоваться на практике. Только когда по результатам оценки эффективности будут приниматься решения о доработке государственных программ, об изменении перечня мероприятий или объема финансирования, только тогда оценка эффективности государственных программ станет реальным работающим механизмом, встроенным в бюджетный процесс.

Проведенный анализ показал, что в настоящее время в России система оценки эффективности бюджетных расходов в большинстве случаев носит формальный характер. Тем не менее внедрение программно-целевого подхода в бюджетный процесс способствует внедрению механизмов оценки эффективности и результативности расходов бюджета. Переход на программный формат бюджета дает возможность не только оптимизировать расходы бюджета, но и оценить результативность по конкретным мероприятиям, задачам или подпрограммам государственной программы и сопоставить эти результаты с фактическими расходами.

Комплексная и систематическая оценка эффективности государственных программ является важным элементом государственной политики, направленной на повышение отдачи от общественного сектора экономики.

¹⁶ Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Брянской области: постановление правительства Брянской области от 28.10.2013 № 608-п.

Список литературы

1. *Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Лавров А.М.* Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 3. С. 5–18.
2. *Афанасьев М.П., Шапш Н.Н.* Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69.
3. *Беленчук А.А., Ерошкина Л.А., Прокофьев С.Е., Сидоренко В.В., Силуанов А.Г., Афанасьев М.П.* Программный бюджет: лучшая практика // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 1. С. 5–22.
4. *Крадинов П.Г.* Оценка эффективности программных расходов // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 1. С. 91–102.
5. *Ротанова З.В.* Повышение эффективности и результативности бюджетных расходов: теоретические и методические основы // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2011. № 11. С. 95–97.
6. *Бахмутская А.В., Кудрявцева Т.Ю.* Формирование системы сбалансированных показателей эффективности бюджетных расходов // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2010. № 3. С. 137–146.
7. *Тишутина О.И., Михайлов А.В.* Бюджетные расходы: вопросы эффективности, результативности и разработка системы показателей оценки // Проблемы современной экономики. 2012. № 4. С. 194–198.
8. *Демиденко Д.С., Бабкин А.В., Кудрявцева Т.Ю.* Влияние институциональных ограничений на эффективность бюджетных расходов // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2009. № 6-2. С. 16–20.
9. *Лях А.В.* Эффективность бюджетных расходов // Вестник Российской Академии естественных наук (Санкт-Петербург). 2013. № 4. С. 76–78.
10. *Layard R., Glaister S.* Cost-Benefit Analysis. 2nd ed. Cambridge University Press, 1994.
11. *Mishan E.J.* Cost Benefit Analysis: an informal introduction, 4th edition. New York: Routledge, 1994.
12. *Belli P., Anderson J.R., Barnum H.N., Dixon J.A., Tan J.P.* Economic Analysis of Investment Operations // Analytical Tools and Practical Applications, WBI, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, Washington D.C., 2001. 264 p.
13. *Brown C.V., Jackson P.M.* Public Sector Economics. Wiley-Blackwell, 1990.
14. *Мильчаков М.В.* Учет неэффективных расходов субъектов Российской Федерации при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4. С. 81–93.
15. *Соколов И.А.* Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 7–11.
16. *Беленчук А.А.* Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 42.
17. *Рыкова И.Н., Фокина Т.В.* Совершенствование подходов к системе оценки эффективности государственных программ Российской Федерации // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Сер. Экономика и Право. 2014. № 9-10. С. 65–73.
18. *Блохин А.А., Стерник С.Г., Тулинова Н.В., Яременко И.А.* Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 2. С. 5–19.
19. *Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г.* Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 5–18.

EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF BUDGETARY EXPENDITURES: FEDERAL AND REGIONAL PRACTICES

Roman S. AFANAS'EV^{a, *}, Nataliya V. GOLOVANOVA^b

^a Financial Research Institute of Ministry of Finance of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
afanasev@nifi.ru

^b Financial Research Institute of Ministry of Finance of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
golovanova@nifi.ru

* Corresponding author

Article history:

Received 17 December 2015

Accepted 22 December 2015

JEL classification: H5, H7

Keywords: performance-based budgeting, State program, effectiveness, expenditure, evaluation

Abstract

Importance The article discusses the Russian experience in evaluating the effectiveness of budgetary expenditures.

Objectives The research analyzes domestic practices of evaluating the effectiveness of budgetary spending and reviews theoretical and practical approaches.

Methods We apply general research methods. The methodological framework relies upon a comparative analysis of approaches to evaluating the effectiveness of budgetary spending in the Russian Federation.

Results As the analysis shows, currently the effectiveness of budgetary expenditures is evaluated on a formalistic basis in Russia. The approaches often imply a comparison of planned and factual expenditures. If the performance-based approach is adopted for the budgeting process, it will contribute to implementing mechanisms for evaluating the effectiveness and efficacy of budgetary expenditures.

Conclusions and Relevance Performance-based approaches will help optimize budgetary expenditures and evaluate the efficacy of a specific activity, task or interim program of the State program and compare the results with factual spending. Comprehensive and consistent evaluation of the State program is a key component of the national policy for increasing the efficacy of the public sector.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Afanas'ev M.P., Belenchuk A.A., Lavrov A.M. Programmnyi byudzhet kak instrument povysheniya otkrytosti byudzhetnogo protsessa [Program-based budget as a tool to increase budgeting transparency]. *Akademiya byudzhetna i kaznacheistva Minfina Rossii. Finansovyi zhurnal = Academy of Budget and Treasury of Ministry of Finance of Russia. Financial Journal*, 2011, no. 3, pp. 5–18.
2. Afanas'ev M.P., Shash N.N. Instrumentarii otsenki effektivnosti byudzhetnykh programm [Methodology for assessing the State-funded program efficiency]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2013, no. 3, pp. 48–69.
3. Belenchuk A.A., Eroshkina L.A., Prokof'ev S.E., Sidorenko V.V., Siluanov A.G., Afanas'ev M.P. Programmnyi byudzhet: luchshaya praktika [Program-based budget: the best practice]. *Akademiya byudzhetna i kaznacheistva Minfina Rossii. Finansovyi zhurnal = Academy of Budget and Treasury of Ministry of Finance of Russia. Financial Journal*, 2011, no. 1, pp. 5–22.
4. Kradinov P.G. Otsenka effektivnosti programmnykh raskhodov [Evaluating the effectiveness of program expenditures]. *Akademiya byudzhetna i kaznacheistva Minfina Rossii. Finansovyi zhurnal = Academy of Budget and Treasury of Ministry of Finance of Russian. Financial Journal*, 2011, no. 1, pp. 91–102.
5. Rotanova Z.V. Povyshenie effektivnosti i rezul'tativnosti byudzhetnykh raskhodov: teoreticheskie i metodicheskie osnovy [Growth in effectiveness and efficacy of budgetary spending: theoretical and methodological essentials]. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Vestnik of Samara State University of Economics*, 2011, no. 11, pp. 95–97.
6. Bakhmutskaya A.V., Kudryavtseva T.Yu. Formirovanie sistemy sbalansirovannykh pokazatelei effektivnosti byudzhetnykh raskhodov [Forming the balanced scorecard of efficiency of budget expenditures]. *Nauchno-Tekhnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta*.

- Ekonomicheskie nauki = St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics*, 2010, no. 3, pp. 137–146.
7. Tishutina O.I., Mikhailov A.V. Byudzhetnye raskhody: voprosy effektivnosti, rezul'tativnosti i razrabotka sistemy pokazatelei otsenki [Budgetary expenditures: issues of efficacy and the development of evaluation indicators]. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economics*, 2012, no. 4, pp. 194–198.
 8. Demidenko D.S., Babkin A.V., Kudryavtseva T.Yu. Vliyanie institutsional'nykh ogranichenii na effektivnost' byudzhetnykh raskhodov [Influence of institutional constraints on efficiency of budget spending]. *Nauchno-Tekhnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Ekonomicheskie nauki = St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics*, 2009, no. 6-2, pp. 16–20.
 9. Lyakh A.V. Effektivnost' byudzhetnykh raskhodov [The effectiveness of budget expenditures]. *Vestnik Rossiiskoi Akademii estestvennykh nauk (Sankt-Peterburg) = Bulletin of Russian Academy of Natural Sciences (St. Petersburg)*, 2013, no. 4, pp. 76–78.
 10. Layard R., Glaister S. *Cost-Benefit Analysis*. 2nd edition. Cambridge University Press, 1994.
 11. Mishan E.J. *Cost Benefit Analysis: an Informal Introduction*. 4th edition. New York, Routledge, 1994.
 12. Belli P., Anderson J.R., Barnum H.N., Dixon J.A., Tan J.P. *Economic Analysis of Investment Operations. Analytical Tools and Practical Applications*. Washington D.C., International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, 2001, 264 p.
 13. Brown C.V., Jackson P.M. *Public Sector Economics*. Wiley-Blackwell, 1990.
 14. Mil'chakov M.V. Uchet neeffektivnykh raskhodov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii pri predostavlenii mezhybyudzhetnykh transfertov iz federal'nogo byudzheta [Considering ineffective expenditures of the regions of the Russian Federation as part of inter-budgetary allocations from the federal budget]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2014, no. 4, pp. 81–93.
 15. Sokolov I.A. Metodologicheskie podkhody k otsenke effektivnosti byudzhetnykh raskhodov, v tom chisle gosudarstvennykh programm [Methodological approaches to evaluating the effectiveness of budget spending, including State programs]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2014, no. 2, pp.7–11.
 16. Belenchuk A.A. Effektivnost' raskhodov byudzheta: podkhody i sravneniya [Effectiveness of budget expenditures: approaches and comparison]. *Akademiya byudzheta i kaznacheistva Minfina Rossii. Finansovyi zhurnal = Academy of Budget and Treasury of Ministry of Finance of Russia. Financial Journal*, 2010, no. 3, pp. 42.
 17. Rykova I.N., Fokina T.V. Sovershenstvovanie podkhodov k sisteme otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii [Improving the approaches to evaluating the effectiveness of State programs of the Russian Federation]. *Sovremennaya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Ser. Ekonomika i Pravo = Modern Science: Actual Problems of Theory and Practice. Series Economics and Law*, 2014, no. 9-10, pp. 65–73.
 18. Blokhin A.A., Sternik S.G., Tulinova N.V., Yaremenko I.A. Metodologiya vnutrennego monitoringa realizatsii gosudarstvennykh programm [The methodology for internal monitoring of State programs]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2013, no. 2, pp. 5–19.
 19. Afanas'ev M.P., Alekhin B.I., Kravchenko A.I., Kradinov P.G. Programmnyi byudzheta: tseli, klassifikatsiya i printsipy postroeniya [Program-based budget: targets, classification, and preparation principles]. *Akademiya byudzheta i kaznacheistva Minfina Rossii. Finansovyi zhurnal = Academy of Budget and Treasury of Ministry of Finance of Russia. Financial Journal*, 2010, no. 3, pp. 5–18.