УДК 35.072.6 DOI: 10.22394/2079-1690-2020-1-4-154-158

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ КАК СОСТАВЛЯЮЩИЕ РЕСУРСНОГО ЦИКЛА АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Турищева Татьяна Борисовна кандидат экономических наук, доцент кафедры бухгалтерского учета и налогообложения, Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова (117997, Россия, г. Москва, Стремянный пер., 36); доцент департамента аудита и корпоративной отчетности, Финансовый университет при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, Ленинградский пр., 49). E-mail: ttb2812@mail.ru

Аннотация

В статье представлен детальный анализ особенностей и специфики проведения мониторинга и оценки эффективности бюджетных программ, как составляющих ресурсного цикла автономного учреждения. Особое внимание уделено теоретическим основам понимания оценочных и мониторинговых процедур. Кроме того, обозначены основные задачи мониторинга и оценки эффективности бюджетных программ автономных учреждений. С использованием уточненного теоретического базиса, а также принимая во внимание этапы бюджетного планирования, прогнозирования и контроля уточнены мероприятия мониторинга и оценки бюджетных программ, реализуемых автономными учреждениями, в разрезе конкретных стадий бюджетного процесса.

Ключевые слова: *автономное учреждение, бюджетная программа, оценка, мониторинг, эффективность, процесс, план, контроль, отчетность.*

Мировой опыт наглядно свидетельствует о том, что успешное внедрение программно-целевого метода реализации государственной бюджетной политики предусматривает формирование системы эффективного управления бюджетными ресурсами [1, с. 98]. Особую значимость данные проблемы приобретают для автономных учреждений, которые функционируют в условиях ограниченности бюджетных средств, имущественного расслоения общества, ухудшения состояния здоровья граждан, снижения качества социально значимых услуг.

При таких обстоятельствах, отягощенных постоянными колебаниями внешней и внутренней среды, актуализируется вопрос оценки эффективности государственного управления и использования бюджетных ресурсов, что на практике осуществляется путем мониторинга и анализа выполнения бюджетных программ. Это в совокупности является важной предпосылкой обеспечения рационального расходования имеющихся средств, а также гибким инструментом предотвращения углубления социальных рисков [2, с. 762].

Как известно, мониторинг и оценка эффективности бюджетных программ являются неотъемлемыми составляющими системного метода, которые к тому же связаны с планированием, бюджетированием и программно-целевым подходом к управлению государственными финансами [3, с. 237]. В тоже время планирование мероприятий и бюджетирование, направленные на достижение намеченной цели, мониторинг и контроль их выполнения, анализ отклонений и принятие управленческих решений являются составными элементами цикла ресурсного обеспечения деятельности автономных учреждений. Они дают возможность заранее оценить ожидаемые результаты и последствия реализуемых бюджетных программ, предусмотреть нежелательные кризисные явления, которые могут возникнуть в деятельности автономных учреждений.

В свете вышеизложенного, не подлежит сомнению тот факт, что оценка выполнения бюджетных программ автономными учреждениями на предмет эффективности будет способствовать принятию взвешенных и обоснованных решений относительно будущего этих программ, кроме того, что очень важно с точки зрения социальной ответственности, позволит осуществить привязку количества затраченного ресурса к эффективности выполнения задач социального характера, а также определить степень достижения поставленной цели.

Таким образом, анализ работ отечественных и зарубежных ученых в контексте современных вызовов рыночных трансформаций, в частности несовершенства результативных показателей и методик оценки бюджетных программ, обусловливают объективную целесообразность проведения дальнейших исследований в этом направлении, что и предопределило выбор темы данной статьи.

Проблемам оценки эффективности государственных целевых программ в последние годы посвящены многочисленные научные труды.

Ведущие ученые России и развитых стран мира уделяют пристальное внимание вопросу мониторинга и оценки эффективности бюджетных программ, изучая успешный опыт развитых стран мира, среди них можно отметить следующих: Ш. Бланкар, Е. Ведунг, Д. Даймонд, Р. Зоди, Р. Хакет, Галкин А.И.

Методические аспекты оценки использования государственных ресурсов, как средства достижения определенных целей, значимых для общества, рассмотрены в трудах Л. Приходченко, В. Зубенко, Н. Кузьминчука, Т. Миговича и др.

Проблемы повышения эффективности бюджетных программ, для реализации которых привлекаются автономные учреждения освещены в работах Э. Ведунга, Н. Ефимова, А. Кириленко, Н. Рубана, И. Сторонянской и других.

Высоко оценивая имеющиеся на сегодняшний день наработки и достижения, необходимо отметить, что процедуры программно-целевого планирования, используемые в автономных учреждениях России, имеют ряд недостатков, связанных с выбором приоритетных целей, установлением критериев оценки эффективности бюджетных программ, а также анализом достижения целей, разработкой системы показателей результативности и тому подобное. Также отдельного внимания заслуживают направления улучшения качества средне- и долгосрочного макроэкономического прогнозирования, а также отсутствие ответственности субъектов бюджетного процесса за достижение целей программно-целевого планирования.

Итак, с учетом обозначенного, цель статьи заключается в выявлении особенностей осуществления оценки и мониторинга эффективности выполнения бюджетных программ в общем контуре ресурсного цикла автономного учреждения.

Ограниченность бюджетных ресурсов на фоне роста социальных рисков побуждают к необходимости внедрения инструментария, который предоставил бы возможность определять эффективность государственных целевых программ и позволил бы корректировать объемы финансирования автономных учреждений, не затрагивая интересов общества.

Принципиальной проблемой существующих методических подходов к оценке эффективности бюджетных программ на современном этапе является неверное понимание термина «эффективность» и, как следствие, во многом некорректный и неадекватный алгоритм ее оценки.

С позиции экономики эффективность - это соотношение полученного результата от определенных мер к расходам на их реализацию [4, с. 48]. С позиции бюджетной политики государства под эффективностью выполнения бюджетных программ следует понимать социальный эффект от предоставления услуг населению [5, с. 9].

Опираясь на имеющиеся теоретические и практические разработки, представляется целесообразным на первом этапе исследования уточнить понятийный аппарат изучаемой проблематики.

Итак, мониторинг - это непрерывное отслеживание деятельности участников бюджетного процесса в рамках выполнения бюджетных программ, отклонений фактических результативных показателей от запланированных по установленным целям и задачам [6, с. 532]. В данном контексте представляется, что мониторинг выполнения бюджетных программ автономными учреждениями - это непрерывное отслеживание показателей государственной статистической и другой отчетности с целью установления их соответствия плану деятельности учреждения, а также для выявления отклонений от запланированных бюджетной программой целей, задач и результатов.

Оценка – это систематический анализ и исследование текущих и завершенных бюджетных программ с точки зрения эффективности и результативности достижения поставленных целей и задач [7, с. 92].

С учетом вышеизложенного, отметим, что основными задачами мониторинга и оценки эффективности выполнения бюджетных программ автономными учреждениями являются:

– анализ административных решений, принятых в ходе выполнения программы, их соответствие запланированным в бюджетной программе задачам;

– проверка достоверности финансовой отчетности учреждения, отчета о выполнении бюджетных программ и правильности ведения бухгалтерского учета;

– оценка надежности и качества внутреннего финансового контроля выполнения бюджетных программ;

– предотвращение принятию автономными учреждениями решений, которые могут привести к совершению бюджетных правонарушений;

– регулярное информирование органов власти (реализация императивных норм, предусмотренных частью 12 и частью 3-23 статьи 2 Закона РФ «Об автономных учреждениях»; порядок, частота, объем и т.д. определятся подзаконными нормативно-правовыми актами и, в частности, актами учредителей автономных учреждений) о соблюдении автономными учреждениями установленных государством ограничений по обороту финансовых ресурсов (о соблюдении лимитов

бюджетных ассигнований – временных, целевых и т.д., которые выделяются главными распорядителями средств в пределах бюджетных программ).

С использованием уточненного теоретического базиса, а также принимая во внимание этапы бюджетного планирования, прогнозирования и контроля, в табл. 1 представлена структуризация мониторинга и оценки эффективности бюджетных программ автономных учреждений в разрезе каждого этапа их ресурсного цикла.

Таблица 1

Мониторинг и оценка бюджетных программ на разных стадиях бюджетного процесса

Стадия бюджетного процесса	Мероприятия мониторинга и оценки бюджетных программ
Формирование бюджетной программы	1. Анализ правильности расчетов, представленных для обоснования необходимости расходов на реализацию бюджетной программы. 2. Исследование выполнения результативных показателей относительно их соответствия статистической, бухгалтерской и другой отчетности, анализ достаточности результативных показателей для дальнейшей оценки использования средств на выполнение бюджетной программы. 3. Проверка соответствия показателей бюджетных запросов, составленных в соответствии с распределением, доведенных главным распорядителем бюджетных средств
Выполнение бюджетной программы	1. Анализ административных решений, в частности принятых с целью выполнения бюджетной программы на предмет их соответствия ее стратегическим целям. 2. Проверка законного и целевого использования средств, выделенных для выполнения бюджетной программы. 3. Проверка правильности ведения бухгалтерского учета, своевременности и полноты отражения в нем проведенных хозяйственных операций по выполнению бюджетной программы
Отчет о выполнении бюджетной программы	1. Проверка достоверности показателей отчета о выполнении программы и их соответствие данным бухгалтерского учета. 2. Анализ финансовой отчетности и отчета о выполнении бюджетной программы. 3. Анализ результативных показателей бюджетной программы. 4. Сравнение результативных показателей бюджетной программы с аналогичными показателями за предыдущие бюджетные периоды и/или с показателями подобных программ

Традиционно для оценки эффективности бюджетных программ автономных учреждений используются результативные показатели бюджетной программы, поскольку они включают количественные и качественные индикаторы, которые определяют результат выполнения бюджетной программы, характеризуют ход ее реализации, степень достижения поставленной цели и выполнения ее задач [8, с. 155]. Результативные показатели базируются на официальной государственной статистической, финансовой и другой отчетности, данных бухгалтерского, статистического и управленческого учета [9, с. 762].

По мнению автора, для проведения мониторинга и оценки эффективности бюджетных программ в рамках ресурсного цикла автономного учреждения необходимо разработать формат, который в сжатом и понятном виде позволит отобразить данные о фактическом финансировании программы и выполнения показателей (в том числе по сравнению с планом). Удобство и информативность такого формата позволит принимать текущие решения по улучшению процесса управления программой (в т.ч. перераспределение средств между задачами программы и т.д.).

Разработка системы мониторинга должна осуществляться в начале проектирования программы. Для этого необходимо:

а) определить формат оценочных и мониторинговых процедур:

– измеряемые показатели (индикаторы), благодаря которым можно будет отслеживать ход выполнения программы;

– источники информации для проведения мониторинга (официальная статистика, отчетность о расходах бюджета, отчетность по услугам, работам, контингенту пользователей);

– периодичность (график) сбора информации (ежедневно, еженедельно, ежемесячно и т.п.);

– формы для сбора данных, технология обработки и анализа получаемой информации;

– планирование процедур дальнейшего использования полученных данных (определение пользователей данных мониторинга и процедуры предоставления данных).

б) определить ответственных и исполнителей, затраты на проведение мониторинга (назначение лиц, ответственных за получение необходимой информации и ее направление к пользователям).

Данные, полученные с помощью мониторинга (информация о финансировании программы, о показателях ее реализации), являются основой для оценки эффективности ее выполнения [10, с. 219].

Таким образом, резюмируя проведенное исследование, отметим следующее. Предложенные методические подходы к совершенствованию мониторинга и оценки эффективности бюджетных программ как составляющих ресурсного цикла автономного учреждения позволят повысить качество государственного контроля и мониторинга за реализацией государственных целевых программ. Периодическая оценка эффективности даст возможность не только количественно оценить уровень эффективности той или иной бюджетной программы, но и выявить узкие места, возникающие в процессе ее реализации.

Литература

1. Support to sector programmes: covering the three financing modalities: sector budget support, pool funding and EC project procedures. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. 387 p.
2. *Марков С.Н.* Программный бюджет в России как инструмент повышения эффективности государственных расходов // Финансовая экономика. 2019. №3. С. 760-765.
3. *Dahan, Momi*. Budget institutions and government effectiveness // Journal of public budgeting, accounting & financial management. 2020: Number 2; pp 217-246.
4. *Лукиных В.Ф., Тод Н.А., Шатохина А.С.* Метод оценки эффективности многокомпонентных экономических систем в формате проектно-ориентированных кластеров // Финансовая экономика. 2019. №2. С. 47-52.
5. *Кохан А.В., Голощапова О.С.* К вопросу формирования и оценки эффективности использования бюджетных средств // Балтийский экономический журнал. 2019. №3(27). С. 4-14.
6. *Меликсетян С.Н.* Актуальные направления повышения эффективности использования бюджетных средств в России // Международный бухгалтерский учет. 2019. Т. 22. №5(455). С. 527-544.
7. *Kwarteng, Amoako*. The impact of budgetary planning on resource allocation: evidence from a developing country // African journal of economic and management studies. 2018. Volume 9: Issue 1; pp 88-100.
8. *Bowen, T.* Renee et al. Efficiency of flexible budgetary institutions // Journal of economic theory. 2017. Volume 167; pp 148-176.
9. *Марков С.Н.* Программный бюджет в России как инструмент повышения эффективности государственных расходов // Финансовая экономика. 2019. №3. С. 760-765.
10. *Хамурадов М.А.* Роль программно-целевого подхода как инструмента повышения эффективности исполнения расходной части бюджетов бюджетной системы РФ // Финансовая экономика. 2019. №10. С. 219-220.

Turishcheva Tatyana Borisovna, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Accounting and Taxation, G.V. Plekhanov Russian University of Economics (36, Stremyanniy per., Moscow, 117997, Russian Federation);

Associate Professor, Audit and Corporate Reporting Department, Financial University under the Government of the Russian Federation (49, Leningrad Ave., Moscow, 125993, Russian Federation).

E-mail: ttb2812@mail.ru

MONITORING AND EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF BUDGET PROGRAMS AS COMPONENTS OF THE RESOURCE CYCLE OF AN AUTONOMOUS INSTITUTION

Abstract

The article presents a detailed analysis of the features and specifics of monitoring and evaluating the effectiveness of budget programs as components of the resource cycle of an autonomous institution. Particular attention is paid to the theoretical foundations of understanding assessment and monitoring procedures. In addition, the main tasks of monitoring and evaluating the effectiveness of budget programs of autonomous institutions are outlined. Using a refined theoretical basis, as well as taking into account the stages of budget planning, forecasting and control, measures for monitoring and evaluating budget programs implemented by autonomous institutions were clarified in the context of specific stages of the budget process.

Keywords: *autonomous institution, budget program, assessment, monitoring, efficiency, process, plan, control, reporting.*

References

1. Support to sector programmes: covering the three financing modalities: sector budget support, pool funding and EC project procedures. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. 387 p.
2. Markov S.N. Programmnyj byudzhet v Rossii kak instrument povysheniya effektivnosti gosudarstvennyh raskhodov // Finansovaya ekonomika. 2019. №3. P. 760-765.
3. Dahan, Momi. Budget institutions and government effectiveness // Journal of public budgeting, accounting & financial management. 2020: Number 2; pp 217-246.
4. Lukinyh V.F., Tod N.A., SHatohina A.S. Metod ocenki effektivnosti mnogokomponentnyh ekonomicheskih sistem v formate proektno-orientirovannyh klasterov // Finansovaya ekonomika. 2019. №2. P. 47-52.
5. Kohan A.V., Goloshchapova O.S. K voprosu formirovaniya i ocenki effektivnosti ispol'zovaniya byudzhetnyh sredstv // Baltijskij ekonomicheskij zhurnal. 2019. №3(27). P. 4-14.
6. Meliksetyan S.N. Aktual'nye napravleniya povysheniya effektivnosti ispol'zovaniya byudzhetnyh sredstv v Rossii // Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet. 2019. T. 22. №5(455). P. 527-544.
7. Kwarteng, Amoako. The impact of budgetary planning on resource allocation: evidence from a developing country // African journal of economic and management studies. 2018. Volume 9: Issue 1; pp 88-100.
8. Bowen, T. Renee et al. Efficiency of flexible budgetary institutions // Journal of economic theory. 2017. Volume 167; pp 148-176.
9. Markov S.N. Programmnyj byudzhet v Rossii kak instrument povysheniya effektivnosti gosudarstvennyh raskhodov // Finansovaya ekonomika. 2019. №3. P. 760-765.
10. Hamuradov M.A. Rol' programmno-celevogo podhoda kak instrumenta povysheniya effektivnosti ispolneniya raskhodnoj chasti byudzhetov byudzhetnoj sistemy RF // Finansovaya ekonomika. 2019. №10. P. 219-220.