

УДК 336.027;336.13;336.15;336.56

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

*Васюнина Маргарита Леонидовна, канд. экон. наук, доцент Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
MVasyunina@fa.ru*

Цель статьи – определение перспектив совершенствования оценки эффективности межбюджетных трансфертов. Обобщены основные теоретические подходы к определению эффективности и результативности межбюджетных трансфертов, определены проблемы правового обеспечения оценки их использования. Сформулированы причины невыполнения субъектами Российской Федерации параметров результативности межбюджетных субсидий. Охарактеризованы межбюджетные трансферты, ориентированные на результат, как перспективная форма межбюджетного перераспределения, способствующая повышению эффективности бюджетных расходов по данному направлению. Сформулированы предложения по формированию системы критериев оценки использования межбюджетных трансфертов, а также расширению состава трансфертов, ориентированных на результат.

Ключевые слова: бюджет субъекта Российской Федерации; межбюджетный трансферт; результативность; субсидия; субвенция; дотация; эффективность.

ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF INTERBUDGET TRANSFERS TO FEDERAL SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

*Vasyunina Margarita L., PhD (Economics), associate professor the Public Finance Department, Moscow, Russia
MVasyunina@fa.ru*

The purpose of the paper was is to determine the prospects for improving the assessment of the interbudgetary transfer effectiveness. The key theoretical approaches to measuring the efficiency and effectiveness of interbudgetary transfers are generalized; problems of the legal framework for the assessment are identified. The reasons for default in achieving the interbudgetary subsidy effectiveness parameters by federal subjects are formulated. Result-oriented interbudgetary transfers are characterized as an advantageous inter-budgetary reallocation scheme contributing to the higher efficiency of budget expenditures in this area. Proposals related to the establishment of a system of criteria for assessing the use of interbudgetary transfers as well as expansion of the result-oriented transfers are formulated.

Keywords: budget of a Russian Federation subject; interbudgetary transfer; effectiveness; subsidy; subvention; efficiency.

Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных трансфертов

В условиях жесткой ограниченности государственных финансовых ресурсов и необходимости оптимизации бюджетных расходов перспек-

тивным направлением совершенствования межбюджетных отношений является повышение эффективности финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, что требует формирования системы оценки межбюджетных трансфертов и создания инструментов,

* Публикация подготовлена в рамках выполнения НИР по Государственному заданию Финансовому университету по теме: «Направления модернизации межбюджетных отношений в Российской Федерации».

способствующих их результативному использованию.

Эффективность межбюджетных трансфертов может определяться посредством трех подходов.

Первый подход базируется на признании за межбюджетным трансфертом функции регулятора экономического и социального развития регионов. За основу берется реализация бюджетного выравнивания субъектов Российской Федерации и финансового обеспечения полномочий региональных органов государственной власти. Соответственно критерии эффективности нацелены на определение степени зависимости бюджетов субъектов Российской Федерации от федерального бюджета в финансовом обеспечении расходных обязательств публично-правовых образований; пределов самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выборе приоритетов и направлений использования межбюджетных трансфертов; уровня обеспечения межрегионального финансового выравнивания. Таким образом, оценка эффективности межбюджетных трансфертов осуществляется по направлениям функционального назначения межбюджетных трансфертов.

Анализ эффективности дотаций, субсидий и субвенций проводится с учетом уровня безвозмездных поступлений в объеме доходов бюджетов субъектов Российской Федерации (консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации); структуры межбюджетных трансфертов и соотношения необусловленных и обусловленных трансфертов субъекту Российской Федерации; коэффициентов вариации бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и влияния межбюджетных трансфертов на межрегиональную дифференциацию уровня доходов.

Второй подход предполагает осуществление оценки эффективности межбюджетных трансфертов как вида бюджетных расходов на основе анализа использования субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов, в том числе в ходе освоения бюджетных средств. В качестве критериев эффективности межбюджетных трансфертов выступают степень прямой экономии бюджетных средств; соответствие фактических результатов использования межбюджетных трансфертов ожидаемым, а также социально-экономическим задачам развития регионов; в отдельных

случаях — соотношение объемов межбюджетных трансфертов и результатов, получаемых в ходе освоения бюджетных средств. Приоритетное положение в применяемых методиках занимает определение степени достижения ожидаемых показателей результативности при заданном объеме межбюджетного трансферта. Таким образом, оценка эффективности межбюджетных трансфертов строится на основе анализа использования субъектами Российской Федерации бюджетных средств с учетом специфики дотаций, субсидий и субвенций как формы государственных расходов.

Третий подход основывается на оценке эффективности межбюджетных трансфертов как инструменте межбюджетного перераспределения средств. В отличие от второго подхода оценивается не только использование межбюджетных трансфертов, но и организация управления ими. Определение эффективности межбюджетных трансфертов осуществляется в соответствии с такими критериями, как достижение целевых показателей использования межбюджетных трансфертов и экономии бюджетных средств; обоснованность планирования объемов межбюджетных трансфертов в соответствии с ожидаемыми результатами; своевременность распределения бюджетных ассигнований между субъектами Российской Федерации и заключения соглашений о предоставлении бюджетных средств; кассовое исполнение бюджета по расходам в части межбюджетных трансфертов; качество внутреннего контроля за использованием межбюджетных трансфертов; обеспечение открытости и доступности информации о предоставлении и использовании межбюджетных трансфертов.

Анализ эффективности бюджетных расходов осуществляется с учетом наличия неосвоенных на конец финансового года остатков межбюджетных трансфертов на счетах, равномерности доведения бюджетных средств до субъектов Российской Федерации. Таким образом, в рамках данного подхода учитываются не только результаты расходования бюджетных средств, но и условия, и процедуры организации предоставления и использования межбюджетных трансфертов, определяющие экономию и результативность бюджетных расходов.

Отсутствие единых теоретических подходов к определению эффективности межбюджетных

трансфертов обуславливает многовариантность методик, применяемых контрольно-счетными органами и субъектами внутреннего государственного финансового контроля при анализе эффективности межбюджетных трансфертов.

При расчете эффективности использования бюджетных средств важно учитывать особенности организации нецелевых и целевых трансфертов, в том числе долевого и недолевого, лимитированных и нелимитированных, текущих и капитальных.

Аналогично не обеспечивается однозначность оценки результативности бюджетных расходов. Известны примеры отождествления эффективности и результативности использования межбюджетных трансфертов. В частности, действующие правила предоставления межбюджетных субсидий предусматривают оценку эффективности их использования на основе показателей результативности. В большинстве случаев результативность бюджетных расходов определяется исходя из сравнения фактических и плановых целевых показателей, свидетельствующих о степени достижения запланированного (а не наилучшего) результата. В свою очередь соотношение наилучших результатов использования бюджетных средств и объемов затрат принимается за экономичность.

Таким образом, преодоление разногласий в методологическом и правовом определении эффективности межбюджетных трансфертов и ее образующих элементов и на этой основе формирование системы критериев оценки использования межбюджетных трансфертов — одно из направлений совершенствования механизма межбюджетных отношений. Его реализация предполагает:

- корректировку в ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации определения результативности бюджетных расходов как степени достижения запланированного результата с использованием определенного объема бюджетных средств;

- разработку классификации критериев эффективности использования межбюджетных трансфертов по видам и назначению;
- разработку показателей эффективности использования нецелевых межбюджетных трансфертов (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов);
- обеспечение соответствия критериев результативности использования межбюджетных трансфертов целевым индикаторам и показателям конечных результатов соответствующих государственных программ (подпрограмм).

Представляется, что под эффективностью использования межбюджетных трансфертов должны подразумеваться количественные и качественные результаты освоения субъектами Российской Федерации бюджетных средств, которые объединяют оценку степени достижения промежуточных и конечных результатов межбюджетного перераспределения, а также качество управления межбюджетными трансфертами, обеспечивающее достижение указанных результатов. В свою очередь результативность использования межбюджетных трансфертов отражает степень достижения запланированного результата использования бюджетных средств, соответствующего назначению межбюджетного трансферта и связанного с выполнением основных мероприятий государственной программы (подпрограммы).

При расчете эффективности использования бюджетных средств важно учитывать особенности организации нецелевых и целевых трансфертов, в том числе долевого и недолевого, лимитированных и нелимитированных, текущих и капитальных. Целесообразно выделение универсальных показателей эффективности, применимых для оценки всех видов межбюджетных трансфертов одной группы, и индивидуальных показателей, отражающих результаты использования трансферта в конкретной области (сфере).

Комплекс универсальных показателей должен включать параметры качества управления трансфертами: остатки не освоенных на конец финансового года бюджетных средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет; нару-

шение условий предоставления межбюджетных трансфертов, установленных соглашением о предоставлении трансферта и др. В свою очередь, определение результативности предполагает сравнение плановых (доводимых до субъекта Российской Федерации в рамках соглашения) и достигнутых значений показателей, отражающих ход реализации основных мероприятий и решения задач государственной программы (подпрограммы), в рамках которой предоставляются соответствующие трансферты.

Оценка результативности целевых межбюджетных трансфертов

В сложившейся практике оценка результативности ограничена целевыми межбюджетными трансфертами. Механизм распределения и предоставления нецелевых межбюджетных трансфертов не предусматривает доведения до субъектов Российской Федерации целевых параметров использования бюджетных средств, определяющих последующую ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Использование дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов не предусматривает обязательств субъектов Российской Федерации по достижению целевых показателей, соответствующих назначению данных межбюджетных трансфертов. Иными словами, более 50% межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета предоставляется и используется без последующей оценки эффективности их применения.

Согласно действующим методикам показатели результативности доводятся исключительно по межбюджетным субсидиям. При этом значения показателей результативности использования субсидий устанавливаются в рамках индивидуальных соглашений с высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, что снижает прозрачность механизма межбюджетного перераспределения средств. Устанавливаемые показатели во многих случаях не увязаны с целевыми индикаторами реализации государственных программ (подпрограмм).

На этом фоне отмечается устойчивая тенденция невыполнения субъектами Российской Феде-

рации доводимых параметров результативности использования межбюджетных трансфертов. Отчетные сведения Минфина России свидетельствуют: по итогам 2014 г. 30% субъектов Российской Федерации не достигли плановых показателей результативности использования субсидий. Среди причин невыполнения субъектами Российской Федерации параметров результативности:

- невысокое качество организации и управления межбюджетными субсидиями: несвоевременное проведение конкурсных процедур и оформления договоров и соглашений; неисполнение или исполнение в неполном объеме контрактных обязательств подрядными организациями; несвоевременная подготовка лицензий, экспертиз, сертификатов для проведения субсидируемых мероприятий; погрешности в планировании целевых значений показателей результативности и др.;

Более 50% межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета предоставляется и используется без последующей оценки эффективности их применения.

- низкий спрос субъектов хозяйствования на государственную финансовую поддержку, софинансируемую из бюджетов разных уровней в рамках межбюджетного перераспределения (снижение уровня кредитования субъектов хозяйствования и соответственно объема субсидирования процентной ставки по кредитам, а также снижение объемов субсидируемого производства и др.).

Таким образом, оптимизация форм межбюджетного перераспределения, направленная на мотивацию субъектов Российской Федерации к достижению необходимых общественно значимых результатов, не теряет своей актуальности.

Целевые межбюджетные трансферты или трансферты, ориентированные на результат?

Поиск наилучших форм межбюджетных трансфертов, позволяющих повышать эффективность бюджетных расходов, требует определения различий между целевыми межбюджетными трансфертами и межбюджетными трансфертами, ориентированными на результат. Целевые межбюджетные трансферты предполагают использование бюджетных средств по обозначенным в соглашении конкретным направлениям, определяя ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации за их целевое использование. Применение целевых межбюджетных трансфертов влечет снижение финансовой самостоятельности и маневренности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что несколько искажает региональные приоритеты. В свою очередь, предоставление межбюджетных трансфертов, ориентированных на результат, предполагает установление конкретных результатов использования межбюджетных трансфертов и определение ответственности органов государственной власти за их достижение. Международный опыт свидетельствует о том, что межбюджетные трансферты, ориентированные на результат, иным образом отвечают принципам подотчетности и прозрачности, нежели традиционные целевые трансферты. Способствуя финансовому благополучию субъекта Российской Федерации, они не вызывают роста расходов его бюджета в той мере, которой это свойственно целевым нелимитированным трансфертам.

Применяемые в Российской Федерации инструменты межбюджетного перераспределения отвечают признакам трансфертов, ориентированных на результат, в части субсидий консолидированного типа. Порядок предоставления субвенций, равно как и большинства иных межбюджетных трансфертов, не предусматривает требований, касающихся достижения общественно значимых результатов. Таким образом, расширение состава межбюджетных трансфертов, ориентированных на результат, — перспективное направление совершенствования межбюджетных отношений. В этой связи целесообразно расширение показателей результативности для всех видов субсидий и субвенций. Не лишено оснований утверждение

параметров результативности для нецелевых трансфертов в части дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, предоставление которых создает благоприятные условия для повышения качества сбалансированности бюджетов. Соответственно критерии оценки результативности использования данных дотаций могут отражать уровень просроченной кредиторской задолженности к объему расходов бюджета субъекта Российской Федерации, величину дефицита бюджета к объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, уровень государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

Предоставление межбюджетных трансфертов, ориентированных на результат, предполагает установление конкретных результатов использования межбюджетных трансфертов и определение ответственности органов государственной власти за их достижение.

Выводы

Перспективным направлением обеспечения эффективности межбюджетных трансфертов является расширение состава межбюджетных трансфертов (как целевых, так и нецелевых), ориентированных на результат и соответствующее повышение их уровня в структуре межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации. Международный опыт свидетельствует о целесообразности применения данного вида трансфертов в части софинансирования расходных обязательств на обеспечение деятельности общественного сектора и оказания государственных и муниципальных услуг, а также реализации административных и финансовых проектов. Успешная реализация данной задачи предполагает методологическую и правовую подготовку

системы оценки эффективности и результативности использования межбюджетных трансфертов, в том числе с учетом специфики блочной (консолидированной) формы как наиболее соответствующей содержанию трансфертов, ориентированных на результат.

ЛИТЕРАТУРА

1. Фрумина С.В. Проблемы предоставления субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации // Сибирская финансовая школа. 2016. № 5 (118). С. 63–67.
2. Васюнина М.Л. Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации: современные проблемы и приоритеты // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 45 (327). С. 17–27.
3. Местное самоуправление и муниципальные финансы: учеб. пособие / колл. авторов; под ред. В.Б. Зотова, Е.В. Маркиной и С.Е. Прокофьева. М.: Издательство «Российская муниципальная академия», 2016.
4. Соляникова С.П., Раковский И.Д. Концептуальные подходы к оценке качества управления региональными бюджетами // Инновационное развитие экономики. 2016. № 4 (34). С. 164–172.
5. Shah A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / The World Bank. Washington D. C., 2007. 624 с.
6. Отчет о достижении показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации в 2014 г. по итогам мониторинга предоставления субсидий, достижения значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации. Минфин России, 2015. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2015/05/main/otchet_po_monitoringu_subsidiy_za_2014_god.pdf (дата обращения: 01.12.2016).
7. Полякова О.А., Аландаров Р.А. Бюджетная политика Российской Федерации в условиях экономической неопределенности // Вестник Финансового университета. 2015. № 5 (89). С. 6–12.

REFERENCES

1. Frumina S.V. Problems of subsidies from the federal budget of the Russian Federation subjects [Problemy predostavleniya subsidij iz federal'nogo bjudzheta sub#ektam Rossijskoj Federacii]. *Sibirskaja finansovaja shkola – Siberian Financial School*, 2016, No. 5 (118), pp. 63–67.
2. Vasyunina M.L. Intergovernmental transfers for the constituent entities of the Russian Federation: contemporary issues and priorities [Mezhhjudzhetnye transferty sub#ektam Rossijskoj Federacii: sovremennye problemy i priority]. *Finansovaja analitika: problemy i reshenija – Financial Analytics: Science and Experience*, 2016, No. 45 (327), pp. 17–27.
3. Municipal Government and Municipal Finance [Mestnoe samoupravlenie i municipal'nye finansy]. Koll. avtorov; pod red. V.B. Zotova, E.V. Markinoj i S.E. Prokof'eva. Moscow, Russian Municipal Academy, 2016.
4. Solyannikova S.P., Rakovsky I.D. Conceptual approaches to the assessment of the quality control regional budgets [Konceptual'nye podhody k ocenke kachestva upravlenija regional'nymi bjudzhetami]. *Innovacionnoe razvitie jekonomiki – Innovative development of economy*, 2016, No. 4 (34), pp. 164–172.
5. A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / The World Bank. Washington D. C., 2007. 624 p.
6. A Report on the Results of the Use of Subsidies to the Regions in 2014. Ministry of Finance of the Russian Federation [Otchet o dostizhenii pokazatelej rezul'tativnosti ispol'zovaniya subsidij sub#ektami Rossijskoj Federatsii v 2014 g. po itogam monitoringa predostavleniya subsidij, dostizheniya znachenij pokazatelej rezul'tativnosti ispol'zovaniya subsidij sub#ektami Rossijskoj Federatsii. Minfin Rossii, 2015]. Available at: http://minfin.ru/common/upload/library/2015/05/main/otchet_po_monitoringu_subsidiy_za_2014_god.pdf (accessed 01.12.2016).
7. Polyakova O. A., Alandarov R. A. Russian Federation Budgetary policy in conditions of economic uncertainty [Bjudzhetnaja politika Rossijskoj Federacii v uslovijah jekonomicheskoy neopredelennosti]. *Vestnik Finansovogo universiteta – Bulletin of Financial University*, 2015, No. 5 (89), pp. 6–12.