

К вопросу об эффективности и результативности бюджетного финансирования физической культуры и спорта

© 2013 И.Р. Киреева

Казанский (Приволжский) федеральный университет

E-mail: kar-indira@bk.ru

Рассмотрены различные подходы к показателям “эффективности” и “результативности” бюджетного финансирования расходов. В связи с тем что развитие физической культуры и спорта является приоритетным направлением расходования бюджетных средств в Российской Федерации, предпринимается попытка определения показателей эффективности и результативности бюджетного финансирования физической культуры и спорта.

Ключевые слова: эффективность, результативность, физическая культура, спорт.

Важным шагом к повышению эффективности финансирования расходов явилось принятие законодательных актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований о внедрении методов бюджетирования, ориентированного на результат, особенно Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 г., утвержденного Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 “О мерах по повышению результативности бюджетных расходов”. Согласно данной Концепции предполагалось распределение бюджетных ресурсов в соответствии с результатами деятельности участников бюджетного процесса в рамках жестких бюджетных ограничений. Проблема эффективности и результативности расходования бюджетных средств актуальна и для отрасли физической культуры и спорта. Начиная с 2006 г. финансирование подведомственных управлениям по физической культуре и спорту субъектов Российской Федерации учреждений рассчитывается и осуществляется на основании количественных показателей бюджетных услуг, оказываемых населению, и нормативов стоимости бюджетных услуг. Так, к индикаторам качества услуг в области физкультуры и спорта относятся: стабильность контингента, занимающегося в спортивной школе, доля занимающихся, имеющих спортивные разряды и доля тренеров-преподавателей, имеющих различные разряды и звания.

Однако необходимо отметить, что при рассмотрении путей повышения эффективности и результативности бюджетных расходов в нормативных правовых актах, экономической литературе используются различные подходы к определениям понятий эффективности и результативности. В связи с этим представляется необходимым уточнение этих показателей как в целом для бюджетных расходов, так и для расходов на физическую культуру и спорт.

Оценка эффективности особенно актуальна при сравнении между собой двух и более мероприятий в процессе выбора одного из возможных управленческих решений или при решении вопроса о финансировании нескольких мероприятий в условиях нехватки бюджетных средств на их реализацию в полном объеме. Поэтому бюджетные реформы должны быть направлены на повышение эффективности бюджетного финансирования. Однако как в экономической литературе, так и в нормативных правовых актах используются различные подходы к определению термина “эффективность”.

Эффективность из-за многоаспектности и динамичности является одной из наиболее важных и одновременно дискуссионных показателей. Г.Л. Багиев, А.Н. Асаул по этому поводу отмечают: “В отечественной экономической литературе последних десятилетий вряд ли можно было найти более распространенное понятие, чем эффективность”¹.

Проблемам определения оптимального объема и структуры бюджетных расходов посвящено значительное количество научных работ и положений теории общественных финансов, яркими представителями которой являются Р. Масгрейв и П. Масгрейв, Дж. Стиглиц, предлагавшие использовать при принятии бюджетных решений методику анализа “затраты-выгоды”. Напротив, А. Вильдавски, Ч. Линдблум, О. Дэвис, М. Демпстер, П. Натчез и И. Бапп, являясь критиками анализа “затраты-выгоды”, предложили теоретические подходы к анализу бюджетного процесса, уделив основное внимание исследованию бюджетных процедур относительно небольшой части расходов (модель “инкрементального” бюджета).

Институциональные аспекты эффективности бюджетных расходов рассматриваются в работах Т. Эггертсона, П. Милгрона и Дж. Робер-

тса (теория организации и контрактов), А. Алчиана и Г. Демсеца (стимулирующие контракты), А. Алесины, П. Перотти, Д. Потерба, Д. Альты, Р. Лоури (виды регламентации бюджетных процедур с точки зрения влияния на различные аспекты эффективности расходов).

Эффективность бюджетных расходов в рамках концепции нового государственного управления и системы управления общественными расходами рассматривается в работах А. Шика, А. Премчанда, Е. Кампоса, С. Прадхана, Р. Аллана и Д. Томасси.

Российские исследования эффективности расходов в общественном секторе до сих пор не носили комплексного характера и представляли собой работы по исследованию проблем управления расходами в отдельных сферах вмешательства государства, предложений по локальным изменениям. Наибольший интерес представляют работы В.В. Новожилова, Л. Якобсона, М. Афанасьева, А. Бабича, Л. Павловой, А. Шаститко, Е. Бушмина и др.

Характеризуя исследуемый нами показатель, Л.И. Лопатников отмечает, что эффективность - это одно из наиболее общих экономических понятий, не имеющих пока, по-видимому, единого общепризнанного определения. Она представляет собой качество некоторой системы, в частности - экономической: а именно ее характеристика с точки зрения соотношения затрат и результатов функционирования системы. Данный подход является наиболее распространенным. Но рассмотрение эффективности только с позиций затратного аспекта без учета конечной эффективности, результата не покажет качественного развития процесса или общества. В связи с этим многие определения эффективности связывают с ее целевой направленностью, которая основана на программно-целевом планировании и заключается в возможности для управляющего органа добиться значительной концентрации ресурсов именно в рамках программного решения отдельной проблемы.

Понятие "эффективность" связано с понятием "результативность". Результативность (effectiveness) определяется ИСО 9000:2005 как степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов (в англ. варианте: doing right things - необходимость, полезность работы). Эффективностью (в англ. варианте: efficiency - doing things right, т.е. делать работу правильно, но она может быть и бесполезной) в соответствии с ИСО 9000:2005 считается связь между достигнутым результатом и использованными ресурсами, что практически соответствует определению, которое дает Современ-

ный экономический словарь. Эффективность - относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим и обеспечивающим его получение².

Питер Друкер также указывал на различие данных терминов: "результативность" (effectiveness) означает "делать правильные вещи" (doing the right things), а "эффективность" (efficiency) - "делать вещи правильно" (doing things right). И то и другое одинаково важно. П. Друкер обращает внимание на то, чтобы мы сначала определились с выбором стратегии, с целевой направленностью нашей деятельности, а затем постарались достигнуть поставленных целей минимально возможными средствами³.

Мы видим, что понятие "результативность" близко к понятию "эффективность". Но, как нам представляется, первая определяется, как способность системы производить экономический эффект (абсолютное выражение) и выражается значениями выходных параметров, показателей деятельности объекта управления, а вторая - как способность системы производить тот же экономический эффект, но с наименьшими затратами.

Таким образом, эффективность бюджетного финансирования - это достижение оптимальных количественных и качественных параметров, критериев уровня развития натуральных объектов или инфраструктуры государственного управления при бюджетных затратах, меньших относительно других способов реализации государственных задач. При этом эффективность бюджетного финансирования физической культуры и спорта можно определить как достижение оптимальных количественных (число занимающихся физической культурой и спортом, число спортивных объектов и др.) и качественных параметров (улучшение здоровья, снижение и др.), критериев уровня развития спортивных объектов, подведомственных государственным (муниципальным) органам управления при наименьших бюджетных затратах (возможно, при совмещении бюджетных и внебюджетных источников финансирования объектов).

В ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации раскрыт принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. Данный принцип означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного

бюджетом объема средств, но вопрос, чему эквивалентен оптимальный результат, не решается. Действительно, одна из основных и сложных задач при внедрении принципов бюджетирования, ориентированного на результат, – разработка сбалансированного набора показателей, которые характеризуют предоставленные услуги, результаты их предоставления и взаимосвязь осуществляемой деятельности и результатов. В этой связи принято выделять показатели текущих и конечных результатов. Показатели текущих результатов отражают объем произведенных субъектом бюджетного планирования работ либо оказанных им услуг, например, число учеников (студентов), которым предоставлены услуги по физической культуре и спорту по заданной программе, количество услуг физической культуры и спорта на одного жителя и др. Далее эти показатели соотносят с расходами на их достижение.

Показатели же конечных результатов отражают общественно значимые социальные последствия той деятельности, объемы которой измеряются показателями непосредственных результатов. В эту группу включаются показатели, характеризующие эффект для внешних потребителей от бюджетных услуг, т.е. выгоду (пользу) от предоставленных услуг для потребителя и общества в целом, например, повышение доступности услуг физической культуры и спорта, ориентацию на здоровый образ жизни и др. И самая трудная задача при этом – правильный выбор показателей, характеризующих конечный результат, ведь на него могут влиять побочные факторы и действия, не связанные с осуществляемой деятельностью.

Можно сделать вывод о том, что текущий результат деятельности – количество оказанных услуг, а конечный – то, ради чего предоставляется услуга, польза и выгода от предоставленных услуг для получателей услуг и общества в целом, при этом важной характеристикой является качество услуги.

В рамках проводимых реформ органами власти Российской Федерации был разработан перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, которые утверждены Указами Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. □ 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”, от 24 апреля 2008 г. □ 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов”, соответственно. Такими показателями в области физической культуры и спорта являлись

показатели обеспеченности спортивными сооружениями в субъекте Российской Федерации, оценка вовлеченности населения в занятия физической культурой и спортом, численность студентов, занимающихся физической культурой и спортом, и прочие показатели. С 2013 г., согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. □ 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”, перечень обязательных для расчета показателей оценки эффективности будет сокращен. Однако при расчете индивидуальных показателей субъектам Российской Федерации для повышения рейтинга дополнительно предоставляется возможность расчета двух индивидуальных показателей из предложенных субъектом Российской Федерации, в том числе из раздела “Физическая культура и спорт” согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 г. □ 28.

Таким образом, в целях стимулирования внедрения эффективных методов управления расходованием бюджетных средств на физическую культуру и спорт необходимо разработать и реализовать региональные программы повышения эффективности бюджетных расходов, одним из основных принципов которых должна стать взаимосвязь показателей социально-экономического развития муниципальных образований и результатов проведения институциональных реформ с бюджетной политикой в области межбюджетных отношений.

Как мы полагаем, результатами проводимых реформ в финансировании изученной отрасли должна стать оптимизация бюджетных расходов на физическую культуру и спорт. В этих условиях на первое место выходят проблемы эффективности использования средств, а именно разработка системы показателей эффективности и результативности расходования бюджетных средств на физическую культуру и спорт исходя из компонентов отрасли и их постоянный мониторинг. Несомненным фактором повышения эффективности государственного финансирования расходов на развитие физической культуры и спорта является переход на финансирование в рамках программно-целевого метода и бюджетирования, ориентированного на результат.

¹ Багиев Г.Л., Асаул А.Н. Организация предпринимательской деятельности. СПб., 2001.

² Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М., 1999.

³ Друкер П.Ф. Энциклопедия менеджмента : пер. с англ. М., 2004.