

ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ¹

Афанасьев М.П.*, Шаш Н.Н.**

Аннотация

Программное бюджетирование направлено на повышение эффективности государственного сектора. Разработка государственных программ объединяет все инструменты достижения целей государственной политики. При этом не для всех реализуемых программ выполняются целевые индикаторы и достигаются запланированные результаты.

В статье проанализированы особенности государственных программ, рассматриваются подходы к оценке их эффективности. Выделены структурные единицы и элементы эффективности, сформулировано условие эффективности – наличие непосредственной взаимосвязи между мероприятиями и показателями оценки, – которое показано на примере программы в области здравоохранения.

Авторы уточняют и конкретизируют понятие эффективности применительно к результатам реализации программ и исследуют аспекты эффективности.

Исследуется зарубежный опыт. Описаны подходы к оценке эффективности бюджетных программ, применяемые в США, Франции, Южной Кореи. Показано, что важной и до конца не решенной проблемой остается оценка эффективности программ, несмотря на большое количество применяемых методик.

Раскрыты принципы оценки эффективности и критерии эффективности бюджетных расходов при реализации государственных программ. Приведены примеры показателей и предложен алгоритм, который может быть использован при оценке эффективности экологических программ, содержится анализ методов мониторинга и оценки программ, выявлены их преимущества и недостатки.

Доказывается, что комплексная оценка эффективности позволяет объективно оценить эффект вложенных государством финансовых ресурсов и определить эффективность реализации государственной политики в приоритетных сферах.

Ключевые слова: программное бюджетирование; государственная программа; оценка государственных программ; показатели оценки эффективности программ; инструменты оценки эффективности; алгоритм оценки эффективности программ.

¹ Данный материал подготовлен в рамках развития комплекта учебно-методических материалов по дисциплине «Бюджет и бюджетная система».

* Афанасьев Мстислав Платонович – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственных финансов НИУ ВШЭ. E-mail: mstafan@hse.ru
Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, Мясницкая ул., 20.

** Шаш Наталия Николаевна – доктор экономических наук, профессор кафедры «Государственные и муниципальные финансы» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. E-mail: nat_vshu@mail.ru
Адрес: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, 125993, Москва, Ленинградский проспект, 49.

В современных условиях в связи с переходом на программно-целевое бюджетирование необычайную актуальность приобретает проблема качественного улучшения различных видов бюджетных программ, реализуемых в Российской Федерации. Всегда ли программные мероприятия достигают своих целей? какие результаты мы получаем? как нам следует усовершенствовать программные документы? Получить достоверный ответ на эти вопросы можно лишь при условии использования эффективного инструментария оценки, что требует разработки и внедрения оценочных методов и процедур, позволяющих наиболее адекватно измерить результаты в ходе реализации программ.

Несмотря на стратегическую важность данной проблемы, и по сей день ни в российской, ни в зарубежной практике не создано единой методики, позволяющей построить систему оценки эффективности реализуемых бюджетных программ разного уровня. Анализ результатов реализации целого ряда программ в Российской Федерации свидетельствует о том, что общим для большинства из них является невыполнение целевых индикаторов и, как следствие, недостижение запланированных результатов. Сложившаяся ситуация требует выработки и внедрения подходов, направленных на повышение эффективности управления государственными программами.

Подходы к эффективному управлению бюджетными программами

Разработка бюджетных программ может рассматриваться как попытка объединения всех инструментов достижения целей государственной политики. При этом анализ бюджетной практики разных стран мира дает основания говорить о том, что в большинстве случаев эти программы нуждаются в дальнейшем совершенствовании, поскольку результаты, полученные в ходе их реализации, не в полной мере отвечают понятию эффективности. Не является исключением и Российская Федерация, для которой в условиях ограниченных бюджетных ассигнований становится весьма актуальной проблема повышения эффективности их использования для достижения поставленных целей.

Таким образом, экспертам и практикам следует сосредоточить свое внимание на внедрении в отечественный бюджетный процесс подходов, направленных на эффективное управление бюджетными программами. Сложность данной задачи состоит в том, что специфика российской модели программного бюджетирования не позволяет напрямую заимствовать методы, с успехом использующиеся в странах, перешедших на программный формат бюджета². Это связано с тем, что, например, государственные

² Достаточно подробное описание моделей программного бюджетирования Франции, Швеции, Южной Кореи приведено в работе «Построение программного бюджета и оценка эффективности программ.» / Н.Н. Шаш // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. – 2011. – № 2. С. 57–60.

программы³ Российской Федерации имеют существенные отличия от традиционных бюджетных программ, реализуемых в США, Канаде, Франции, Швеции, Южной Кореи и других странах. По своей сути они больше соответствуют «миссиям» во Франции и «межведомственным программам» в Южной Кореи, в связи с чем целесообразно рассмотреть структуру реализуемых в Российской Федерации государственных программ.

Как известно, любая государственная программа Российской Федерации состоит из следующих структурных единиц:

- подпрограмм и (или) федеральных целевых программ;
- ведомственных целевых программ и (или) основных мероприятий;
- мероприятий.

Фундаментом для разработки государственных программ служат: 1) положения концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации; 2) утвержденные на соответствующий период основные направления деятельности Правительства Российской Федерации; 3) федеральные законы; 4) решения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. В процессе разработки госпрограмм в обязательном порядке должен соблюдаться определенный ряд принципов⁴.

Согласно нормативным документам⁵, основные параметры утвержденных государственных программ подлежат отражению в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период. Именно комплексный характер государственных программ⁶ требует, чтобы еще на этапе разработки федерального бюджета были соблюдены следующие условия, которые могут рассматриваться как элементы эффективности бюджетных программ.

Элементы эффективной государственной программы:

- четкая формулировка цели программы;
- разработка логической структуры программы;
- определение программных подцелей для каждого министерства-участника;
- разработка системы оценки эффективности программ;
- распределение ответственности за результаты выполнения программы между министерствами-участниками;
- разработка системы стимулирования за достижение показателей.

³ Разработка государственных программ может рассматриваться как попытка объединения всех инструментов достижения целей государственной политики. Сегодня в Российской Федерации существует целый ряд государственных задач высокого уровня, решение которых возможно только при участии ряда министерств. Такие задачи представляют собой комплексные направления государственной политики, реализуемые в виде государственных программ Российской Федерации.

⁴ Глубокий анализ специфики государственных программ Российской Федерации, требований, предъявляемых к их разработке, а также рассмотрение принципов их построения содержатся в главе 11 «Разработка и реализация государственных программ Российской Федерации» раздела III «Российская специфика разработки программного бюджета» в книге «Программный бюджет» / под ред. проф. М.П. Афанасьева. М.: Магистр : ИНФРА-М, 2012.

⁵ Постановление Правительства РФ «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ» (редакция, действующая на 1 января 2013 года). <http://docs.cntd.ru/document/902228825>

⁶ Budget Theory in the public sector / A. Khan, W. B. Hildreth (eds). – L.: Quorum books, 2002, p. 79.

Необходимость выполнения этих условий вызвана тем, что переход на программный формат бюджета – сложный процесс, коренным образом изменяющий способ разработки бюджета, поведение всех участников бюджетного процесса и требующий модернизации всей системы государственного управления⁷.

Прежде всего речь идет об усилении автономии и повышении ответственности министерств и ведомств за результаты реализации программ. Можно сказать, что программная бюджетная архитектура предполагает построение «цепочки ответственности», когда на федеральном и региональном уровне определяются конкретные лица, несущие ответственность за результаты реализации программ/подпрограмм. Важным условием эффективности является наличие непосредственной взаимосвязи между мероприятиями и показателями оценки⁸ программы. Попытаемся проследить наличие этой взаимосвязи на примере модельной программы в области оказания специализированной медицинской помощи учреждениями здравоохранения (табл. 1).

Таблица 1

**Взаимосвязь мероприятий и показателей эффективности
бюджетной программы***

Мероприятия	Иллюстративные показатели эффективности	Подход к формированию модельного значения показателя
Проведение стационарного лечения	Показатель средней степени заполняемости стационара лечебного учреждения	На основе эмпирических данных необходимо проанализировать степень заполняемости разных типов лечебных учреждений (специализированных и больниц общего профиля), вывести средний показатель и определить его наиболее оптимальное значение
	Показатель средней продолжительности лечения одного пациента в стационаре лечебного учреждения	На основе эмпирических данных определяется продолжительность и целесообразность пребывания в стационаре пациентов, страдающих различными заболеваниями, с учетом возрастных групп и типов заболеваний, и выводится оптимальное значение показателя
	Показатель средних затрат лечебного учреждения на одно койко-место	Оптимальное значение показателя определяется на основе изучения лучших практик стран мира в области здравоохранения (бенчмаркинг)
	Показатель соотношения количества сотрудников на одного пациента	Оптимальное значение показателя определяется на основе изучения лучших практик стран мира в области здравоохранения (бенчмаркинг)

⁷ Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. – М.: Бизнес Атлас, 2009, с. 348.

⁸ Barilari, A., Bouvier, M. La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de L'Etat. – 3 éd. – P.: LGDJ, 2010, p. 98.

Амбулаторное лечение и услуги скорой медицинской помощи	Показатель количества пациентов, получающих амбулаторное лечение**	Оптимальное значение показателя определяется на основе изучения лучших практик стран мира в области здравоохранения (бенчмаркинг)
	Показатель количества принятых паци- ентов на 1 врача	Оптимальное значение показателя определяется на основе изучения лучших практик стран мира в области здравоохранения (бенчмаркинг)
	Время между вызовом и прибытием бригады скорой помощи к пациенту	Оптимальное значение показателя определяется на основе изучения лучших практик стран мира в области здравоохранения (бенчмаркинг)

* Таблица составлена авторами.

** Этот показатель имеет важное значение, поскольку российский сегмент стационарных медицинских услуг по сравнению с западной практикой существенно превышает объем услуг первичной медицинской помощи, что, с одной стороны, не приводит к улучшению качества лечения пациентов государственных лечебных учреждений, а с другой – влечет за собой постоянное увеличение нагрузки на различные бюджеты, в том числе бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Целью такой программы может быть улучшение медицинского обслуживания в учреждениях здравоохранения государственного сектора.

Как показывает практика, при разработке и реализации всех типов бюджетных программ наиболее сложным элементом является разработка системы оценки их эффективности.

Особое значение этой системы заключается в том, что оценка эффективности расходов бюджета в современных условиях становится важнейшим инструментом бюджетной политики страны⁹. Ее роль еще более актуализируется в условиях необходимости обеспечения большей прозрачности федерального бюджета и вовлечения широкой общественности в бюджетный процесс¹⁰.

Анализируя сущность применяемых в бюджетной практике показателей эффективности, становится очевидным, что в уточнении и конкретизации нуждается само понятие эффективности в отношении результатов реализации программ/подпрограмм. В этой связи представляется необходимым производить оценку эффективности полученных результатов с точки зрения различных аспектов эффективности, среди которых в практике программного бюджетирования наиболее важными традиционно являются: влияние на общество, результативность, продуктивность, качество обслуживания, качество организации (табл. 2).

⁹ Wildawsky, A., Caiden, N. The new politics of the budgetary process. – 5 ed. – N.Y.: Longman, 200, p. 76.

¹⁰ Подробный анализ влияния программного формата бюджета на открытость и прозрачность бюджетного процесса приводится в работе «Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса» / Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Лавров А.М. // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. – 2011. – № 3. – С. 5–18.

Таблица 2

Различные аспекты эффективности, учитываемые при оценке эффективности результатов реализации бюджетных программ*

Эффективность результатов реализации бюджетных программ		
Аспекты эффективности	Расшифровка	Типы показателей
Влияние на общество	Сравнение полученных результатов с прошлыми периодами или с другими странами по таким общим показателям, как средняя продолжительность жизни, смертность, уровень образования населения и т.д., может определить области, требующие большего внимания со стороны государства	Показатели социально-экономического развития
Результативность	Отражают степень достижения цели программы / подпрограммы. Важным моментом является распределение бюджетных ресурсов в соответствии с приоритетами государственной политики	Показатели деятельности
Продуктивность	Сравнение полученных результатов с прошлыми периодами или с другими странами по уровню производительности труда участников реализации программы	Показатели производительности труда
Качество обслуживания	Доступность, своевременность, непрерывность, точность, вежливость и т.д. Некоторые показатели связаны с результатами. Важность отдельных компонентов качества обслуживания в разных программах может существенно различаться. Полезной «перекрестной проверкой» информации о качестве услуг, предоставляемых государственными структурами, могут быть опросы потребителей по поводу удовлетворенности качеством работы сотрудников органов управления	Показатели удовлетворенности потребителей государственных услуг
Экономичность	Достижение целевых показателей прибыльности (рентабельности) или доходов, контроль расходов	Финансовые показатели
Качество организации	Оценка организационных структур, систем и процессов управления с использованием утвержденных норм «качества управления». В целях поддержания организационных возможностей применяются оценочные ведомости	Оценочные показатели

* Таблица составлена авторами.

Из таблицы 2 видно, что разные аспекты эффективности не исключают, а взаимно дополняют друг друга в едином комплексе, что все они крайне необходимы, и не зависят от уровня руководства, на котором принимаются решения, касающиеся утверждения или отклонения представленных программ/подпрограмм. При этом вполне закономерным является то обстоятельство, что учет некоторых из представленных аспектов эффективности вызывает существенные трудности в процессе подготовки программных документов. Так, например, нельзя не согласиться, что результативность является очень важным аспектом, однако, как показывает опыт, накопленный в бюджетной практике разных стран, таких как Франция, Швеция, Канада, США и Россия, достаточно трудно найти адекватные показатели для ее измерения.

Что касается производительности, то измерить ее гораздо проще, однако достаточно сложно сделать однозначный вывод, каким образом конкретная производительность труда способствует достижению определенных результатов, поскольку, как известно, можно эффективно и продуктивно работать, не достигая или почти не достигая желаемых запланированных результатов. Кроме того, показателя производительности явно недостаточно для согласования и утверждения проекта бюджетной программы.

Следующим препятствием является то, что до сих пор в государственном секторе не существует единого итогового «показателя деятельности», в связи с чем эксперты рекомендуют «избегать» использования таких показателей¹¹. Кроме того, как показывает практика, в разных странах, перешедших на программный формат бюджета, внимание акцентируется на различных аспектах эффективности бюджетного финансирования программных расходов с переносом сумм ассигнований на разные статьи расходов. Поэтому необходимо четко определить, какие из представленных выше аспектов эффективности наиболее важны для российской бюджетной практики.

Проблема учета влияния различных факторов, которые рассматривались выше, могла бы найти свое решение при условии, что усилия всех заинтересованных сторон будут сконцентрированы на разработке комплексной системы оценки эффективности государственных программ. Неотъемлемой частью этой системы должна стать оценка эффективности бюджетных расходов.

При этом нельзя не отметить, что правительствам большинства стран, перешедших на программный формат бюджета, так и не удалось решить задачу создания целостной стандартизированной оценки эффективности бюджетных программ¹². В качестве основных причин традиционно рассматривается продолжающийся период финансовой нестабильности, а также наметившаяся негативная тенденция в сфере общественных финансов, заключающаяся в снижении бюджетных доходов и непропорциональном увеличении общего объема государственных расходов. В этих условиях разработка системы оценки эффективности реализуемых бюджетных программ позволит выявить наиболее и наименее эффективные направления государственных расходов, а также создать реальные предпосылки по повышению их эффективности, что становится особенно актуальным в условиях повсеместного роста дефицита бюджетов.

Зарубежный опыт оценки эффективности программ

Во всех странах, перешедших на программный формат бюджета, важную роль играет система индикаторов, отражающая степень достижения целей бюджетной программы. В сфере здравоохранения, например, одним из индикаторов достижения цели бюджетной программы может стать

¹¹ Gilmour J. B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance // OECD Journal on Budgeting. – 2007. – Volume 7. – No. 1, p. 21.

¹² Rabin, I. S. The politics of public budgeting. – 5 ed. – Wash.: CQ Press, 2006, p. 187.

уровень ожидаемой продолжительности жизни пациентов, страдающих серьезными болезнями, такими как ВИЧ, онкологические и сердечно-сосудистые заболевания.

Планируемые к достижению значения индикаторов на время реализации программы становятся ее неотъемлемой частью. Это связано с тем, что от качества таких индикаторов во многом зависит качество информации о результативности бюджетных расходов, что оказывает непосредственное влияние на процесс принятия решений о финансировании или продолжении финансирования тех или иных программ расходов в следующем бюджетном цикле.

Так, наиболее известным примером системы оценки эффективности бюджетных программ является применяемая в США модель PART (Program Assessment Rating Tool). Преимущество этой модели состоит в том, что она позволяет провести интегральную оценку эффективности на основе тщательного исследования всех наиболее важных аспектов, начиная с момента подготовки программных документов и заканчивая контрольными процедурами оценки конечных результатов реализуемых программ¹³.

Однако следует учитывать, что программный бюджет Соединенных Штатов Америки отличается ярко выраженной спецификой. На сегодняшний день в нем насчитывается около 2700 бюджетных программ, каждая из которых имеет собственные показатели результативности. В большинстве своем эти программы оперируют показателями непосредственных результатов, отражающих, например, долю специалистов с законченным высшим образованием по специальности или количество открытых медицинских центров¹⁴.

В то же время во Франции, например, утвержденный закон о бюджете содержит конкретные показатели, которые позволяют оценить достигнутые результаты по каждой реализуемой программе. В каждом министерстве за определенную программу отвечает конкретный сотрудник, который «разбивает» ее бюджет на более мелкие элементы, за которые несут ответственность специалисты более низкого уровня. Каждый такой ответственный сотрудник должен продемонстрировать свою эффективность, в противном случае возможно применение разнообразных санкций, вплоть до сокращения срока трудового контракта¹⁵, что является мощным стимулом достижения запланированных результатов на соответствующем уровне ответственности.

В обмен на высокую степень автономии руководители программ несут полную ответственность за свои управленческие действия, которые оцениваются на основе соответствующих индикаторов. При оценке реализации программы используются три основных критерия: (а) социально-экономический эффект; (б) качество услуг; (в) эффективность/результативность управления.

¹³ Budget Theory in the public sector / A. Khan, W. B. Hildreth (eds). – L.: Quorum books, 2002, p. 203.

¹⁴ Miller, G. I., Hildreth, W. B., Rabin, J. Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. – Colorado: Westview Press, 2010, p. 341.

¹⁵ Глубокий анализ накопленного международного опыта оценки эффективности бюджетных программ проведен в Главе 14 «Методы оценки эффективности целевых программ» Раздела IV «Основные подходы к оценке эффективности целевых программ» в книге «Программный бюджет» / под ред. проф. М.П. Афанасьева. М.: Магистр : ИНФРА-М, 2012.

Таблица 3

Описание результатов реализации программы*

Точка зрения/ позиция	Цели	Примеры целей программы	Примеры показателей эффективности
Гражданин	Социально-экономический эффект	Повышение уровня занятости выпускников учебных заведений	% выпускников, принятых на работу в течение шести месяцев после окончания учебы
		Сокращение времени обследования населения с целью выявления лиц с определенной болезнью	Среднее время, необходимое на определение болезни
Потребитель	Качество услуг	Обеспечить реагирование на запросы потребителей	% потребителей, обслуживаемых в течение времени в пределах заданной нормы
		Сокращение времени вмешательства полиции	Среднее время между сигналом тревоги и прибытием полиции
Налогоплательщик	Эффективность / результативность управления	Снижение стоимости налогового администрирования по разным видам налогов	Сумма затрат в расчете на одного налогоплательщика
		Уменьшение расходов на содержание дорог разных классов (дороги федерального значения, региональные дороги)	Средние расходы на содержание 1 километра дороги определенного класса

* **Источник:** www.budget.gouv.fr

Ежегодно министры и руководители программ берут на себя обязательства по достижению определенных результатов, закрепленных в Ежегодном исполнительном плане, APP (Annual Performance Plan), в котором более подробно отражены ассигнования, выделенные на реализацию программы, основные цели, индикаторы оценки реализации программы, ожидаемые результаты и соответствующие нормы расходов. Этот подход заслуживает отдельного внимания, поскольку в этом случае с помощью соединения в одном документе финансовых данных и показателей оценки реализации программы можно измерить эффективность проводимой государственной политики¹⁶.

При формировании системы показателей оценки немаловажную роль играет анализ эффективности программ, проводимый в разрезе трех основных позиций – гражданина, потребителя, налогоплательщика – с точки зрения их целей (рис. 5), который в настоящее время с успехом применяется в целом ряде зарубежных стран.

Для специалистов, по роду своей деятельности связанных с разработкой и реализацией бюджетных программ, представляет несомненный инте-

¹⁶ Gilmour J. B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance // OECD Journal on Budgeting. – 2007. – Volume 7. – No. 1, p. 26.

рес опыт Южной Кореи, где оценка программ проводится с использованием определенного набора социологических методов. При этом следует обратить внимание на тот факт, что оценочная деятельность эффективности реализации бюджетных программ включает в себя как систематический сбор и анализ информации (табл. 4), так и предоставление отчетов, подготовленных на основе такого анализа¹⁷.

Принципиальная важность этих отчетов заключается в том, что они впоследствии используются для внесения изменений в программные мероприятия, изменения стиля управления или повышения эффективности реализации проекта или программы.

Таблица 4

Пример подхода к оценке программ в Южной Корее*

Цель оценки	Задачи оценки	Преимущества	Недостатки
– Критический анализ; – улучшения	– Обоснованность; – измерение; – причинно-следственная связь между результатами и программными действиями	– Обеспечивает наиболее детальной и надежной информацией	– Затратна и требует большого количества времени

* Источник: <http://eng.kips.re.kr>

В то же время, как видно из таблицы 4, наряду с очевидными преимуществами этот подход имеет существенные недостатки, что препятствует его широкому использованию в странах, испытывающих серьезный дефицит бюджетных ресурсов.

Специфика оценочной деятельности заключается в том, что Министерство стратегии и финансов Южной Кореи ежегодно отбирает до 10 программ для проведения детальной оценки. Анализ производится на основе специально разработанного перечня контрольных вопросов. Таким образом, ежегодно анализируется примерно 1/3 программ и около 300 подпрограмм. В этой стране деятельность по оценке эффективности обычно выделяется в отдельную подпрограмму, бюджет для которой предоставляется все тем же Министерством стратегии и финансов.

В практике Южной Кореи применяется следующий алгоритм анализа эффективности бюджетных программ.

- Министерство стратегии и финансов анализирует данные самооценки программ, предоставляемые министерствами и ведомствами.
- Бюджетное управление предоставляет стандартный контрольный перечень для подготовки отчета по самооценке. (Контрольный перечень содержит вопросы о структуре, системе управления и ходе реализации программы и достигнутых результатах.)
- Полный анализ программы проводится примерно один раз в три года.

¹⁷ С более подробным описанием опыта Южной Кореи в сфере оценки эффективности бюджетных программ можно познакомиться в работе «Построение программного бюджета и оценка эффективности программ» / Н.Н. Шаш // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. – 2011. – № 2. – С. 63–64.

Таблица 5

**Виды оценки бюджетных программ, применяемые
в Южной Корее***

Виды оценки бюджетных программ	Мониторинг эффективности	– Программно-целевое управление. – Мониторинг деятельности на основе целевых индикаторов. – Объекты (единицы) мониторинга – программа и подпрограмма
	Анализ программ	– Самооценка бюджетной программы. – Анализ на основе перечня контрольных вопросов. – Объект (единица) анализа – подпрограмма
	Оценка программ	– Глубинная оценка бюджетной программы. – Оценка отдельных программ. – Объект (единица) оценки – подпрограмма, но иногда оцениваются и общие для разных подпрограмм факторы

* Источник: <http://eng.kips.re.kr>

Изучение зарубежного опыта наглядно показывает, что, несмотря на большое количество используемых методов и методик оценки бюджетных программ (рис. 7), разработка показателей эффективности и результативности для отдельных программ и подпрограмм может представлять существенную сложность¹⁸, в то время как достаточно просто предложить показатели оценки эффективности, которые могут применяться на уровне отрасли промышленности, региона, технологии. Примерами таких показателей могут служить: показатели роста доходов в конкретной отрасли промышленности, роста регионального дохода, завершение разработки конкретной технологии, уровень конкурентоспособности отрасли на мировом рынке. Например, для подпрограмм и мероприятий в области НИОКР и строительства часто используются показатели достижения целей на каждом этапе планирования и экспертные оценки.

Итак, несмотря на имеющиеся позитивные примеры оценочной практики в разных странах, следует отметить, что на сегодняшний день проблема оценки эффективности реализуемых программ до конца не решена и в мире нет стран, которые были бы полностью удовлетворены своими показателями эффективности¹⁹. Поэтому вопросы надежности и актуальности показателей продолжают оставаться одними из самых важных. Ясно, что показатели оценки эффективности при поэтапном планировании должны включать в себя не только количественные, но и качественные аспекты.

¹⁸ Peacock S. An Evaluation of Program Budgeting and Marginal Analysis Applied in South Australian Hospitals. – Melbourne, 2008, p. 104.

¹⁹ Evolving theories of public budgeting J. R. Bartle (ed.). – Oxford: Elsevier, 2001, p. 69.

Подходы к оценке эффективности бюджетных программ

По мнению авторов, бюджетная программа может рассматриваться как определенная совокупность экономических отношений для достижения различного рода результатов/эффектов (социального, экономического), что предполагает использование следующих шести принципов оценки: 1) эффективности, 2) последовательности оценки, 3) учета экстерналий/внешних эффектов, 4) достаточности финансирования, 5) комплексности, 6) учета факторов времени, краткая характеристика которых приведена в таблице 6.

Таблица 6

Принципы оценки эффективности бюджетных программ*

<i>Принцип эффективности</i>	При оценке программ следует обращать внимание, какие из них имеют максимальный экономический и социальный эффект
<i>Принцип последовательности оценки</i>	Эффективность программы определяется с различных точек зрения на различных стадиях разработки и реализации для обеспечения большей объективности процедуры оценки
<i>Принцип учета экстерналий / внешних эффектов</i>	Оценка эффективности происходит с учетом всех побочных экономических и социальных результатов, например на основе экспертных оценок
<i>Принцип достаточности финансирования</i>	Все программные мероприятия должны быть профинансированы в точно определенные сроки. Отсутствие и нехватка финансовых ресурсов затрудняет или делает невозможной реализацию программы и делает недостоверной ее оценку
<i>Принцип комплексности</i>	Каждая государственная программа должна решать определенный комплекс взаимосвязанных социально-экономических задач
<i>Принцип учета фактора времени</i>	Оценку следует проводить с учетом того факта, что результаты от реализации программ могут проявиться только через некоторое время после ее завершения

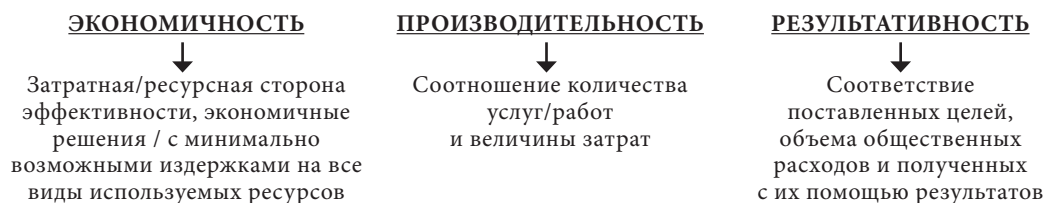
* Таблица составлена авторами.

Соблюдение вышеуказанных принципов будет способствовать построению действенной системы оценки, что позволит значительно облегчить процедуру оценки эффективности всех видов бюджетных программ, в т.ч. реализуемых и в Российской Федерации.

Кроме того, как известно, для всех типов программ особенно важно проводить оценку бюджетных расходов с позиции эффективности. И здесь, по мнению авторов, наибольшее значение имеют три аспекта эффективности, такие как экономичность, производительность и результативность (рис. 1). Как отмечалось ранее, указанные критерии тесно взаимосвязаны и выражают различные аспекты эффективности общественных расходов в процессе исполнения программного бюджета.

Рисунок 1

Критерии эффективности бюджетных расходов при реализации бюджетных программ*



* Разработан авторами.

Несмотря на существование уже описанных нами ранее трудностей при использовании таких аспектов эффективности, как «результативность» и «производительность», авторы убеждены, что при разработке системы оценки эффективности программ именно эти аспекты должны быть приоритетными²⁰. В противном случае будет нарушена сама идея оценки эффективности.

Рассмотрим эти аспекты/критерии эффективности более подробно.

Для оценки экономичности необходимо знать объем и структуру затрат, при оценке производительности целесообразно учитывать качественные стандарты продукции и услуг и сравнительную ресурсоемкость реализации каждого из них. Оценка результативности требует разработки специальных индикаторов достижения целей. Для сравнения вариантов общественных расходов важно учитывать индикаторы результативности, на основе которых возможно оценить объем и качество оказания государственных услуг, выполнения основных государственных функций.

Процесс оценки и сопоставления полученных результатов и произведенных затрат важен для обоснования стратегически важных решений в отношении целесообразности реализации бюджетных программ разных уровней (государственных программ, подпрограмм, ведомственных целевых и региональных программ).

Критерии оценки результативности отражают соотношение полученных результатов при произведенных расходах с их планируемыми значениями на этапе утверждения программы. Данная группа критериев показывает степень достижения цели и решения задач по одному из направлений расходов бюджета. При этом критерии результативности могут не учитывать, в какой мере при реализации программных мероприятий соблюдались установленные административные процедуры при осуществлении расходов, а также с какой эффективностью удалось обеспечить достижение цели или решение задач программы. Результативность может достигаться и при постоянном увеличении расходов бюджета, т. е. иметь «эффект масштаба», а также при неизменном качестве государственных услуг или (в отдельных случаях) его снижении²¹.

²⁰ С обоснованием данного подхода можно познакомиться в главе 15 «Контроль реализации государственных программ» раздела IV «Основные подходы к оценке эффективности целевых программ» в книге «Программный бюджет» / под ред. проф. М.П. Афанасьева. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2012.

²¹ Peacock S. An Evaluation of Program Budgeting and Marginal Analysis Applied in South Australian Hospitals. – Melbourne, 2008, p. 56.

Для построения системы оценки бюджетных программ, очевидно, наибольшее значение должны иметь следующие **основные элементы эффективности**:

- **стратегия**;
- **цели**;
- **показатели**: результативность, продуктивность, качество.

При формировании набора показателей/индикаторов для оценки программ, необходимо учитывать следующие требования: адекватность; точность; объективность; достоверность; однозначность; экономичность; сопоставимость; своевременность и регулярность²².

При оценке бюджетных программ необходимо особое внимание уделять расчету показателей не только экономической, но и социальной эффективности. Если мы обратимся к российской практике, то увидим, что это особенно важно для программ социальной направленности из блока «Новое качество жизни», таких как «Содействие занятости населения», «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Развитие пенсионной системы» и др.²³.

Рассмотрим специфику разных групп показателей на примере реализации подпрограмм, включенных в госпрограмму «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг.²⁴ (блок «Новое качество жизни»), цель которой заключается в повышении уровня экологической безопасности и сохранении природных систем. При разработке и реализации подпрограмм экологической направленности («Регулирование качества окружающей среды», «Биологическое разнообразие России», «Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды»²⁵) важны ориентация расходов на достижение специфических целей и оценка их эффективности на основе измеряемых индикаторов. В связи с чем следует учитывать целый комплекс показателей, позволяющих оценить не только экологическую и социальную, но и экономическую эффективность.

Примеры показателей для бюджетных программ экологической направленности, реализуемых в субъектах Российской Федерации, приведены в таблице 7.

Система оценки эффективности программ экологической направленности должна также учитывать *показатели экологической эффективности*, которые должны помочь наиболее объективно оценить результаты воздействия проводимых мероприятий на состояние окружающей среды, что может проявиться

²² Подробное описание этих требований приводится в главе 11 «Разработка и реализация государственных программ Российской Федерации» раздела III «Российская специфика разработки программного бюджета» в книге «Программный бюджет» / под ред. проф. М.П. Афанасьева. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2012.

²³ www.gosprogrammy.gov.ru

²⁴ На 2013 год финансирование этой госпрограммы за счет средств Федерального бюджета составит 5 264 473,20 тыс. рублей, что на 3 057 376,12 тыс. руб. превышает объем прошлого года. Прогнозный общий объем финансирования должен составить 335 866 331,76 тыс. руб. (в т.ч. 268 442 307,31 тыс. руб. (79,9%) – средства Федерального бюджета, 43 294 494,88 тыс. руб. (12,9%) – консолидированные бюджеты субъектов РФ, 24 129 529,60 тыс. руб. (7,2%) – внебюджетные источники).

²⁵ В общем объеме средств Федерального бюджета, выделенных на госпрограмму, финансирование подпрограммы «Регулирование качества окружающей среды» составляет 19%, или 51 213 338,19 тыс. руб., подпрограммы «Биологическое разнообразие России» – 20%, или 54 499 081,36 тыс. руб., подпрограммы «Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды» – 35%, или 94 136 343,50 тыс. руб.).

в улучшении состава воды, воздуха, почвы и всей природной среды в целом, в том числе в повышении ассимиляционного потенциала территории. Также это могут быть показатели, характеризующие динамику снижения количества загрязняющих выбросов и сбросов вследствие использования высокоэффективных очистных сооружений, внедрения передовых производственных технологий, создания безотходных производств, что может оказать существенное положительное воздействие на природную среду и увеличение ее биоразнообразия.

Таблица 7

Примеры показателей оценки эффективности программ экологической направленности*

Показатели эффективности экологических программ**	
Показатели учета экологического эффекта	Доля образования твердых отходов на душу населения***
	% образования отходов производства
	% утилизации отходов производства
	% образования отходов потребления
	% утилизации отходов потребления
	% предприятий, улучшивших показатель выброса вредных веществ
Показатели учета социального эффекта	% заболеваемости, вызванной экологической обстановкой
	% смертности, вызванной экологической обстановкой
	Социальный эффект от инвестиций природоохранного назначения
Показатели учета экономического эффекта	Ресурсоемкость экономики
	Энергоемкость продукции
	Удельный вес экологически чистой продукции
	Экономический эффект от инвестиций природоохранного назначения
	Прирост стоимости земель после проведения экологических мероприятий
	Прирост объема штрафных санкций за нарушение экологических норм
	Сумма ежегодного экономического ущерба от ухудшения состояния окружающей среды

* Таблица составлена авторами.

** В таблице приведены примеры показателей, которые можно использовать при оценке экологических программ в регионах. Для целей оценки эффективности проведения экологических мероприятий в субъектах Федерации можно применять и другие показатели, которые вместе с формулами расчета приведены в работе Шаш Н.Н., Бородина А.И., Киселевой Н.Н. «Оценка эффективности региональных экологических программ» (Академия бюджета и казначейства. Финансовый журнал. – 2011 – № 4. – С. 59).

*** Учет этого показателя имеет важное значение, так как в РФ средний показатель образования твердых бытовых отходов на душу населения находится в пределах 0,4 т. Не менее важны и показатели утилизации твердых отходов, поскольку в настоящее время в нашей стране переработке подвергается менее 40% промышленных и лишь 7–10% твердых бытовых отходов, в то время как ежегодный прирост твердых бытовых отходов становится одним из основных источников загрязнения окружающей среды.

Эта группа показателей имеет первостепенное значение, поскольку в настоящее время на экологически загрязненной территории проживает почти 60% населения России, а в городах с высоким уровнем загрязнения воздуха – более 33% городских жителей.

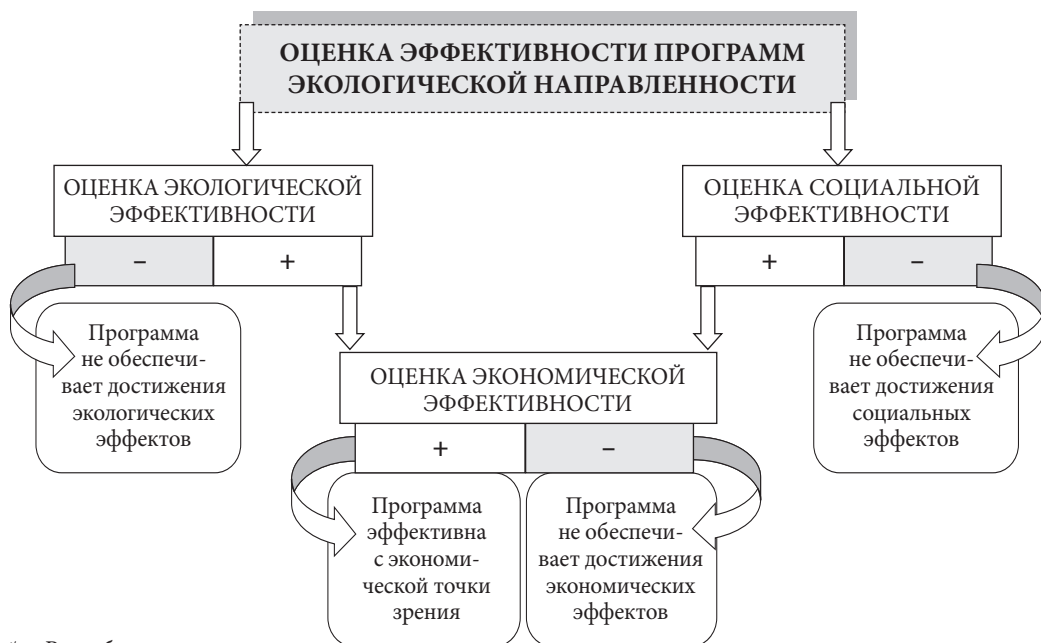
Показатели **социальной эффективности** должны отражать степень полезности результатов реализации экологических мероприятий для населения и общества в целом, а именно оценить, какие изменения произошли в динамике заболеваемости и смертности населения, проживающего в не-

благоприятной экологической зоне, вследствие уменьшения, например, выбросов вредных веществ в окружающую среду.

Социальная и экологическая эффективность могут выражаться, например, в увеличении продолжительности жизни населения, сохранении и восстановлении природных ресурсов как результатах ограничения или устранения негативного воздействия экономической и производственной деятельности на здоровье человека и природную среду.

Рисунок 2

Алгоритм оценки эффективности экологических программ*



* Разработан авторами.

Показатели **экономической эффективности** должны оценивать экономический эффект от реализации экологических мероприятий, например объем экономических выгод как для потребителей государственных услуг (юридических и физических лиц), так и для государственных структур, реализующих данные программы. В частности, полученный экономический эффект может выражаться, например, в увеличении стоимости сохраненных природных ресурсов, уменьшении бюджетных расходов на здравоохранение в части лечения заболеваний, вызванных экологическими проблемами.

При этом следует отметить, что реализация неэффективной для окружающей природной среды и с точки зрения общества экологической программы не может быть признана целесообразной даже в том случае, если она является выгодной с экономической точки зрения. В связи с этим представляется целесообразным использовать приведенный на рисунке 5 алгоритм оценки экологических программ.

При этом необходимо обратить внимание, что разработка системы оценки эффективности для государственной программы не представляет особых трудностей, так как на этом этапе речь обычно идет об оценке достижения общих

конечных целей. Так, в экологических программах, направленных на сохранение/улучшение окружающей среды, таким показателем может быть показатель качества воздуха, определяемый уровнем атмосферного воздуха на миллион частиц (в %); в программах социального блока, направленных на сокращение безработицы или бедности, можно использовать показатели уровня занятости и доли населения с доходами ниже прожиточного уровня.

В то же время разработка системы оценки эффективности на уровне подпрограмм может вызывать серьезные затруднения. Целый ряд экспертов обращает внимание на проблемы выбора параметров оценки, которые соответствовали бы задачам подпрограммы. Это обусловлено тем, что в рамках подпрограмм, как правило, существует более высокая потребность в сборе и оценке данных.

Результаты оценки могут использоваться для проведения анализа эффективности мероприятий программы. Это даст возможность существенно улучшить качество разработки подобных программ. Если программа рассчитана на несколько лет (что характерно для программ в экологической сфере), то в этом случае ежегодно проводимая оценка полученных результатов позволит скорректировать программные мероприятия следующих лет.

Следует обратить внимание на тот факт, что для мероприятий экологических программ должна проводиться обязательная оценка их положительного воздействия на окружающую природную среду. Кроме того, оценка их эффективности требует учета природно-климатических особенностей каждого региона, попадающего в зону действия программы.

Заметим, что оценке экономической эффективности должна предшествовать оценка экологической и социальной эффективности, поскольку экономический эффект от реализации программ соизмеряется не в меньшей, а даже в большей степени именно социальными и экологическими выгодами и потерями. Для этого используются специальные методы: оценка затрат и выгод (cost-benefit analysis) и сопоставление затрат с эффектами (cost-effectiveness analysis)²⁶, которые наиболее соответствуют оценке экологических мероприятий.

При этом следует отметить, что для процедуры оценки эффективности могут применяться и другие методы²⁷, которые лучше подходят для других типов программ. Комплекс методов оценки должен формироваться в зависимости от специфики бюджетной программы.

Методы мониторинга и оценки программ

Программное бюджетирование предполагает создание развернутой системы мониторинга и оценки программ, которая нуждается в комплексе индикаторов, эффективных процедурах внутреннего и внешнего контроля²⁸.

²⁶ New directions in budget theory / I. S. Rabin (ed.). – N.Y.: SUNY Press, 1988, p. 159.

²⁷ Методы оценки затрат и выгод, сопоставимости затрат и результатов, а также методы учета показателей доходов будущих периодов, интегральной оценки очень подробно рассматриваются в главе 14 «Методы оценки эффективности целевых программ» раздела IV «Основные подходы к оценке эффективности целевых программ» в книге «Программный бюджет» / под ред. проф. М.П. Афанасьева. М.: Магистр : ИНФРА-М, 2012.

²⁸ Rabin, I. S. The politics of public budgeting. – 5 ed. – Wash.: CQ Press, 2006, p. 249.

В то же время следует отметить, что механизм оценки может быть разным в зависимости от направленности программы. Так, например, оценку всех видов программ следует проводить как на этапе их разработки, так и в процессе реализации и завершения всех программных мероприятий вследствие возможного отложенного эффекта.

Используемые критерии оценки эффективности бюджетных расходов должны показывать соотношение затрат и результатов при осуществлении расходов на реализацию экологических программ. При этом эффективность бюджетных расходов будет отражать уровень затраченных ресурсов для достижения конкретных результатов²⁹. При этом следует определить:

- компоненты издержек;
- экономические измерители, позволяющие в едином масштабе производить оценку затрат и результатов;
- чистую отдачу (разность результатов и затрат, в том числе между общественными выгодами и общественными издержками).

При разработке целостной системы оценки эффективности программ ко всем вышеуказанным критериям подбираются группы индикаторов, с помощью которых можно дать количественную оценку программной деятельности министерства, ведомства в процессе реализации ее мероприятий.

Немаловажным требованием к показателям оценки эффективности всех бюджетных программ является стабильность показателей в течение ряда лет. При этом для достижения целевых показателей государственных программ необходимо, чтобы для каждой ведомственной целевой программы и подпрограммы, входящих в ее состав, были разработаны конкретные весовые коэффициенты для точного определения вклада каждой из них в конечные результаты.

При этом большинство авторов совершенно справедливо отмечают, что при формировании системы оценки эффективности программ возникает целый ряд затруднений³⁰. Так, например, серьезным препятствием к достижению запланированных результатов является наличие конкурирующих целей в программе/подпрограмме. Такими конкурирующими целями могут быть, например, краткосрочная цель «восстановления экономики» (стимулирование) и долгосрочная цель осуществления «реинвестиций» (модернизация экономики).

Следующим не менее важным недостатком программы/подпрограммы может быть отсутствие показателей деятельности, ориентированных на результат. Например, таких как:

- количество профинансированных транспортных проектов – повышение мобильности населения и снижение перегруженности дорог;

²⁹ Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. – М.: Бизнес Атлас, 2009, с. 148.

³⁰ См., например: Budget Theory in the public sector / A. Khan, W. B. Hildreth (eds). – L.: Quorum books, 2002. – 298 p.; Evolving theories of public budgeting/ J. R. Bartle (ed.). – Oxford: Elsevier, 2001. – 182 p.; Gilmour J. B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance // OECD Journal on Budgeting. – 2007. – Volume 7. – No. 1. – 40 p.; Miller, G. 1., Hildreth, W. B., Rabin, J. Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. – Colorado: Westview Press, 2010. – 504 p.; New directions in budget theory / I. S. Rabin (ed.). – N.Y.: SUNY Press, 1988. – 208 p.; Peacock S. An Evaluation of Program Budgeting and Marginal Analysis Applied in South Australian Hospitals. – Melbourne, 2008. – 128 p.

- количество домов, подготовленных к зимней эксплуатации, – объем сэкономленной энергии;
- количество профинансированных рабочих мест – число созданных и сохраненных рабочих мест.

Кроме того, проведение тщательно проработанной процедуры оценки эффективности выявляет причинно-следственную связь между результатами и программными мероприятиями. В то же время глубинный анализ результатов и эффективности программных мероприятий имеет не только преимущества, но и недостатки. Основным преимуществом является получение наиболее детальной и надежной информации, а в качестве недостатков можно отметить финансовые и временные затраты.

Выводы

На сегодняшний день проблема оценки эффективности реализуемых бюджетных программ до конца не решена в большинстве стран мира. Поэтому вопросы надежности и актуальности процедур оценки продолжают оставаться одними из самых важных. При этом следует отметить, что показатели эффективности при поэтапном планировании должны включать в себя не только количественные, но и качественные аспекты.

Проведение бюджетной реформы требует новых методов учета затрат. С этой точки зрения наиболее эффективными являются методы, с успехом применяющиеся в бизнес-среде, которые следует адаптировать в соответствии с государственной спецификой.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что комплексная оценка эффективности реализации бюджетных программ предоставляет возможность объективной, агрегированной оценки эффекта от вложенных государством финансовых ресурсов. Систематическая оценка эффективности бюджетных программ является важным инструментом для определения эффективности реализации государственной политики в конкретной области деятельности правительства. Кроме того, по итогам такой систематической оценки могут быть предложены меры по повышению эффективности программ по всем направлениям.

Кроме того, планирование расходов федерального бюджета по программам не должно рассматриваться только с позиции достижения оптимального распределения ресурсов между целями деятельности государственного сектора. Программный бюджет предоставляет возможность не только оценить расходы на достижение определенной цели, но и проанализировать их результативность в рамках одной программы или даже конкретного мероприятия и сопоставить достигнутые результаты с затратами.

Расширение практики применения программных методов бюджетирования на разных уровнях дает обширный материал для анализа и формулировки новых задач бюджетной политики, направленной на повышение качества государственных услуг и эффективности всего общественного сектора. Иными словами, современная концепция программного бюджетирования решает проблемы достижения как аллокационной,

так и экономической эффективности расходов, возникающих в силу нерыночного характера предоставления государственных услуг.

ЛИТЕРАТУРА

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., Беленчук А.А., Кривоногов И.В. Бюджет и бюджетная система. 3-е изд. – М.: Юрайт, 2011. – 782 с.
3. Афанасьев М.П. (ред.). Программный бюджет. – М.: Магистр, 2012. – 384 с.
4. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
5. Шаш Н.Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. – 2011. – № 2. – С. 55–64.
6. Шаш Н.Н., Бородин А.И., Киселева Н.Н. Оценка эффективности региональных экологических программ // Академия бюджета и казначейства. Финансовый журнал. – 2011. – № 4. – С. 49–62.
7. Barilari, A., Bouvier, M. La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de L'Etat. – 3-e éd. – P.: LGDJ. – 2010. – 266 p.
8. Budget Theory in the public sector / A. Khan, W. B. Hildreth (eds). – L.: Quorum books, 2002. – 298 p.
9. Evolving theories of public budgeting/ J. R. Bartle (ed.). – Oxford: Elsevier, 2001. – 182 p.
10. Gilmour J. B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance // OECD Journal on Budgeting. – 2007. – Volume 7. – No. 1. – 40 p.
11. Miller, G. 1., Hildreth, W. B., Rabin, J. Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. – Colorado: Westview Press, 2010. – 504 p.
12. New directions in budget theory / I. S. Rabin (ed.). – N.Y.: SUNY Press, 1988. – 208 p.
13. Peacock S. An Evaluation of Program Budgeting and Marginal Analysis Applied in South Australian Hospitals. – Melbourne, 2008. – 128 p.
14. Rabin, I. S. The politics of public budgeting. – 5 ed. – Wash.: CQ Press, 2006. – 334 p.
15. Wildawsky, A., Caiden, N. The new politics of the budgetary process. – 5 ed. – N.Y.: Longman, 2003. – 254 p.

ASSESSMENT METHODOLOGIES OF THE STATE-FUNDED PROGRAM EFFICIENCY

Afanasiev Mstislav P.

Doctor of Economics, Head of "Public Finances" Department of HSE.

E-mail: mstafan@hse.ru

Address: National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia.

Shash Natalia N.

Doctor of Economics, professor of "Public and Municipal Finances" Department, Financial University under the Government of the Russian Federation.

E-mail: nat_vshu@mail.ru

Address: Financial University under the Government of the Russian Federation.

7/1 Malij Zlatoustinsky lane, Moscow 101000, Russia.

Abstract

Program budgeting is directed at the increase of efficiency of the public sector. Development of state programs unites all instruments to achieve the objectives of the state policy. Thus, it is not in all realized programs that target indicators are carried out and the planned results are reached, at the same time in the conditions of restriction of budgetary appropriations the problem of assessment of their efficiency becomes very important.

In the article features of state programs are analyzed, approaches to the assessment of the efficiency of state programs are considered. Structural units and elements of the efficiency of state programs are allocated, the efficiency condition – existence of a direct interrelation between actions and the assessment indicators which is shown on the example of the program in the field of health care is formulated.

The authors specify and define the concept of efficiency in relation to the results of the programs implementation and investigate aspects of efficiency.

Approaches to the assessment of the efficiency of the budget programs are described. The important issue of the program efficiency evaluation still remains unresolved despite the fact that many evaluation methods and techniques can be used. Therefore questions of reliability and relevance of indicators continue to remain as most important ones.

The principles of the assessment of the efficiency and the criteria of the efficiency of budgetary expenses are found during the realization of state programs. Examples of the indicators are given and the algorithm which can be used to assess the efficiency of ecological programs is offered.

The article analyzes methods of monitoring and the assessment of programs. It proves that a complex assessment of efficiency allows to estimate objectively the effect of the financial resources invested by the state and to define the efficiency of the realization of the state policy in priority spheres.

Keywords: program-based budgeting; state-funded program; state-funded programs assessment; program efficiency assessment indicators; efficiency assessment tools; algorithm of the programs efficiency assessment.

REFERENCES

1. *Postsnovlenie Pravitelstva Rossiyskoi Federatsii ot 2 avgusta 2010 g. N 588 "Ob utverzhdenii poriadka razrabotki, realizatsii i ochenki effektivnosti gosudarstvennikh program Rossiyskoi Federatsii"* [On approval of procedures of the development, the implementation and evaluation of the effectiveness of state programs of the Russian Federation]. Available: <http://base.garant.ru/198991/> (accessed: 17.08.2013).
2. Afanasiev, M.P., Belenchuk, A.A. & Lavrov, A.M. (2011). Programmnyi budzhet kak instrument povysheniya otkrytosti biudzhetnogo processa [Program budget as a tool to increase the openness of the budget process]. Akademiya biudzheta i kaznacheistva Minfina Rossii. *Finansovyi zhurnal*, n. 3, pp. 5–18.
3. Afanasiev, M.P., Belenchuk, A.A. & Krivogov, I.V. (2011). *Budzhets i budzhetsnaya Sistema* [Budget and Budget System]. 3 ed. Moscow: Jurait.
4. Afanasiev, M.P. (Ed.). (2012). *Programmnyi budzhet* [Program budget]. Moscow: Magistr.
5. Masgreiv, R.A. & Masgreiv, P.B. (2009). *Gosudarstvennye finansy: teoriya i praktika* [Public finance: theory and practice]. Moscow: Biznes Atlas.
6. Shash, N.N. (2011). Postroenie programmno budzheta i ochenka effektivnosti program [Creation of the program budget and assessment of efficiency of programs]. Akademiya budzheta i kaznacheistva Minfina Rossii. *Finansovyi zhurnal*, n. 2, pp. 55–64.
7. Shash, N.N., Borodin, A.I. & Kiseleva, N.N. (2011). Otsenka effektivnosti regionalnykh ekologicheskikh programm [Evaluation of the effectiveness of regional environmental programs]. Akademiya budzheta i kaznacheistva. *Finansovyi zhurnal*, n. 4, pp. 49–62.
8. Barilari, A., Bouvier, M. (2010). *La LOLF et la nouvelle gouvernance financiere de l'Etat*. 3 ed. Paris: LGDJ.
9. Khan, A. & Hildreth, W.B. (Eds.). (2002). *Budget Theory in the public sector*, London: Quorum books.
10. Bartle, J.R. (Ed.). (2001). *Evolving theories of public budgeting*. Oxford: Elsevier.
11. Gilmour, J.B. (2007). Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, n. 1.
12. Miller, G.I., Hildreth, W.B. & Rabin J. (2010). *Performance-Based Budgeting* (An ASPA Classic). Colorado: Westview Press.
13. Rabin, I.S. (Ed.). (1988). *New directions in budget theory*. New York: SUNY Press.
14. Peacock, S. (2008). *An Evaluation of Program Budgeting and Marginal Analysis Applied in South Australian Hospitals*. Melbourne.
15. Rabin, I.S. (2006). *The politics of public budgeting*. 5 ed. Wash.: CQ Press.
16. Wildawsky, A. & Caiden, N. *The new politics of the budgetary process*. 5 ed. New York: Longman, 2003.