

КРИТЕРИИ И ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ ОПЕРАЦИОННОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

© 2021

С.Е. Демидова, кандидат экономических наук, доцент,
доцент департамента общественных финансов Финансового факультета
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва (Россия)

Ключевые слова: операционная эффективность; контроль; расходы бюджета; санкционирование; казначейство.

Аннотация: Эффективность как экономическая категория раскрывает полученный результат через затраченные на его достижение ресурсы. Анализ категории «эффективность» требует разграничения категорий результативности, экономичности и эффективности использованных ресурсов. Эффективность бюджетных расходов зависит от эффективности деятельности участников бюджетного процесса на операционном и функциональном уровне. Управление операционной эффективностью использования бюджетных средств представляет собой тактический инструмент, совершенствование которого определяют цифровые технологии и новации в государственном управлении – риск-ориентированный и проектный подходы. В статье проведены теоретические исследования категорий эффективности и операционной эффективности использования бюджетных средств. Представлен авторский подход к операционной эффективности с выделением особенностей в процессе санкционирования расходов бюджета, управления ликвидностью и контроля. Снижение операционной эффективности при использовании бюджетных средств может возникать за счет рисков как внешней среды, так и внутренней управленческой системы, в первую очередь они связаны с деятельностью казначейских и финансовых органов. Выделены критерии операционной эффективности и признаки их классификации. К критериям относятся безопасность операций (защищенность от неправомерных действий) и контроль (при этом расширению предварительного контроля отдается приоритет). Предложен алгоритм оценки операционной эффективности на основе тестового анализа и поиска ошибок, недостатков, неурегулированных процедур контроля. Алгоритм базируется на накопленных значительных объемах данных, формирующих взаимосвязи процедур, этапов и действий участников и неучастников бюджетного процесса. Повышение операционной эффективности возможно за счет дополнительных доходов при размещении временно не используемых остатков бюджетных средств на финансовом рынке; за счет снижения издержек; за счет роста производительности труда при использовании цифровых технологий.

ВВЕДЕНИЕ

В теории и практике общественных финансов вопросам эффективности использования бюджетных средств с каждым годом уделяется все больше внимания как со стороны исполнительной и законодательной власти, так и со стороны общественных институтов, что находит подкрепление в законодательном и нормативном поле¹. В российской и зарубежной научной литературе категория эффективности применительно к корпоративным финансам исследована достаточно глубоко. Анализ общественных финансов с позиции эффективности использования бюджетных средств становится все более актуальным в силу возрастания роли государства при решении социально-экономических вопросов и цифровизации управленческих процессов [1; 2].

Исследование Правительственного центра McKinsey показало, что 43 % всех усилий по преобразованию государственного сектора за последние пять лет были направлены на снижение затрат в качестве основной цели [3]. Каждое десятое усилие по преобразованию было направлено исключительно на снижение затрат, в то время как каждое третье объединяло сокращение затрат с целями улучшения, такими как повышение результатов и улучшение темпов и качества предоставления услуг. Если правительство стремится добиться

устойчивого прогресса в сдерживании расходов, необходимо не ограничиваться сокращением бюджета, а использовать гораздо более широкий и сложный набор инструментов. Инструменты, доступные для снижения бюджетных затрат, включают в себя анализ расходов, оптимизацию закупок и цифровизацию. Цифровые технологии обеспечивают оперативную доступность данных, значительно сокращают время операций, являются решением для автоматизации рутинных задач в рамках ежедневных казначейских процедур, усиливают стратегическую роль финансов.

При этом необходимо разграничивать процессы автоматизации и цифровизации во взаимодействии с человеческим фактором. В процессе автоматизации роль специалиста существенна, поскольку он принимает окончательные решения. Цифровизация, напротив, минимизирует участие специалиста, поскольку решения принимает информационно-интеллектуальная система на основе предустановленных параметров.

Инструменты управления общественными финансами: бюджетирование, ориентированное на результат, оценка финансового менеджмента и бюджетных расходов, аудит эффективности – в совокупности нацелены на повышение эффективности бюджетных решений [4] и позволяют повысить отзывчивость государственного сектора. Методологический подход к эффективности разграничивает понятия результативности, экономичности и эффективности использованных ресурсов. Результативность характеризует результаты, достигнутые за определенный период времени за счет бюджетных ресурсов. Экономичность также характеризует результаты,

¹Распоряжение от 31 января 2019 года №117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах // Правительство России. URL: <http://government.ru/docs/35598/>.

достигнутые при целевом использовании бюджетных средств, но главным допущением категории является использование только необходимых (не избыточных) бюджетных ресурсов. Эффективность как экономическая категория раскрывает полученный результат через затраченные на его достижение ресурсы. Триединство категорий рассматривалось в исследованиях с применением двухфакторной мультипликативной модели [5].

Подход к понятию эффективности использования бюджетных средств предполагает, что результат должен быть достигнут при условии использования наименьшего объема средств. Логично дополнить определение эффективности фактором минимизации бюджетных расходов, который должен играть ключевую роль в определении. Принцип эффективности использования средств (ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации) характеризует экономию средств бюджета на стадиях планирования и исполнения бюджета. Другим аспектом эффективности является эффективность самой управляющей системы: качество планирования и ориентация на внутренние управленческие процессы [6].

Эффективность использования бюджетных средств, с одной стороны, нацелена на решение проблем ограниченности финансовых ресурсов и достижения национальных целей развития [7; 8], с другой стороны – на снижение бюджетных рисков [9], а также она является источником для формирования бюджета эффективности [10]. Оценка уровня рисков в процессе санкционирования расходов актуальна как на федеральном, так и на субфедеральном уровне, где отмечается высокий уровень рисков в процессе санкционирования расходов [11]. Отмечается, что «в эволюции подходов к оценке эффективности использования бюджетных средств стал переход к комплексной оценке расходов, где основное внимание перенесено на результат после анализа ресурсов, издержек» [12, с. 108].

В рамках реализации задач повышения эффективности использования бюджетных средств приоритетными задачами являются развитие инструментов управления остатками средств на едином счете бюджета; переход от санкционирования денежных обязательств всех расходов бюджета; контроль появления просроченной дебиторской и кредиторской задолженности; доверие к компетентности финансового ведомства участников и неучастников бюджетного процесса.

Вопросы повышения эффективности использования бюджетных средств в государственном секторе находятся в сфере компетентных интересов Казначейства, финансовых органов, Счетной палаты и контрольно-счетных органов. Эффективность использования бюджетных средств также зависит от эффективности деятельности участников и неучастников бюджетного процесса на операционном и функциональном уровнях. Развивающийся процессный подход (рассматривает совокупность процессов) отличается от функционального (рассматривает функции структурных подразделений) гибкостью и нацеленностью на достижение конкретных результатов. Операционная деятельность сопровождается вероятностью возникновения событий или факторов, способных нарушить процедуры, процессы, регламенты, является источником возникновения операционных рисков.

Повышение эффективности использования бюджетных средств предполагает повышение стратегической

и операционной эффективности, а также подконтрольности бюджетных расходов.

Федеральное казначейство определяет операционную эффективность ведомства как качественное управление располагаемыми финансовыми ресурсами, к которым относятся бюджетные средства, размещенные на открытых счетах в банковской системе, а также постоянное выявление и использование возможностей экономии ресурсов. Под качественным управлением здесь понимается своевременность и полнота проведения казначейских платежей, максимизация доходности от операций с финансовыми активами, при этом сами операции должны классифицироваться как низкорисковые [13; 14]. Казначейские платежи осуществляются с использованием платежных цифровых технологий, системы быстрых платежей. Ближайшие задачи – бесперебойное финансирование в рамках проактивных суперсервисов для решения жизненных ситуаций и моносервисов для ключевых услуг государства².

Факторы риска, снижающие операционную эффективность использования бюджетных средств, могут возникать во внешней среде (источником являются нарушения законодательства со стороны юридических и физических лиц, технические сбои внешних информационных систем, законодательные ограничения на использование зарубежных информационных технологий, другие экономические факторы) и являться внутренними, прямо связанными с деятельностью органов Казначейства³ (невыполнение, некачественное выполнение регламентов, процедур, операций сотрудниками, ошибки в нормативных документах и регламентах, технические перебои и срывы в работе информационных систем, административные ограничения и т. д.) [15].

Централизация (поднятие) функций на более высокий иерархический уровень позволяет сократить расходы на обслуживание клиентов казначейской системы. Выполнение этой задачи рассматривается через концепцию трех офисов: middle, back, front [13]. Middle- и back-офисы централизуют казначейские операции, в то время как front-офис призван работать «на местах», с конкретными людьми и организациями на определенной территории.

Повышение операционной эффективности происходит за счет дополнительных доходов при размещении свободных остатков бюджетных средств на финансовом рынке (технологии кэш-менеджмента); за счет снижения издержек в соответствии с принципом «работать быстро, качественно, недорого». Ресурсом для со-

²Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президентом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoye-gosudarstvennoe-upravlenie-utv-prezidiumom-pravitelstvennoi/>.

³Приказ Казначейства России от 16.12.2020 № 371 «Об утверждении Стандарта управления внутренними (операционными) казначейскими рисками в Федеральном казначействе» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-kaznacheistva-rossii-ot-16122020-n-371-ob-utverzhenii/>.

кращения издержек является рост производительности труда [16]. Классический подход к определению производительности труда связывает результативность, экономичность и эффективность профессиональной деятельности работника, которые должны рассматриваться с позиций тотального проникновения цифровых технологий (рис. 1).

Оценить производительность можно через объем продукции, произведенный работником за период времени, или через затраты труда (трудоемкость) одной единицы продукции. Продукцией казначейской системы являются оформленные надлежащим образом документы, проходящие несколько стадий: подготовка/принятие, рассмотрение, постановка на учет/отклонение, совершение акта на основании документа (например, открытие лицевого счета, кассовый расход и т. д.).

Электронный, унифицированный, структурированный документ, сформированный в единой информационной системе (распоряжение), с едиными требованиями, заполняемый на основе единых реестров и справочников, обеспечит более высокую производительность труда за счет количества и скорости обрабатываемых документов. Такой результат будет обеспечен сокращением времени на обработку документа, снижением ошибок при вводе данных благодаря автоконтролю, встроенной системе риск-мониторинга, что существенно сокращает время на санкционирование и повышает качество самого процесса (исключение ошибочных решений при анализе документа и сопроводительных материалов). Контроль распоряжений Казначейством проходит этапы контроля структуры, содержательного контроля операций, контроля исполнения. Предлагается выделить дополнительный этап контроля – риск-ориентированное санкционирование денежных обязательств [17].

Благодаря высокой степени использования цифровых технологий накоплены значительные объемы данных, формирующие взаимосвязи сложной системы процедур, этапов и действий всех заинтересованных сторон бюджетного процесса [18]. Оценка операционной эффективности может строиться на основе тестового анализа и поиска ошибок, недостатков, неурегулированных контролей. Например, недостатком контрольных процедур представляется ситуация, когда процедура не выполняется или выполняется формально, либо когда ответственный сотрудник, в обязанности которого вменены контрольные функции, не обладает соответствующими полномочиями или квалификацией. Операционная эффективность контрольных процедур характеризует качество отражения и передачи информации об отдельных операциях в массиве этих операций, являющихся первичными данными для обобщения и группировки в бухгалтерском, управленческом и операционном учете [19]. Счетная палата Российской Федерации по итогам контрольных процедур выявила ряд нарушений⁴, что может свидетельствовать о недостаточ-

ной правовой компетенции и ответственности сотрудников, неверных настройках алгоритмов контроля размещаемых документов.

Риск-ориентированный подход выступает базисом государственного финансового контроля, проводимого казначейскими органами [17]. Его идея состоит в том, что низкорисковые рутинные операции (по оценке казначейского ведомства на их долю приходится около 80 % всех операций) выполняются с использованием информационных технологий и подвергаются децентрализованным процедурам автоконтроля, а высокорисковые – требуют проведения физических процедур визуального контроля и централизации.

Цель работы – исследование сущности категорий «эффективность» и «операционная эффективность использования бюджетных средств», формирование алгоритма оценки операционной эффективности использования бюджетных средств, выработка критериев и показателей операционной эффективности в процессе использования бюджетных средств.

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Анализ проводился на основе зарубежных и отечественных научных публикаций, мнений экспертных организаций, нормативных документов органов власти, с учетом статистических и эмпирических данных. На первом этапе проведен обзор источников, рассматривающих вопросы эффективности бюджетных расходов и операционной эффективности при использовании бюджетных средств. На втором этапе критерии и показатели операционной эффективности сгруппированы по процедурам доведения бюджетных данных, санкционирования расходов и кассовых расходов.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Элементы исследования операционной эффективности могут быть декомпозированы на входные параметры (input), операции/действия, выходные параметры (output) и результаты. Результат может быть измерен качественно, количественно, затратами времени, стоимостными параметрами. Важно установить границы процессов, что позволит снизить риски некорректного использования статистических данных, избыточного анализа, ошибок в интерпретации показателей, ложных суждений об уровне эффективности и мероприятий по «оздоровлению» процедур. Решение задачи требует формализации параметров, процедур, документов, решений, переложение всего комплекса действий в бизнес-процессы с алгоритмом управления конкретными функциями. Для реализации процессов принятия решений необходимо выработать соответствующие критерии и параметры. Под критерием понимается признак, лежащий в основе производящей оценки чего-либо; под параметром понимается показатель, величина которого оказывает существенное влияние на экономические процессы⁵. Таким образом, критерии и параметры будут

⁴Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2019 год в Федеральном казначействе // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/audit/grbs-2020>.

⁵Энциклопедический словарь экономики и права. Критерии // Словари и энциклопедии на Академике. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/7103/%D0%9A%D0%A0%D0%98%D0%A2%D0%95%D0%A0%D0%98%D0%98.



Рис. 1. Концептуальный подход к операционной эффективности.
Р – производительность труда

соотноситься как признак для оценки и конкретный показатель, измеряющий конкретные количественные и качественные характеристики. В одном из исследований рассматривались критерии и параметры операционной эффективности применительно к области управления ликвидностью единого счета федерального бюджета [20].

Критерии операционной эффективности могут классифицироваться исходя из следующих характеристик: технологичность (использование информационных систем); риск-ориентированность (встроенный риск-мониторинг); качество (законность, минимизация ошибок); скорость (производительность); финансовый критерий (мера достижения результата и снижения затрат); клиентоориентированность (универсальность, удобство

использования, распространенность, доступ для участников через мобильные приложения).

К характеристикам относятся безопасность операций (защищенность от неправомерных действий), а также контроль (при этом расширению предварительного контроля отдается приоритет).

Критерии не устанавливаются как набор минимальных или максимальных требований, а служат руководством для дифференциации и оценки рассматриваемой операции с использованием соответствующих показателей в разрезе операций, соответствующих определенному бизнес-процессу. Для группировки показателей целесообразно сегментировать казначейские операции на сегмент доведения бюджетных данных, сегмент санкционирования, сегмент кассовых операций (рис. 2).



Рис. 2. Алгоритм оценки операционной эффективности (составлено автором)

При доведении бюджетных данных рассматриваются операции, связанные с ведением лицевых счетов; доведением до распорядителей и получателей средств бюджета бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, предельных объемов финансирования; доведением до администраторов источников финансирования дефицита бюджетных ассигнований; доведением до главных распорядителей средств бюджета и главных администраторов источников финансирования дефицита сводных данных по лицевым счетам подведомственных учреждений. При санкционировании оплаты денежных обязательств рассматриваются опе-

рации, отраженные в порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета, администраторов источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, лицевые счета которых открыты в органах Федерального казначейства. При кассовых расходах рассматриваются операции, связанные с кассовыми выплатами от имени и по поручению клиентов Казначейства.

Показателями операционной эффективности при доведении бюджетных данных, санкционировании и кассовых расходов могут выступать показатели, представленные в таблице 1.

Таблица 1. Критерии и показатели операционной эффективности при доведении бюджетных данных, санкционировании и кассовых расходах

Характеристика	Критерий	Показатели
Доведение бюджетных данных		
Технологичность	Бюджетные данные доведены с использованием информационной системы	<ul style="list-style-type: none"> – Отношение доведенных бюджетных данных с использованием информационной системы к общему количеству доведенных бюджетных данных; – отношение объема доведенных бюджетных данных с использованием информационной системы к общему объему доведенных бюджетных данных
Финансовая характеристика	Бюджетные данные доведены	<ul style="list-style-type: none"> – Отношение объема фактически доведенных бюджетных данных к общему объему плановых доведенных бюджетных данных; – отношение времени с момента утверждения Сводной бюджетной росписи до момента доведения бюджетных данных к общему объему бюджетных данных
Риск-ориентированность	При доведении бюджетных данных учтены операционные риски	<ul style="list-style-type: none"> – Отношение доведенных бюджетных данных, в отношении которых применен автоматический риск-мониторинг, к общему количеству доведенных бюджетных данных; – отношение количества операционных рисков с высокой значимостью к общему количеству доведенных бюджетных данных; – отношение количества операционных рисков с низкой значимостью к общему количеству доведенных бюджетных данных
Качество проведения операций	Бюджетные данные доведены без ошибок	<ul style="list-style-type: none"> – Отношение доведенных бюджетных данных без ошибок к общему количеству доведенных бюджетных данных
Скорость проведения операций	Учтено время доведения бюджетных данных	<ul style="list-style-type: none"> – Отношение времени с момента утверждения Сводной бюджетной росписи до отражения бюджетных данных на лицевом счете главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств к общему количеству бюджетных ассигнований; – отношение времени с момента утверждения Сводной бюджетной росписи до отражения бюджетных данных на лицевом счете получателя бюджетных средств к общему количеству бюджетных ассигнований
Клиенто-ориентированность	Бюджетные данные доведены с использованием мобильных приложений	<ul style="list-style-type: none"> – Отношение доведенных бюджетных данных с использованием мобильных приложений к общему количеству доведенных бюджетных данных; – отношение объема доведенных бюджетных данных с использованием мобильных приложений к общему количеству доведенных бюджетных данных
Санкционирование оплаты денежных обязательств		
Технологичность	Санкционирование проводится в автоматическом режиме	<ul style="list-style-type: none"> – Количество (доля) операций, по которым санкционирование проводится в автоматическом режиме, к общему количеству проведенных за период времени операций; – количество (доля) операций оплаты публичных нормативных обязательств на основании данных о получателях из информационной системы о социальных выплатах; – объем операций, по которым санкционирование проводится в автоматическом режиме, к общему количеству проведенных за период времени операций; – количество (доля) электронных исполнительных документов и решений налоговых органов, обмен которыми осуществлен в электронной форме через СМЭВ3

Характеристика	Критерий	Показатели
Финансовый критерий	Проведено санкционирование	<ul style="list-style-type: none"> – Отношение объема расходов, по которым проведено санкционирование, к общему объему расходов, подлежащих санкционированию; – отношение объема расходов, по которым проведено санкционирование, к общему объему расходов
Риск-ориентированность	При принятии бюджетных обязательств применен риск-мониторинг. Учтена рискоемкость денежных обязательств	<ul style="list-style-type: none"> – Количество (объем) неверно принятых к учету бюджетных обязательств главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств к общему количеству (объему) операций, в отношении которых применен автоматический риск-мониторинг; – количество (объем) неверно принятых к учету бюджетных обязательств получателями бюджетных средств к общему количеству (объему) операций, в отношении которых применен автоматический риск-мониторинг; – количество (объем) неверно принятых к учету бюджетных обязательств подведомственных организаций главными распорядителями бюджетных средств при делегировании полномочий к общему количеству (объему) операций, в отношении которых применен автоматический риск-мониторинг; – отношение количества операционных рисков с высокой значимостью к объему доведенных бюджетных данных, в отношении которых применен автоматический риск-мониторинг; – отношение количества операционных рисков с низкой значимостью к объему доведенных бюджетных данных, в отношении которых применен автоматический риск-мониторинг; – доля (количество, объем) санкционированных денежных обязательств исходя из рискоемкости; – доля (количество, объем) санкционированных денежных обязательств исходя из рискоемкости, сформированных в ЕИС автоматически; – доля (количество, объем) санкционированных обязательств по предоставлению субсидий юридическим лицам исходя из рискоемкости
Качество проведения операций	Наличие ошибок при исполнении денежных обязательств	<ul style="list-style-type: none"> – Количество ошибок при санкционировании исполнения денежных обязательств, источником которых являются целевые средства, к общему количеству проведенных операций по санкционированию денежных обязательств в период времени; – ошибки, выраженные в сумме, при санкционировании исполнения денежных обязательств, источником которых являются целевые средства, к общему объему проведенных операций по санкционированию денежных обязательств в период времени; – количество ошибок при санкционировании исполнения денежных обязательств по расходам за счет субсидии региональным бюджетам к общему количеству проведенных операций по санкционированию денежных обязательств в период времени; – ошибки, выраженные в сумме, при санкционировании исполнения денежных обязательств по расходам за счет субсидии региональным бюджетам к общему объему проведенных операций по санкционированию денежных обязательств в период времени; – количество ошибок при санкционировании исполнения денежных обязательств администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета к общему количеству проведенных операций по санкционированию денежных обязательств в период времени; – ошибки, выраженные в сумме, при санкционировании исполнения денежных обязательств администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета к общему объему проведенных операций по санкционированию денежных обязательств в период времени; – количество ошибок при санкционировании исполнения денежных обязательств, связанных с заполнением Сведений об обязательствах, к общему количеству проведенных операций по санкционированию денежных обязательств в период времени; – ошибки, выраженные в сумме, при санкционировании исполнения денежных обязательств, связанные с заполнением Сведений об обязательствах, к общему объему проведенных операций по санкционированию денежных обязательств в период времени; – количество ошибок при санкционировании исполнения денежных обязательств, связанных с заполнением реквизитов платежных документов,

Характеристика	Критерий	Показатели
Качество проведения операций	Наличие ошибок при исполнении денежных обязательств	к общему количеству проведенных операций по санкционированию денежных обязательств в период времени; – ошибки, выраженные в сумме, при санкционировании исполнения денежных обязательств, связанные с заполнением реквизитов платежных документов, к общему объему проведенных операций по санкционированию денежных обязательств в период времени
Скорость проведения операций	Учтено время до исполнения денежного обязательства	– Отношение времени с момента учета денежного обязательства до исполнения денежного обязательства к объему бюджетных обязательств
Клиенто-ориентированность	Денежные расходы произведены с использованием мобильных приложений. Использован универсальный передаточный документ	– Отношение количества операций санкционирования денежных расходов, в процессе доведения которых использовалось мобильное приложение, к общему количеству операций санкционирования; – отношение количества операций санкционирования денежных расходов с использованием универсального передаточного документа к общему количеству операций санкционирования; – отношение объема операций санкционирования денежных расходов, в процессе доведения которых использовалось мобильное приложение, к общему объему операций санкционирования
Кассовые расходы		
Технологичность	Кассовые расходы проводятся в автоматическом режиме	– Количество (доля) операций, по которым кассовые расходы проводятся в автоматическом режиме, к общему количеству проведенных операций за период времени; – объем операций, по которым кассовые расходы проводятся в автоматическом режиме, к общему количеству проведенных операций за период времени
Финансовые характеристики	Проведены кассовые расходы	– Отношение объема кассовых расходов к общему объему расходов; – отношение времени с момента утверждения Сводной бюджетной росписи до момента кассового расхода к объему кассовых расходов
Риск-ориентированность	Применен риск-мониторинг. Учтена рискоемкость кассовых расходов	– Отношение объема кассовых расходов, в отношении которых применен автоматический риск-мониторинг, к общему количеству кассовых расходов; – отношение количества операционных рисков с высокой значимостью к общему количеству кассовых расходов; – отношение количества операционных рисков с низкой значимостью к общему количеству кассовых расходов
Качество проведения операций	Структура кассовых расходов. Отсутствие кредиторской (кредиторской) задолженности	– Доля кассовых расходов, направленная на погашение кредиторской задолженности, к объему задолженности; – объем сокращения кредиторской задолженности к предыдущему отчетному периоду; – объем сокращения дебиторской задолженности к предыдущему отчетному периоду – доля (по объему и количеству) централизованных операций клиентов в общем объеме проведенных операций за период времени
Скорость проведения операций	Учтено время до кассового расхода	– Отношение времени с момента представления платежного документа до кассового расхода к объему денежных обязательств
Клиенто-ориентированность	Кассовые расходы проведены с использованием мобильных приложений	– Отношение проведенных кассовых расходов с использованием мобильных приложений к общему количеству проведенных кассовых расходов по клиенту; – предоставление информации (временной диапазон) от момента проведения операции до момента предоставления такой информации клиенту

По критерию контроля параметром оценки операционной эффективности служит объем денежных обязательств, прошедший процедуры внутреннего финансового контроля и внешнего финансового аудита в общем объеме денежных обязательств, а также время с момента исполнения денежного обязательства до момента проведения внутреннего финансового

контроля. Каждый из критериев может быть разделен по уровню потерь.

Высокий уровень рисков в процессе санкционирования расходов на субфедеральном уровне [16] связан с ошибками принятия бюджетных обязательств подведомственных организаций, проблемами исполнения санкционирования денежных обязательств на местном

уровне. Решением этих вопросов видится поднятие функций санкционирования (централизация) на уровень финансового органа региона.

Обеспечить бесперебойный поток бюджетных платежей – цель, поставленная перед органами Казначейства. Основные критерии и показатели операционной эффективности при проведении платежей представлены в таблице 2.

Оценка операционной эффективности при проведении платежей может быть отражена в следующем алгоритме: принятие денежных обязательств – санкционирование – кассовые расходы; исполнение денежных обязательств – фактические расходы – результат; разница между принятыми и исполненными денежными обязательствами – экономия; исполненные денежные обязательства – анализ эффективности.

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

В рамках исследования были разработаны критерии и параметры оценки операционной эффективности при доведении бюджетных данных, санкционировании, кассовых расходах, при проведении платежей, которые могут применяться для оценки операционной эффективности при использовании бюджетных средств.

Эффективность использования бюджетных средств характеризуется минимизацией бюджетных расходов, экономией при достижении заданных результатов. Операционная эффективность также нацелена на реше-

ние проблем ограниченности финансовых ресурсов, но важнейшим источником здесь является производительность труда и управление ею. К главным факторам влияния на операционную эффективность относятся использование цифровых технологий, риск-ориентированный подход, компетентность сотрудников.

Основные проблемы в операционной деятельности возникают под воздействием административных факторов, связанных с ошибочными действиями или недостаточной квалификацией сотрудников; финансовые факторы продуцируют риски проведения ошибочных операций, нарушения при отражении операций в бюджетном учете, платежных документах; технологические факторы проявляются в нарушениях подготовки отчетных документов, допущении ошибок в расчетах; информационно-технические факторы вызывают сбои информационных и технических ресурсов, за которыми следуют нарушения сроков и администрирования.

Как и корпоративный сектор, сектор общественных финансов рассматривает безопасность и защиту операций и процедур как важнейший приоритет, нуждающийся в высокой степени защищенности от внутренних и внешних угроз для обеспечения сохранности бюджетных средств. Гибкие казначейские технологии имеют решающее значение и необходимы для реализации мер реагирования на казначейские и бюджетные риски.

Тематика операционной эффективности в сфере использования бюджетных средств, в отличие от корпоративного сектора, мало исследована и в отечественных

Таблица 2. Критерии и показатели операционной эффективности при проведении платежей

Критерии	Параметры	Показатели для оценки параметров
Трудозатраты на открытие и ведение казначейских счетов и банковских счетов	Объем снижения трудозатрат на ведение казначейских счетов и банковских счетов	– Количество открытых счетов в коммерческих банках к общему количеству счетов для обслуживания клиентов
Использование УИН	Доля транзакций с УИН при проведении платежей в бюджет	– Объем (количество, доля) платежей в бюджет, осуществленных с применением УИН к общему объему платежей; – объем невыясненных поступлений денежных средств на счета ФК, открытые в Банке России, в общем объеме платежей
Использование ГИС ГМП	Доля платежей, проведенных через ГИС ГМП	– Объем (доля) платежей в бюджет, осуществленных с использованием ГИС ГМП, к общему объему платежей; – объем (доля) платежей в бюджет, осуществленных с использованием ГИС ГМП, для целей осуществления исполнительного производства к общему объему платежей
Использование «социального сертификата»	Осуществлено казначейское сопровождение средств, выделенных на социальную поддержку	– Количество (доля) получателей услуг через «электронный сертификат» к общему количеству получателей; – количество (доля) получателей социальных услуг, зарегистрированных в ЕГИССО, к общему количеству получателей; – количество (доля) получателей социальных услуг, оплативших услугу через платежную систему «Мир», к общему количеству получателей
Оперативность доведения бюджетных средств до получателя	Время доведения бюджетных средств от плательщика до получателя	– Сокращение сроков (времени) доведения денежных средств с момента получения распоряжения о перечислении до момента зачисления на счет получателя
Своевременность информирования об операциях	Время доведения информации до плательщика/получателя	– Сокращение сроков (времени) информирования плательщика и получателя о проведенной операции
Применение цифровых платежных технологий	Платежи, осуществленные с использованием цифровых платежных технологий	– Доля платежей, осуществленных с использованием цифровых платежных технологий, в общем объеме платежей

публикациях до настоящего времени представлена единично (например, работы О.С. Горловой [20], М.И. Канкуловой⁶). Предложенные оценочные показатели отражают концепцию риск-ориентированного подхода и переход к цифровым решениям в области управления государственными финансами. Критерии и показатели безусловно формируют дискуссионное пространство, могут быть расширены и уточнены с учетом внедрения цифровых решений, внешних и внутренних рисков.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Предложенный алгоритм оценки операционной эффективности использования бюджетных средств предполагает несколько этапов: постановка цели оценки операционной эффективности; выбор уровня оценки исходя из ведомственной структуры; выбор конкретных бизнес-процессов; формирование критериев, параметров и соответствующих показателей.

Выработанные классификационные характеристики критериев операционной эффективности отражают такие элементы, как технологичность, риск-ориентированность, качество, скорость, финансовые характеристики, клиентоориентированность, безопасность и контроль.

Предложенные критерии и показатели операционной эффективности сегментированы в зависимости от типа операций: критерии и показатели при доведении бюджетных данных; критерии и показатели при санкционировании; критерии и показатели при осуществлении кассовых расходов; критерии, параметры и показатели при проведении платежей.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Крохина Ю.А. Эффективное расходование бюджетных средств: состояние и перспективы совершенствования правового регулирования // Экономика. Право. Общество. 2018. № 1. С. 85–91.
2. Bassam A.A. A model for assessing the efficiency of government expenditure // Cogent Economics and Finance. 2020. Vol. 8. № 1. Article number 1823065. DOI: [10.1080/23322039.2020.1823065](https://doi.org/10.1080/23322039.2020.1823065).
3. Allas T., Dillon R., Gupta V. A smarter approach to cost reduction in the public sector // McKinsey@Company. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/a-smarter-approach-to-cost-reduction-in-the-public-sector>.
4. Богачева О.В., Смородинов О.В. Формирование условий для проведения обзоров расходов в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 1. С. 21–33.
5. Васильева М.В. Оценка эффективности и результативности использования бюджетных средств при проведении финансового контроля // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 13. С. 24–34.
6. Крадинов П.Г. Оценка эффективности программных расходов // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 1. С. 91–102.
7. Бальнин И.В. Совершенствование механизма предоставления межбюджетных субсидий из федерального бюджета в контексте обеспечения достижения национальных целей развития Российской Федерации // Аудиторские ведомости. 2021. № 2. С. 63–65.
8. Седова М.Л. Влияние пандемии на исполнение бюджетов публично-правовых образований // РИСК: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2021. № 2. С. 50–61.
9. Соляникова С.П. Системные риски общественных финансов: как определить и минимизировать? // Аудиторские ведомости. 2020. № 2. С. 74–81.
10. Shaw T. Performance Budgeting Practices and Procedures // OECD Journal on Budgeting. 2016. Vol. 15. № 3. P. 65–136.
11. Ермоленко А.В., Канкулова М.И. Контрольная деятельность финансовых органов: проблемные аспекты и возможности совершенствования // Финансы. 2018. № 1. С. 16–20.
12. Федченко Е.А. Формирование системы показателей эффективности использования бюджетных средств // Вестник Финансового университета. 2016. Т. 20. № 2. С. 106–116.
13. Прокофьев С.Е. Операционная эффективность Федерального казначейства и направления ее повышения // Финансы. 2019. № 5. С. 25–28.
14. Шмиголь Н.С. Современные подходы к совершенствованию бюджетного процесса в зарубежных странах // Финансы и кредит. 2015. № 14. С. 55–68.
15. Даниленко Н.И. Казначейские риски в современных условиях: теория, методология, практика // Финансы и кредит. 2012. № 41. С. 32–37.
16. Мартыненко С.В. Формализация бизнес-процессов поможет повысить производительность труда // Бюджет. 2018. № 4. С. 10–13.
17. Богославцева Л.В. Риск-ориентированное санкционирование денежных обязательств как инструмент повышения эффективности расходов бюджетов // Финансовые исследования. 2020. № 3. С. 82–91.
18. Бусалова С.Г. Технологическое обеспечение контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, в контексте развития информационных систем и технологий федерального казначейства // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2020. № 9-1. С. 17–22.
19. Суйц В.П., Вереникин А.А. Оценка дизайна и операционной эффективности контрольных процедур бизнес-процессов в компании // Аудит и финансовый анализ. 2015. № 6. С. 161–166.

⁶Канкулова М.И. Возможности совершенствования операционной эффективности администрирования доходов бюджетов субъектов РФ // Архитектура финансов: форсаж-развитие экономики в условиях внешних шоков

и внутренних противоречий: сборник материалов X Юбилейной международной научно-практической конференции. СПб.: СПбГЭУ, 2020. С. 148–151.

20. Горлова О.С., Кияшова Д.В. Операционная эффективность при управлении ликвидностью единого счета федерального бюджета // Самоуправление. 2021. № 3. С. 34–42.
- REFERENCES**
1. Krokhnina Yu.A. Effective expenditure of budgetary funds: the state and prospects for improving of legal regulation. *Ekonomika. Pravo. Obshchestvo*, 2018, no. 1, pp. 85–91.
 2. Bassam A.A. A model for assessing the efficiency of government expenditure. *Cogent Economics and Finance*, 2020, vol. 8, no. 1, article number 1823065. DOI: [10.1080/23322039.2020.1823065](https://doi.org/10.1080/23322039.2020.1823065).
 3. Allas T., Dillon R., Gupta V. A smarter approach to cost reduction in the public sector. *Mckinsey@Company*. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/a-smarter-approach-to-cost-reduction-in-the-public-sector>.
 4. Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. Creation of enabling environment for spending reviews in Russia. *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal*, 2019, no. 1, pp. 21–33.
 5. Vasileva M.V. Assessment of efficiency and effectiveness in the use of budgetary funds at carrying out of financial control. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya*, 2011, no. 13, pp. 24–34.
 6. Kradinov P.G. Budget expenditure use efficiency. *Akademiya byudzheta i kaznacheystva Minfina Rossii. Finansovyy zhurnal*, 2011, no. 1, pp. 91–102.
 7. Balyinin I.V. Improving the mechanism for the provision of interbudgetary subsidies from the federal budget in the context of ensuring the achievement of the national development goals of the Russian Federation. *Auditorskije vedomosti*, 2021, no. 2, pp. 63–65.
 8. Sedova M.L. Impact of the COVID-19 pandemic on the execution of public budgets. *RISK: resursy, informatsiya, snabzhenie, konkurentsija*, 2021, no. 2, pp. 50–61.
 9. Solyannikova S.P. Systematic risks of public finance: how to identify and minimize? *Auditorskije vedomosti*, 2020, no. 2, pp. 74–81.
 10. Shaw T. Performance Budgeting Practices and Procedures. *OECD Journal on Budgeting*, 2016, vol. 15, no. 3, pp. 65–136.
 11. Ermolenko A.V., Kankulova M.I. Controlling activity of financial bodies: problem aspects and possibilities of improvement. *Finansy*, 2018, no. 1, pp. 16–20.
 12. Fedchenko E.A. Establishing a system of indicators to assess the efficiency of use of budgetary funds. *Vestnik Finansovogo universiteta*, 2016, vol. 20, no. 2, pp. 106–116.
 13. Prokofev S.E. Operational efficiency of Federal Treasury and the directions of its improvement. *Finansy*, 2019, no. 5, pp. 25–28.
 14. Shmigol N.S. Modern approaches to improve budgeting in foreign countries. *Finansy i kredit*, 2015, no. 14, pp. 55–68.
 15. Danilenko N.I. Treasury risks in contemporary conditions: theory, methodology, practice. *Finansy i kredit*, 2012, no. 41, pp. 32–37.
 16. Martynenko S.V. Business-processes formalization will help to improve labor productivity. *Byudzheta*, 2018, no. 4, pp. 10–13.
 17. Bogoslavtseva L.V. Risk-based authorization of monetary obligations as a tool to increase the efficiency of budget expenditures. *Finansovye issledovaniya*, 2020, no. 3, pp. 82–91.
 18. Busalova S.G. Technological support of control and supervision in the financial and budgetary sphere, in the context of the development of information systems and technologies of the federal treasury. *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava*, 2020, no. 9-1, pp. 17–22.
 19. Suyts V.P., Verenikin A.A. Evaluation of design and operating effectiveness of the control procedures of business processes in the company. *Audit i finansovyy analiz*, 2015, no. 6, pp. 161–166.
 20. Gorlova O.S., Kiyashova D.V. Operational efficiency in managing the liquidity of the unified account of the federal budget. *Samoupravlenie*, 2021, no. 3, pp. 34–42.

THE CRITERIA AND PARAMETERS OF EVALUATING OPERATIONAL EFFICIENCY WHEN USING BUDGETARY FUNDS

© 2021

S.E. Demidova, PhD (Economics), Associate Professor, assistant professor of Chair of Public Finance of Financial Faculty *Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow (Russia)*

Keywords: operational efficiency; control; budgetary expenditure; sanctioning; treasury.

Abstract: The efficiency as an economical category reflects the attained result through the resources expended for its achievement. The analysis of the “efficiency” category requires the distinguishing of the categories of effectiveness, efficacy, and efficiency of the resources used. Budgetary expenditure efficiency depends on the efficiency of activity of the budgeting participants on the operational and functional levels. Management of operational efficiency of public funds utilization is a tactical tool, the improvement of which is determined by the digital technologies and novations in government control – risk-oriented and project-based approaches. The paper contains theoretical research of the categories of efficiency and operational efficiency of utilizing budgetary funds. The study presents the author’s approach to operational efficiency, including identifying aspects of budget expenditure sanctioning, liquidity management, and control. The loss of operational efficiency when using budgetary funds may occur due to the risks both of the external environment and internal management system; first of all, they are related to the activity of treasury and financial bodies. The author specifies operational efficiency criteria and the attributes for their classification. These criteria are operations security (the protection from illegal acts) and control (in this case, the preliminary control expansion is in priority). The author proposes an algorithm for evaluating operational efficiency based on test analysis and search for the errors, weak points, and non-

adjustments of control procedures. The algorithm is based on the accumulated considerable volume of data forming the interrelations of the procedures, stages, and actions of the participants and non-participants of the budgeting process. Operational efficiency improvement is possible through additional funds when allocating remaining budgetary funds temporarily out of use in the financial market; through cost-saving; through the growth of work performance when using digital technologies.