

Об оценке эффективности финансовой политики

А.С. Колесов, главный научный сотрудник Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета, кандидат экономических наук

Актуальность оценки эффективности финансовой политики не должна вызывать сомнений. Всегда важно знать, как то или иное решение, а также его реализация отразятся на финансовом положении государства, его регионов или муниципалитетов: улучшат или, наоборот, ухудшат ситуацию?

Однако в настоящее время отсутствуют как официальные методики её определения, так и опубликованные рекомендации по её оценке, разработанные научными коллективами или отдельными учёными. В нескольких печатных работах лишь говорится о возможности и необходимости её создания на базе тех или иных идей и соображений. Хотя, конечно, некоторые показатели (удельный вес монополий в создании ВВП, темпы инфляции, уровень собираемости налогов, доля застрахованного имущества всех собственников, рост капитализации фондового рынка и других) могут косвенно говорить и о результативности проводимой финансовой политики.

Существует ли решение проблемы? Отвечая на этот вопрос, мы считаем, что методологический подход к её решению состоит из последовательных этапов приближения к пониманию логики оценки эффективности финансовой политики. Для этого вводимые новые показатели должны иметь определенный экономический смысл, а исходные данные для их получения, процесс их вычисления и полученные результаты должны отвечать ряду требований.

Логике нашего обоснования можно представить графически в виде четырехзвенной цепочки аргументов в пользу предлагаемого подхода (рис.1).

Начнем с того, что, по нашему мнению, сущностью результативности финансовой политики является изменение финансового положения в результате использования имеющейся финансовой системы с помощью данного финансового механизма в результате проводимой финансовой политики за конкретный промежуток времени [3]. А под финансовым положением мы понимаем совокупные

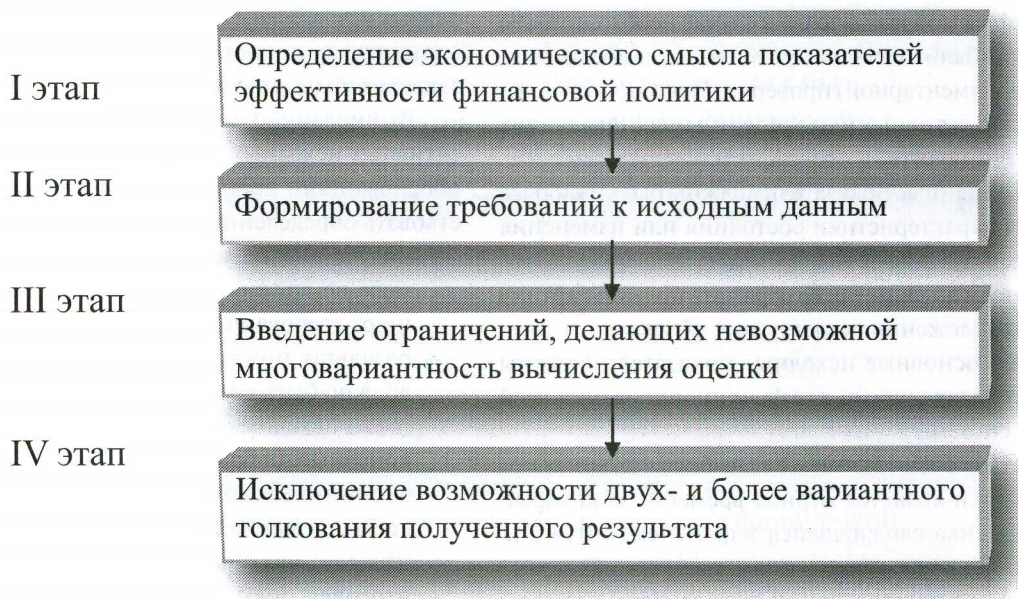


Рис.1. Методологический подход к определению оценки эффективности финансовой политики

возможности конкретной финансовой системы (страны, региона, поселенческого сообщества) решать стоящие перед данной административно-территориальной единицей проблемы на основе имеющихся в её распоряжении средств, включая бюджет и внебюджетные фонды. Причем в число таких проблем включаются не только вопросы бюджетной политики, но и возможности снижения налоговой нагрузки на экономику, регулирование размеров таможенных сборов в сторону снижения, стимулирование развития рынка ценных бумаг и другие, связанные со всеми направлениями финансовой политики.

Тогда экономический смысл предлагаемых нами показателей – финансового положения, эффекта и эффективности финансовой политики – заключается, во-первых, в количественном определении величины финансового положения исследуемого объекта, а, во-вторых, в измерении изменения этого положения в результате осуществления данной политики (эффекта) за определенный промежуток времени, т.е. увеличение или уменьшение её возможностей решать финансовые задачи, стоящие перед страной, регионом и поселенческим сообществом. При этом мы считаем, что наиболее правильным было бы за этот период брать год или несколько лет, т.к. именно в течение такого срока осуществляется главный финансовый процесс – исполнение бюджета (-ов) государства, его субъекта или муниципалитета.

II этап: формулирование требований к исходным показателям.

Во-первых, необходимо, чтобы первичные данные определялись на основе существующей строгой финансовой отчетности (бухгалтерских балансов различного типа организаций, предприятий и органов власти, в т.ч. по исполнению бюджетов за конкретный период), и эти исходные цифры можно было бы в случае необходимости проверить как аналитическим путем, так и с помощью камеральной (документарной) проверки. Использование же каких-либо субъективных или экспертных составляющих необходимо исключить.

Во-вторых, данные показатели должны быть наиболее важными для характеристики состояния или изменения состояния исследуемого объекта. Следует подчеркнуть, что такие показатели должны также отражать полную картину финансового положения исследуемого объекта.

В-третьих, основные исходные показатели должны являться результирующими для функционирования всей финансовой системы.

В-четвертых, очень важным для выбора исходных показателей оценки является период времени, за который происходит оценка сложившейся в финансах ситуации. Считаем, что наиболее объективной такая оценка может быть только по итогам годового (многолетнего) периода, т.к. практика показывает, что и доходы, и расходы испол-

нения годовых финансовых планов происходят в течение года везде и всегда неравномерно.

III этап: введение ограничений осуществления многовариантного вычисления оценки эффективности финансовой политики.

Мы считаем, что для получения объективной оценки:

- во-первых, процесс расчета указанного выше показателя должен исходить исключительно из здравого смысла и быть логически обоснованным;
- во-вторых, следует помнить, что все изменения исходных показателей зависят друг от друга, влияют один на другой и поэтому как дают основание, так и формируют требование для использования их одновременно;
- в-третьих, в расчетах нельзя использовать какие-либо математические операции, коэффициенты или другие действия, которые нельзя было бы строго обосновать или бы они зависели от субъективного мнения человека, делающего расчеты, или даже группы экспертов;
- в-четвертых, процесс вычисления показателя предполагает появление нового параметра, который бы комплексно характеризовал результат финансовой политики за тот или иной промежуток времени в анализируемой финансовой системе.

IV этап: исключение возможности двух- и более вариантного толкования полученного результата.

Прежде всего следует сказать, что мы различаем эффект и эффективность. Первый – это абсолютная разница между конечной и начальной величиной финансового положения исследуемого субъекта, а вторая – относительная величина, получаемая как отношение данного итога вычитания к исходному значению указанного положения. Ведь ясно, что один и тот же результат может быть получен при разных условиях и, следовательно, для более объективной оценки эффективности финансовой политики этот факт также необходимо учитывать.

Вычисленное значение показателя на основе объективных исходных данных и с помощью логического и обоснованного процесса его получения должно соответствовать определенным требованиям:

- полученная величина и её интерпретация ни в коей мере не должны зависеть ни от желания аналитика, ни от требований заказчика (-ов);
- результат может быть только однозначным, т.е. не должно быть возможности, чтобы на основе одних и тех же исходных данных можно было получить разные конечные цифры;
- экономический показатель в соответствии с предлагаемой методологией должен дать новые знания об исследуемом объекте;
- итоговая оценка должна позволить сравнивать её с аналогичной оценкой эффекта и эффективности

финансовой политики за другой период времени и (или) с аналогичной оценкой для другого объекта исследования за этот же период времени.

Опираясь на предложенную методологию, включая экономический смысл новых показателей, требования к исходным показателям, исключение возможности многовариантности расчетов и толкования полученных результатов, можно уже перейти к составлению методики определения оценки эффективности финансовой политики.

Для этого необходимо, прежде всего, определить алгоритм её разработки. И в этой связи в первую очередь необходимо сформировать перечень показателей, характеризующих основные изменения состояния (положения) любой финансовой системы, которые можно использовать в качестве исходных данных для определения оценки эффекта и эффективности финансовой политики. Затем очень важно понять, какая математическая формула наиболее адекватно дает возможность получить результат – интегральную оценку финансового состояния исследуемого объекта в данный момент. Далее необходимо разобраться, каким образом на основании вычисленных данных в финансовом положении определить эффект и (или) эффективность финансовой политики.

I этап: проблема выбора исходных показателей.

По нашему мнению, основными показателями, характеризующими финансовое положение государства, региона или муниципалитета, являются, прежде всего,

их доходы и расходы, а также величина долга. В случае с государством или его субъектом речь может идти только о показателях консолидированного бюджета.

Конечно, большое значение имеет и величина кредиторской задолженности. Однако, во-первых, в разных странах он определяется различными путями, а, во-вторых, даже в РФ различные её субъекты, начиная с 90-х годов, не одинаково подходят к порядку её формирования. Поэтому данный показатель использовать нельзя. Хотя на ранних этапах нашего исследования [1 с.106-111, 2 с. 9-11], именно он брался в качестве одного из исходных.

Весьма важно, что в качестве основных данных мы берем результаты

функционирования именно бюджетной политики, т.к. считаем, что все остальные направления финансовой политики (антимонопольная, банковская, налоговая, страховая, таможенная и фондовая) направлены или должны быть направлены, в конечном счете, на получение положительных результатов, прежде всего, в ней. Все остальные задачи их деятельности, которые, конечно, они имеют, не могут противоречить этой основной их миссии. В случае же, если они каким-то образом вступают в конфликт с главной своей целью, то их необходимо сразу же скорректировать.

Данные показатели отвечают выбранному методологическому подходу, т.к. они:

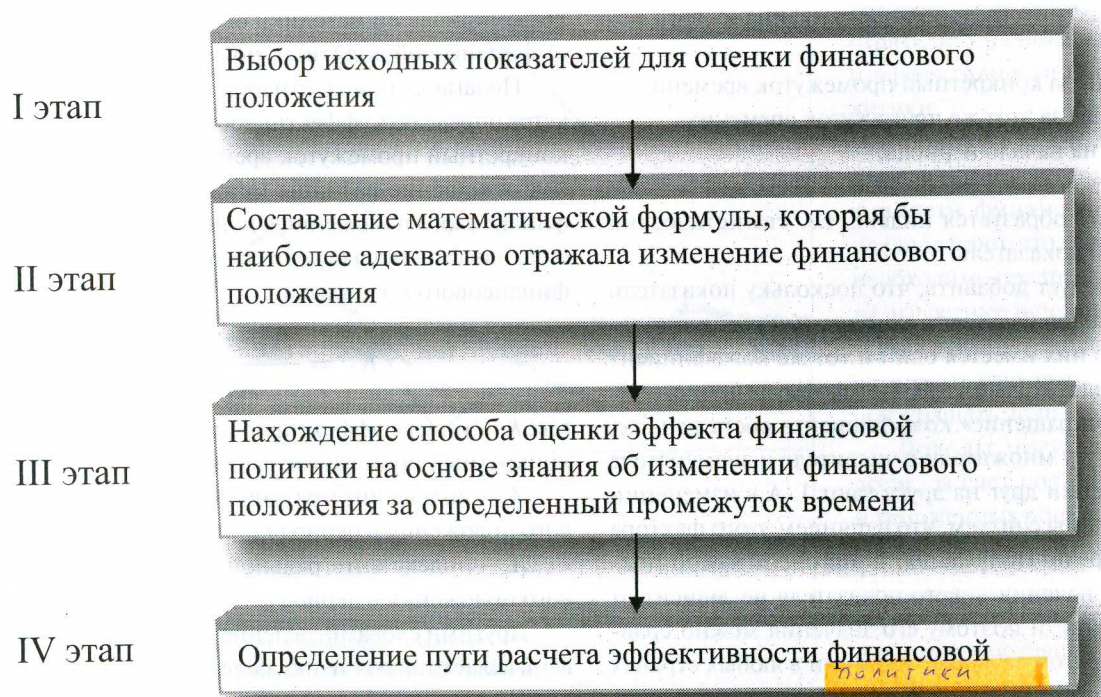


Рис. 2. Алгоритм разработки методики оценки изменения финансового положения, эффекта финансовой политики и эффективности финансовой политики

- объективны, т.к. основаны только на первичной строгой финансовой отчетности;

- являются наиболее важными характеристиками исследуемого объекта;

- как было показано выше, являются результирующими за отчетный период для всей финансовой системы.

II этап: построение математической модели процесса проведения оценки изменения финансового положения исследуемого объекта.

Рассмотрим модель оценки, которая бы логично сочетала данные параметры и адекватно характеризовала её финансовое положение при соблюдении главного правила: улучшение или ухудшение финансового положения объекта бюджетной системы должно быть прямо пропорционально увеличению или уменьшению используемых показателей и при одновременном обязательном здравом смысле понимания, что происходит.

Предположим, что её можно рассчитать следующим образом: умножить отношение доходов к расходам на отношение суммы долга в начале периода к его сумме в конце периода. Смысл и логика получаемого в этом случае результата говорят о возможности применения такого показателя, так как видно, что чем больше доходы и меньше расходы и чем больше снизился долг, тем устойчивее финансовое положение. Тогда:

$$AI = \left[\frac{DI}{PI} \right] \times \left[\frac{GD_0}{GD_1} \right] \quad (1),$$

где: AI – индекс интегральной оценки финансового положения;

DI – доходы за конкретный промежуток времени;

PI – расходы за этот же промежуток времени;

GD^0 – долг на начало периода;

GD^1 – долг в конце периода.

В результате образуется индекс, т.е. статистический относительный показатель.

К этому следует добавить, что поскольку показатели доходов и расходов берутся за конкретный год, постольку в каждом из них имеется один и тот же коэффициент инфляции. Следовательно, в данной формуле происходит «синхронное сокращение» коэффициента роста цен, т.е. равные друг другу множители в числителе и знаменателе дроби при делении друг на друга дают 1. А в изменении величины долга мы считаем, что влиянием этого фактора можно пренебречь. Получается, и это очень важно подчеркнуть, что значения нового показателя не зависят от уровня инфляции, и поэтому его значения можно сравнивать друг с другом за любые годы или в любых странах (регионах, муниципалитетах). А кроме того, по аналогичной причине также отпадает проблема перерасчёта одной валюты в другую.

III этап: нахождение способа оценки эффекта от проводимой финансовой политики.

Получив по формуле 1 значение A в каком-либо году, а затем определив его через какой-то промежуток времени (к примеру, на следующий год), можно определить разницу полученных значений, индексов финансового положения, которая, по моему мнению, как раз и является эффектом от реализации финансовой политики (или эффектом финансовой политики).

$$C_1 = A_1 - A_0 \quad (2),$$

где: C_1 – индекс эффекта от изменения финансового положения в период между t_1 и t_0 ;

A_1 – индекс финансового положения в момент времени t_1 ;

A_0 – индекс финансового положения в момент времени t_0 .

Индекс C_1 показывает, насколько в тот или иной промежуток времени изменилось финансовое положение и, следовательно, он отражает эффект от финансовой политики за промежуток времени t_1 и t_0 . При этом очевидно, что если эффект имеет положительное значение, то это означает, что реализованная финансовая политика улучшила финансовое положение, а если отрицательное, то ухудшила.

IV этап: определение пути расчета эффективности.

Можно ли пойти дальше и на основе логического продолжения нашей методики определить не только эффект от финансовой политики, но и её эффективность?

Полагаю, что можно и на основе предшествующих расчетов определять эффективность финансовой политики за конкретный промежуток времени, который вычисляется как отношение разницы между величиной индексов её финансового положения в конечный период времени и начальный к индексу интегральной оценки достигнутого финансового положения:

$$K_1 = \frac{A_1 - A_0}{A_1} \quad (3),$$

где: K_1 – индекс эффективности финансовой политики за конкретный промежуток времени между t_1 и t_0 ;

A_1 – индекс интегральной оценки эффекта финансового положения в период t_1 ;

A_0 – индекс интегральной оценки эффекта финансового положения в период t_0 .

Другими словами, деление на ранее достигнутый уровень делает такую оценку более объективной.

Из формулы 3 вытекает вывод о том, что любая политика, имеющая в итоге положительное значение индекса, говорит об её эффективности. И наоборот, отрицательное

его значение свидетельствует об отсутствии её эффективности за анализируемый период времени.

Разработанная методика и составляющие с ней единое целое формулы (1, 2 и 3), отвечают требованиям, сформулированным в нашем методологическом подходе.

При этом, конечно, следует особо подчеркнуть, что внедрение в практику предлагаемых нами трёх индексов не исключает использование каких-то других показателей для анализа эффективности финансовой политики. Более того, мы считаем, что по каждому её направлению (антимонопольному, банковскому, налоговому, страховому, таможенному, фондовому и т.д.) должны быть разработаны отдельные критерии оценки и методики определения их эффективности, но с обязательным учётом необходимости их нацеленности на повышение, в конечном итоге, результативности всей финансовой политики.

Итак, на основе разработанных и изложенных выше методологии и методики оценок финансового положения, эффекта финансовой политики и её же эффективности можно перейти к определению соответствующих количественных оценок на уровне Российской Федерации.

Составим на основе полученных данных из информационных баз Министерства финансов РФ и Федерального Казначейства [4, 5] таблицу трёх основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации в 2001 – 2011 годах (табл. 1).

По формулам 1, 2 и 3 рассчитаем значения индексов финансового положения, а также эффекта и эффективности финансовой политики в 2002 – 2011 годах (табл. 2). Построим также на основе данных из табл. 2 соответствующие графики (рис. 3).

Из полученных результатов видно, что:

- происходят существенные колебания величины всех трёх индексов;
- индекс эффекта финансовой политики изменялся достаточно резко с положительными «пиками» в 2005 и 2010 гг. и «ямами» в 2007 и 2009 гг.;
- индекс эффективности финансовой политики также имел аналогичную амплитуду отклонений.

Если второй спад, произошедший в 2008–2009 гг., можно объяснить проблемами, связанными с мировым финансовым кризисом, то снижение всех показателей в

2005–2007 гг. трудно чем-либо объяснить. Можно лишь предположить, что он вызван какими-то малоизвестными решениями Министерства финансов РФ или Госдумой РФ в момент принятия или исполнения федерального бюджета страны, которые столь негативным образом отразились на показателях эффекта и эффективности финансовой политики.

Формулы 1, 2 и 3, по которым определяются индексы результативности финансовой политики, предполагают, что для её повышения необходимо предпринять, в общем-то, известные и понятные действия:

- увеличивать доходы бюджета;
- снижать расходы;
- сокращать долг.

Доходы могут расти, прежде всего, за счет поступления налогов и таможенных пошлин. Кроме того, рациональные антимонопольная, банковская, страховая и фондовая политики должны создать условия для развития производства и услуг внутри страны, что приведет и к увеличению поступлений в казну.

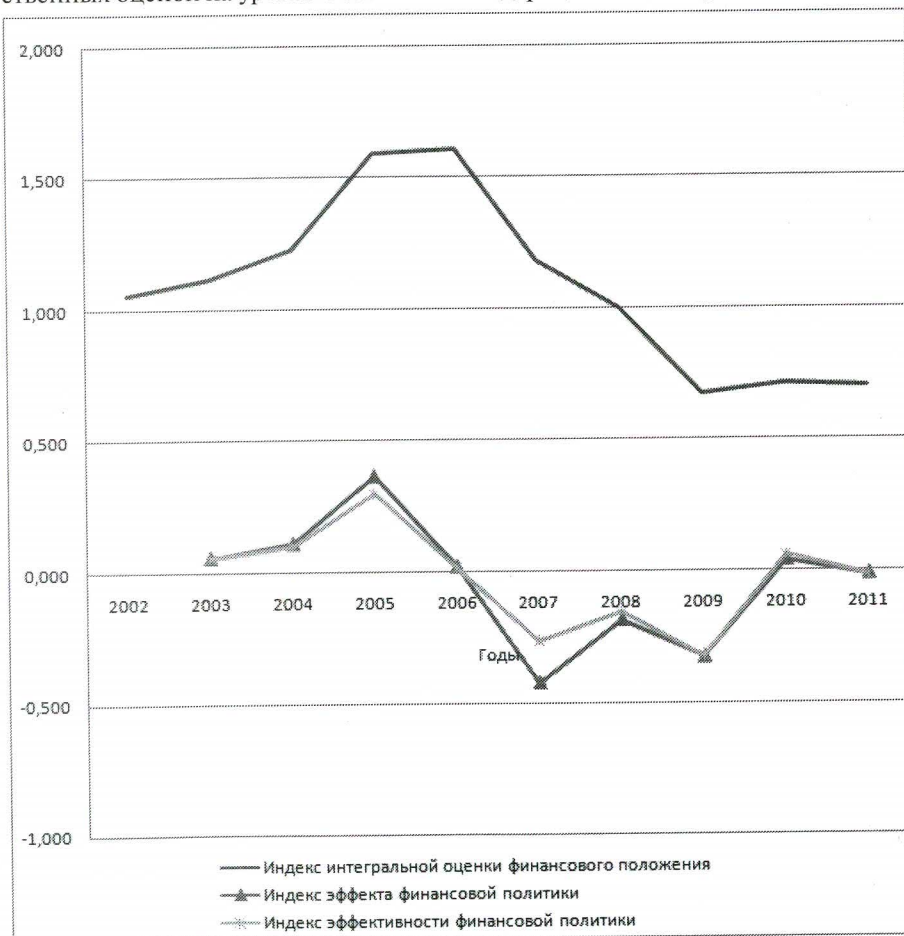


Рис. 3. Изменения финансового положения, эффекта и эффективности финансовой политики Российской Федерации в 2002–2011 годах

Таблица 1

Основные параметры консолидированного бюджета Российской Федерации за 2001–2011 годы, млн. руб.

№		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Консол. доходы (без повт. учета фин. помощи)	2 661 607	3 494 744	4 105 662	5 400 770	7 613 582	9 490 521	11 750 924	14 377 280	11 781 29	13 464 821	14 989 814	н.д.
2	Консол. расходы (без повт. учета фин. помощи)	2 397 341	3 387 321	3 927 844	4 638 869	5 934 502	7 358 685	9 932 070	12 727 060	14 433 479	14 310 497	14 594 167	н.д.
3	Фин. помощь*	230 007	318 253	379 501	401 203	486 728	584 586	856 172	1 094 680	1 480 050	1 378 291	401 7128	н.д.
4	Гос. долг консол. бюджета РФ на 01.01**	5 853 634	5 024 178	4 536 511	4 219 949	3 386 767	2 603 225	2 557 006	2 953 795	3 239 551	4 213 825	5 082 131	6 449 448

Примечания:

* С 2003 г. без учета средств, передаваемых из федерального бюджета в государственные внебюджетные фонды (минус бюджеты субъектов РФ)

** Объем внешнего долга указан в дол. по курсу Центробанка на соответствующую дату.

Таблица 2

Индексы интегральной оценки финансового положения, эффекта финансовой политики и эффективности финансовой политики в Российской Федерации (консолидированный бюджет) за 2002–2011 гг.

	Годы									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Индекс интегральной оценки финансового положения	1,056	1,114	1,224	1,590	1,609	1,184	0,999	0,672	0,713	0,700
Индекс эффекта финансовой политики	-	0,058	0,110	0,365	0,019	-0,425	-0,185	-0,327	0,041	-0,014
Индекс эффективности финансовой политики	-	0,055	0,099	0,298	0,012	-0,264	-0,157	-0,327	0,061	-0,019

Сокращение же многих статей расходов, в т.ч. имеющих социальную направленность, по нашему мнению, неизбежно уменьшит доходы населения, снизит его покупательную способность, уменьшит спрос на товары и услуги, а затем и объемы их производства. И в конечном счете ослабит поток поступлений в бюджет. Другими словами такой путь не даст желаемого результата и не приведет к повышению эффективности финансовой политики.

Относительно необходимости уменьшения долга следует сказать, что такая задача должна решаться последовательно и постоянно, но не за счет снижения социальных расходов, о которых речь шла только что выше.

В то же время, несмотря на простые «рецепты» повышения эффективности финансовой политики, исследование, проведенное нами, показывает, что по различным объективным и субъективным причинам это не всегда удается осуществить.

Из краткого анализа можно сделать следующие выводы: впервые разработана методология и составлена методика оценки эффективности финансовой политики, которые дают возможность перейти к вычислению количественной её оценки, т.е. к объективному подходу;

на основе полученных новых данных можно сопоставлять степень рациональности управления финансами, как по различным объектам исследования, так и в отдельные конкретные периоды времени;

для более углубленного анализа можно выбирать наиболее и наименее удачные периоды финансовой политики в любой финансовой системе.

Таким образом, можно констатировать, что разработанные и апробированные методология и методика оценки финансовой политики, могут быть использованы как в практической деятельности, так и послужить основой для дальнейших исследований.

Литература:

1. Колесов А.С., Гуртов В.А., Ревайкин А.С., Сигова С.В. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах РФ. / Под ред. А.С. Колесова. – М.: Финансы, 2007. Колесов А.С. Об интегральной оценке финансового положения объектов бюджетного финансирования. // Финансы. 2000. № 6. С. 9–11.
2. Колесов А.С. О сущности эффективности финансовой политики. // Финансы. 2012. № 9. С. 57–61.
3. Министерство финансов Российской Федерации. – Электрон. дан. – URL: <http://minfin.ru/ru>
4. Федеральное казначейство. – Электрон.дан. – URL: <http://www.roskazna.ru/>