

КАК ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛИЯЕТ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ: ОЦЕНКА ИСПОЛНЕНИЯ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Добролюбова Е.И.*

Аннотация

Настоящая статья подготовлена с учетом итогов работы экспертной рабочей группы «Оптимизация бюджетных расходов в сфере государственного управления» по проведению оценки эффективности расходов федерального бюджета и формирования предложений по их оптимизации в 2013 г., осуществленной РАНХиГС и НИУ ВШЭ совместно с Минфином России, Минэкономразвития России и иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти¹, а также с учетом анализа международного опыта в сфере оценки эффективности и результативности бюджетных расходов при проведении децентрализации государственных полномочий и функций. В статье рассматриваются вопросы влияния децентрализации на повышение эффективности и результативности бюджетных расходов, в том числе в контексте практики делегирования федеральных полномочий на уровень субъектов Российской Федерации.

На основе анализа данных об исполнении федерального бюджета, а также данных отраслевой статистики показано, что практика передачи полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации, сопровождаемая выделением субвенций на осуществление переданных полномочий, привела к избыточному (по сравнению с ростом расходов на государственное управление и ростом ВВП) росту расходов федерального бюджета на соответствующие сферы. Проведенный анализ свидетельствует о том, что по крайней мере в ряде случаев эффективность и результативность бюджетных расходов после передачи полномочий снизились при существенном росте расходов федерального бюджета на их обеспечение. Децентрализация полномочий путем их делегирования также привела к возникновению новых функций – контроля (надзора) за эффективностью исполнения субъектами Российской Федерации переданных полномочий и соответственно к росту общих административных издержек.

На основе результатов исследования рекомендуется перейти от практики делегирования полномочий к практике их перераспределения между уровнями государ-

* Елена Игоревна Добролюбова – ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления РАНХиГС, генеральный директор Центра экономического и финансового консалтинга. E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 117571 Москва, просп. Вернадского, д. 82.

¹ Настоящая статья выражает позицию автора, которая может не совпадать с мнением РАНХиГС, НИУ ВШЭ, Минфина России, Минэкономразвития России и иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

ственного управления с учетом более глубокой оценки эффективности и результативности децентрализации в каждой конкретной сфере. Кроме того, ввиду более низкой бюджетной эффективности осуществления контрольно-надзорных функций на региональном и местном уровнях (по сравнению с федеральным) не представляется целесообразной дальнейшая децентрализация полномочий в сфере государственного контроля (надзора).

Ключевые слова: делегированные полномочия; децентрализация; результативность бюджетных расходов; эффективность бюджетных расходов; эффективность государственного управления.

Влияние децентрализации на эффективность и результативность бюджетных расходов: международный опыт

Децентрализация государственных функций, заключающаяся в передаче властных полномочий либо административных функций центрального правительства на субнациональный и местный уровень, в последние десятилетия является общей тенденцией развития как развитых, так и развивающихся стран. Необходимость децентрализации, как правило, обосновывается необходимостью учета региональной (местной) специфики при решении тех или иных задач (исполнении государственных функций, оказании государственных услуг), а также, причем не в последнюю очередь, вопросами эффективности бюджетных расходов. В частности, считается, что децентрализация позволяет повысить *эффективность распределения* бюджетных расходов (поскольку позволяет адаптировать государственные услуги к местным потребностям) и повысить *экономическую эффективность* (снизить себестоимость) государственных услуг и функций (поскольку предполагает более высокий уровень подотчетности за результаты, снижает количество необходимых бюрократических процедур и позволяет учитывать уровень местных цен на товары и услуги при планировании бюджетных расходов) [4].

На практике тезис о повышении эффективности и результативности бюджетных расходов при децентрализации функций находит свое подтверждение далеко не во всех случаях. Так, наряду с передовыми практиками (как, например, применение механизмов участия граждан в формировании бюджета, способствовавших повышению эффективности реализации социальных программ, в Порто Аллегро и других городах Бразилии) в зарубежных странах накоплен и негативный опыт, связанный с децентрализацией отдельных функций и полномочий. Например, бюджетная децентрализация в Перу привела к росту неравенства между отдельными муниципальными образованиями, дисбалансу краткосрочных и среднесрочных приоритетов бюджетных расходов под влиянием крупных добывающих компаний, заинтересованных в развитии лишь отдельных территорий (поселений). В результате, несмотря на значительный рост бюджетных доходов муниципалитетов, вследствие децентрализации уровень бедности вырос [6]. Результаты исследования, проведенного центром развития ОЭСР по 19 развивающимся странам, показали, что децентра-

лизация полномочий привела к снижению уровня бедности лишь в одной трети случаев, тогда как в остальных случаях реформы, направленные на децентрализацию функций, либо не влияли на уровень бедности, либо приводили к росту доли бедного населения, что связано как со страновыми особенностями (в том числе с институциональным потенциалом данных стран на национальном и местном уровнях), так и с подходами, использованными при осуществлении децентрализации [5].

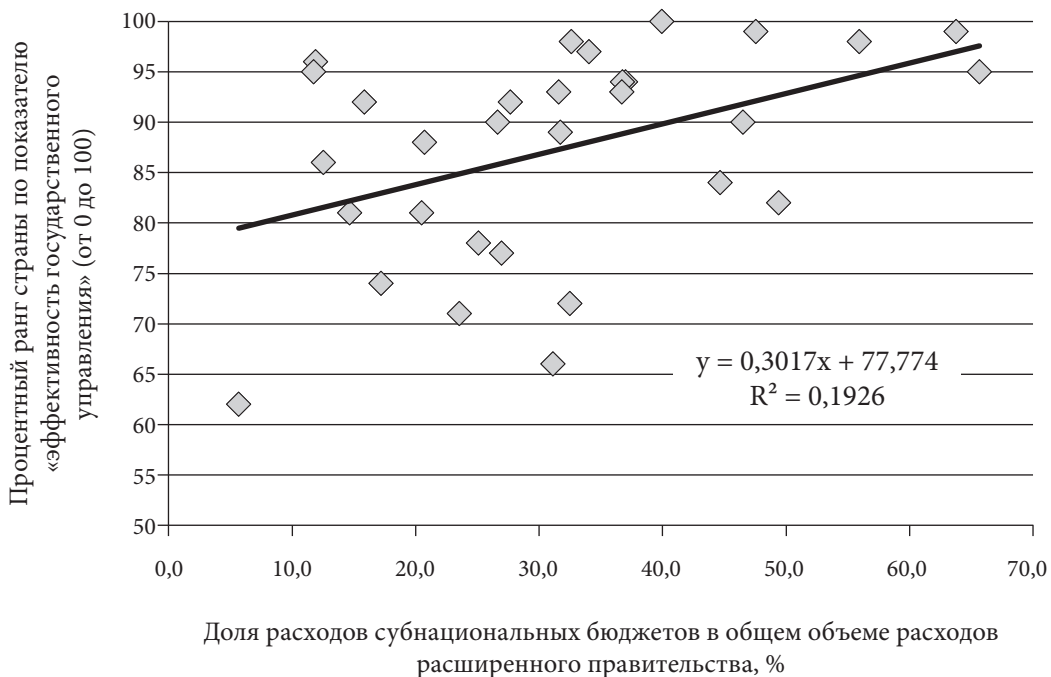
Опыт децентрализации Национального фонда жилья в Аргентине также демонстрирует, что децентрализация полномочий, вызванная преимущественно политическими факторами и не связанная с системными усилиями по повышению качества предоставления государственных услуг и эффективности осуществления государственных функций, не приводит к повышению эффективности бюджетных расходов. В результате передачи функций по управлению средствами Национального фонда жилья на уровень провинций доля административных расходов в общем объеме средств фонда выросла с 18% до 22% (при среднем уровне в 7–10% для аналогичных программ в других странах), причем доля административных расходов в одних провинциях составляла менее 1%, тогда как в других достигала 47%. Количество рассмотренных (завершенных) дел в расчете на одного сотрудника также варьировалось от 1 до 56 в зависимости от провинции. Таким образом, данный пример иллюстрирует снижение эффективности бюджетных расходов в результате децентрализации функций [9].

В целом, хотя децентрализация потенциально может создавать условия для повышения качества государственных услуг (и соответственно повышения результативности бюджетных расходов), оценки международных организаций свидетельствуют о том, что на практике это происходит не всегда. Среди основных причин, по которым децентрализация может не приводить к повышению качества государственных услуг, чаще всего приводятся: более низкий институциональный потенциал субнациональных органов управления, недостаточная вовлеченность местных сообществ и низкий уровень подотчетности, асимметрия информации и отсутствие возможности у граждан по выбору места предоставления государственных услуг, в том числе путем миграции в регионы, где качество государственных услуг выше [4; 6]. Кроме того, в контексте децентрализации часто упоминаются и риски, связанные с возможным пренебрежением теми или иными аспектами государственной политики (например, экологическими стандартами) для достижения более значимых с точки зрения субнациональных органов управления целей (например, привлечения инвестиций), отсутствием возможности использования экономии от масштаба (например, при осуществлении государственных закупок), ростом транзакционных административных издержек, вызванных необходимостью межведомственного взаимодействия органов государственного управления на разных уровнях, а также недостижением общих макроэкономических целей (например, по снижению государственного долга и выравниванию уровня бюджетной обеспеченности) [3].

Отсутствует тесная корреляционная зависимость и между уровнем децентрализации и эффективностью исполнения государственных функций.

Рисунок 1

Влияние уровня децентрализации государственных функций и государственных услуг на общий показатель эффективности государственного управления



Источник: данные по доле расходов – OECD, Government-at-a-Glance, 2011 [7]; данные показателя эффективности государственного управления – Всемирный банк, 2012 [8].

Так, сопоставление уровня децентрализации в странах ОЭСР (выраженного как доля расходов субнациональных органов управления в общем объеме расходов расширенного правительства²) и процентного ранга страны по показателю эффективности государственного управления (government effectiveness), публикуемого Всемирным банком, показывает, что уровень децентрализации оказывает некоторое влияние на эффективность исполнения государственных функций, однако влияние данного фактора незначительно. Так, среди стран, процентный ранг которых по эффективности государственного управления составляет 95 и более баллов, есть как страны, в которых на долю расходов субнациональных уровней приходится менее 20% (например, Новая Зеландия, где лишь 11,9% расходов расширенного правительства приходится на местный уро-

² В состав расходов расширенного правительства входят расходы национального бюджета, субнациональных, в том числе, местных бюджетов, а также расходы внебюджетных фондов в социальной сфере.

вень), так и страны, где более 50% расходов расширенного правительства приходится на субнациональный уровень (например, Швейцария – 55,9%, Канада – 65,7%). Фактически более чем на 80% эффективность государственного управления определяется параметрами, не связанными с вопросами децентрализации (рис. 1).

Оценка исполнения переданных полномочий в контексте эффективности и результативности бюджетных расходов

Вопрос влияния децентрализации государственных полномочий и функций на эффективность и результативность бюджетных расходов особенно актуален и в российском контексте. В 2007–2008 гг. в Российской Федерации были проведены реформы по делегированию отдельных полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации (в том числе полномочий по осуществлению государственного контроля (надзора)); в настоящее время рассматривается целесообразность дальнейшей передачи полномочий Российской Федерации на региональный уровень. В связи с этим возникает вопрос о бюджетной эффективности и результативности уже реализованных решений.

В рамках настоящего исследования в качестве примеров проанализированы данные о кассовом исполнении расходов федерального бюджета за 2006–2008, 2010 и 2012 гг. на реализацию полномочий в сфере лесного хозяйства (лесных ресурсов), водного хозяйства (водных ресурсов), а также полномочий в сфере охоты и сфере занятости (табл. 1).

Таблица 1

Кассовое исполнение федерального бюджета по расходам, отдельным направлениям доходов (млн. руб. в текущих ценах)

Наименование показателя	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2010 г.	2012 г.	Темп роста (в номинальных ценах), 2012 г., в % к 2006 г.	Темп роста (в номинальных ценах), 2012 г., в % к 2007 г.
<i>Расходы федерального бюджета</i>	4284803,3	5316165,15	6729780,9	9054666,24	11400329,4	266,1	214,45
Расходы на лесное хозяйство с учетом субвенций	11659,5	16868,6	23638,9	19232,8	29700,9	254,7	176,07
Расходы на водное хозяйство с учетом субвенций	8043,4	15169,1	16110,4	12551,8	21973,0	273,2	144,85

Расходы на меры социальной поддержки (включая финансирование служб занятости)	30392,2	44772,1	48052,2	47826,5	54473,1	179,2	121,67
Расходы по подразделу «Общегосударственные вопросы»	533150,6	815732,5	777117,1	836365,1	717623,3	134,6	87,97
Лесные доходы (лесные подати, доходы от аренды)	5707,0	8001,0	10705,8	14233,7	15966,6	279,8	199,56
Справочно: ВВП России в текущих ценах (млрд. руб.)	26917,2	33247,5	41276,8	55799,6	62599,1	232,6	188,28
Расходы на содержание Рослесхоза*	913,7	495,4	316,4	364,3	714,3	78,2	144,19
Расходы на содержание Росводресурсов*	439,9	556,9	647,8	722,2	706,3	160,5	126,81
Расходы на содержание Роструда*	2209,0	8,5	1871,8	2251,7	2228,3	100,9	x
Расходы на содержание Россельхознадзора	5433,3	7378,5	8052,6	7045,8	6349,5	116,9	86,05
Объем субвенций (водные отношения)		1137,4	2798,5	2172,0	2172,0	x	190,96
Объем субвенций (лесные отношения)		12027,4	17093,5	14995,7	19904,7	x	165,49
Объем субвенций (охота)			534,5	545,3	583,5	x	x
Объем субвенций (занятость)		34419,4	37431,9	38503,1	44941,7	x	130,57

* Руководство в сфере установленных функций (центральный аппарат, территориальные органы).

Источник: данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета за соответствующие годы. www.roskazna.ru

Как следует из таблицы 1, если рост ВВП России в ценах соответствующих лет в 2006–2012 гг. составил 232,6%, то рост расходов федерального бюджета оказался выше (266,1%), при этом рост расходов на лесное хозяйство (с учетом субвенций) составил 254,7%, на водное хозяйство – 273,2%, на меры социальной поддержки – 179,2%, притом что в целом объем расходов федерального бюджета по разделу 01 «Общегосударственные вопросы» в 2012 г. составил лишь 134,6% от уровня 2006 г. (в текущих ценах).

Анализ расходов на содержание федеральных органов исполнительной власти, ранее выполнявших полномочия, переданные впоследствии субъектам Российской Федерации, показывает, что снижение расходов на содержание федеральных органов происходило не во всех случаях (например, при передаче полномочий в сфере охоты фактически произошел рост расходов на содержание Россельхознадзора в 2008 г. по сравнению с 2007 г.). Расходы на содержание Росводресурсов возрастали в течение всего рассматриваемого периода, а расходы на содержание Рослесхоза сократились непропорционально объему переданных функций (кроме того, имеют тенденцию к росту).

Такая динамика расходов по финансированию переданных полномочий объясняется, в том числе, появлением *новых функций* по контролю за исполнением субъектами Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации³. Выполнение данных функций (в рассматриваемых сферах) входит в полномочия Рослесхоза, Росводресурсов, Росприроднадзора и Роструда. Фактически имеет место «двойной контроль», обусловленный, в частности, тем, что предметом переданных полномочий является собственность Российской Федерации (например, в части лесного фонда, водных объектов).

Ввиду отсутствия данных по трудозатратам на осуществление данных функций точная оценка расходов федерального бюджета на их исполнение невозможна. Однако если предположить, что на реализацию данной функции только в Рослесхозе приходится не менее 50% расходов, общий объем расходов федерального бюджета на реализацию соответствующих дублирующих функций составляет не менее 0,8 млрд. руб. ежегодно.

Оценка итогов делегирования полномочий с точки зрения повышения результативности исполнения соответствующих государственных функций также не всегда свидетельствует о преимуществах децентрализации. Рассмотрим в качестве примера данные об основных показателях развития лесного хозяйства, по которым (на основе средних за несколько лет значений) можно оценить влияние децентрализации исполнения государственных функций в данной сфере на достигнутые результаты.

Как показывают данные Росстата (табл. 2), средняя площадь земель, пройденных пожарами в 2007–2012 гг., увеличилась по сравнению с периодом 2000–2006 гг. в 1,42 раза, объем сгоревшего на корню леса вырос в 1,37 раза (при сокращении общего количества лесных пожаров более чем на 20%). Сред-

³ Аналогичные тенденции наблюдаются и в отношении развития многоуровневых систем государственного управления в странах ОЭСР [7].

ний объем лесовосстановления в 2007–2012 гг. на 5% ниже, чем в 2000–2006 гг., средний объем искусственного лесовосстановления – на 20% ниже, объем лесозащитных работ сократился более чем вдвое (табл. 3).

Таблица 2

Данные по лесным пожарам (до и после передачи полномочий в области лесных отношений)

Год	Число лесных пожаров, тыс. ед.	Лесные земли, пройденные пожарами, тыс. га	Сгорело леса на корню, млн. м ³
2000	22,4	1328,6	39,6
2001	23,7	896,8	16,5
2002	43,4	1369,5	32,4
2003	33,1	2352,8	68,4
2004	27,2	543,3	15,7
2005	19,2	845,3	12,3
2006	32,5	1493,5	34,5
<i>в среднем в 2000–2006 гг.</i>	28,8	1261,4	31,3
2007	17,8	1036,1	16,5
2008	26,3	2069,8	30,1
2009	23,2	2111,6	25,4
2010	34,8	2026,9	93,1
2011	21,1	1408,4	28,7
2012	20,2	2101,2	64,3
<i>в среднем в 2007–2012 гг.</i>	23,9	1792,3	43,0

Источник: данные Росстата http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/les2.htm

Таблица 3

Данные по лесовосстановлению и лесозащите (до и после передачи полномочий в сфере лесных отношений)

Год	Лесовосстановление		Защита лесов от вредных организмов	
	всего	из него искусственное лесовосстановление (создание лесных культур)	биологическим методом	химическим методом
2000	972,9	263,3	538,1	217,6
2001	959,9	264,9	520	450,9

2002	886,8	254,3	542,9	258,4
2003	834,1	233,1	582,1	324,7
2004	796,7	230,4	558	178,2
2005	812,3	187,1	511	128,3
2006	877,3	194,5	520,1	46,9
в среднем в 2000–2006 гг.	877,14	232,51	538,89	229,29
2007	872,5	202,4	419,6	14,6
2008	828,4	191,4	317,3	42,1
2009	836,7	181	150,4	15,5
2010	811,5	170,8	226,6	49
2011	860	196,5	161,7	13,8
2012	841,7	184,9	255,2	73,5
в среднем в 2007–2012 гг.	841,8	187,8	255,1	34,75

Источник: данные Росстата http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/les1.htm

Таким образом, можно констатировать, что в результате делегирования полномочий в сфере лесных отношений при росте объемов расходов федерального бюджета на обеспечение реализации соответствующих функций органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации отмечается снижение показателей результативности лесного хозяйства по всем основным направлениям (охрана и защита лесов, лесовосстановление), т.е. наблюдается снижение как эффективности, так и результативности бюджетных расходов. При этом механизмы повышения эффективности и результативности исполнения переданных полномочий (в том числе путем их принудительного изъятия в случае неэффективного исполнения либо недостижения заданных результатов) фактически отсутствуют.

Существуют и данные, свидетельствующие о том, что себестоимость реализации государственных функций на региональном уровне выше, чем на федеральном. Так, по данным Минэкономразвития России, объем расходов на проведение одной проверки на федеральном уровне составляет 22,3 тыс. руб., на региональном – 28,0 тыс. руб., тогда как на одну муниципальную проверку затрачивается 292,9 тыс. руб. Объем расходов на осуществление государственного контроля (надзора) на одного федерального государственного служащего, занятого контрольно-надзорной деятельностью, составляет 279,0 тыс. руб. в год, на одного государственного служащего субъекта Российской Федерации – 773,8 тыс. руб., на одного муниципального служащего, осуществляющего муниципальный контроль, – 1144,5 тыс. руб. В среднем на одного контролера в федеральном органе государственной власти приходится 12,5 проверки в год, в регио-

нальном органе государственной власти – 27,6 проверки в год, в муниципальном – 3,9 проверки в год [2].

Важно отметить, что различия в объемах расходов на одного служащего, занятого контрольно-надзорной деятельностью в зависимости от уровня управления, не могут быть в полной мере объяснены разрывом в уровне заработной платы государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Так, если расходы на осуществление государственного контроля (надзора) в расчете на одного служащего, занятого контрольно-надзорной деятельностью, в 2012 г. были на федеральном уровне ниже, чем на уровне субъекта Российской Федерации в 2,8 раза, то, исходя из данных Росстата за тот же период, среднемесячная начисленная заработная плата федерального государственного служащего территориального органа была ниже среднемесячной начисленной заработной платы государственного служащего субъекта Российской Федерации в 1,6 раза. Среднемесячная начисленная заработная плата муниципального служащего и вовсе превышала среднемесячную заработную плату федерального государственного служащего на 5%⁴.

Значимых различий в результативности государственного контроля (надзора) на федеральном и региональном уровнях не наблюдается. По данным исследований комплексного мониторинга реализации Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ, проведенных Центром стратегических разработок совместно с Центром экономического и финансового консалтинга по заказу Администрации Президента Российской Федерации в 2010–2012 гг., результативность контрольно-надзорных функций на региональном уровне практически не отличается от результативности исполнения данных функций на федеральном уровне. Так, в I полугодии 2012 г. доля проверок, проведенных контрольно-надзорными органами субъектов Российской Федерации, выявивших нарушения, составила 50,2% в общем объеме проведенных данными органами проверок, тогда как федеральные органы государственного контроля (надзора) выявляли нарушения в 49,7% случаев [1].

Исходя из вышеприведенной статистики, можно сделать вывод о нецелесообразности (с точки зрения эффективности и результативности бюджетных расходов) дальнейшей передачи контрольно-надзорных полномочий субъектам Российской Федерации ввиду удорожания исполнения соответствующих функций и соответствующего увеличения объема бюджетных ассигнований на субвенции, а также рисков снижения эффективности и результативности исполнения контрольно-надзорных функций.

⁴ По данным Росстата за 2012 г., среднемесячная заработная плата гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти на региональном уровне составляла 28,5 тыс. руб., государственных служащих субъектов Российской Федерации в органах исполнительной власти – 46 тыс. руб., муниципальных служащих в органах местного самоуправления с соответствующими функциями – 29,9 тыс. руб.

Также целесообразно рассмотреть вопрос об отказе от муниципального контроля ввиду его экономической неэффективности⁵.

В отношении уже переданных полномочий целесообразно проведение более глубокой оценки эффективности и результативности их исполнения до и после передачи полномочий.

Так, в отношении полномочий, эффективность и результативность реализации которых после передачи их субъектам Российской Федерации возросла, целесообразно внесение изменений в законодательство с закреплением соответствующих полномочий за уровнем субъектов Российской Федерации и обеспечением их финансирования за счет доходов субъектов Российской Федерации (на основе перераспределения источников доходов бюджетов бюджетной системы).

В отношении полномочий, эффективность и результативность реализации которых не возросла либо снизилась, целесообразен возврат их исполнения на федеральный уровень. Различные сценарии решения данного вопроса будут иметь различные последствия для федерального бюджета, однако ни один из них не приведет к росту бюджетных расходов федерального бюджета.

В любом случае отказ от практики делегирования полномочий позволит сократить административные издержки государства на исполнение дублирующих функций по контролю за эффективностью исполнения переданных полномочий.

⁵ Хотя данное решение не приведет к экономии расходов федерального бюджета на государственное управление, оно может обеспечить сокращение расходов муниципальных бюджетов на 5,7 млрд. руб. (по данным Минэкономразвития России, в 2012 г. объем расходов на осуществление муниципального контроля составил 5,7 млрд. руб.) и направление указанных средств на решение иных задач. При этом с учетом разницы в себестоимости одной проверки в рамках государственного контроля (надзора) на федеральном и региональном уровнях для осуществления аналогичного объема контрольно-надзорной деятельности органами государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо в 10,5 раз меньше средств (292,9 тыс. руб./28 тыс. руб. = 10,5), территориальным органам федеральных органов исполнительной власти – в 13,1 раза меньше средств (292,9 тыс. руб./22,3 тыс. руб. = 13,1).

ЛИТЕРАТУРА

1. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Комплексный мониторинг практики применения Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в 2012 году»: итоги и рекомендации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 1. – С. 79–90.
2. Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». http://ar.gov.ru/library/index.html?folder_id=1
3. Charbit C. Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach. OECD Regional Development Working Papers, 2011.04, OECD Publishing. Available at: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/48724565.pdf> (дата обращения: 30.10.2013).
4. Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery? World Bank. Prem notes 55. June, 2001. Available at: <http://iacconference.org/documents/cs28a.pdf> (дата обращения: 30.10.2013).
5. Jütting J., Corsi E., Stockmayer A. Decentralisation and Poverty Reduction. OECD Development Center. Policy Insight, no 5, 2005. Available at: <http://www.oecd.org/dev/34425321.pdf> (дата обращения: 30.10.2013).
6. OECD DAC POVNET Joint Learning Event. The Political Economy Challenge of Decentralisation. Policy Instrument Note, no 8, 2011. Available at: <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/47466992.pdf> (дата обращения: 30.10.2013).
7. OECD, Government-at-a-Glance, 2011. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en
8. World Bank. Worldwide Governance Indicators 2012. Available at: www.govindicators.org.
9. Zanetta C. Seeking Better Policies or Just Giving Up Responsibility? The Decentralization of the Argentina's National Housing Fund (FONAVI). Third Urban Research Symposium. November 2007. Available at: <http://www.globalurban.org/GUDMag07Vol3Iss1/MagHome.htm>.

HOW DECENTRALIZATION AFFECTS EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS OF PUBLIC EXPENDITURES: REVIEW OF EXECUTION OF DELEGATED POWERS

Dobrolyubova Elena I.

Lead scientific expert of the Center for public administration technologies, RANEPa, General director of the Center for Economic and Financial Consulting. E-mail: dobrolyubova@inbox.ru
Address: Russian Presidential Academy of National Economy. 82 Vernadsky Av., Moscow 117571, Russian Federation.

Abstract

This article reflects some results of the work undertaken by the expert working group on optimization of public expenditures in the area of governance which contributed to the overall efforts on evaluating efficiency of the federal budget expenditures and forming recommendations on the optimization of such expenditures in 2013. This evaluation was conducted jointly by the Russian Academy for National Economy and Public Administration (RANEPa) and National Research University – Higher School of Economics (NRU-HSE) in cooperation with the Ministry of Finance, Ministry of Economic Development, and other federal authorities⁶. The article is focused on the influence of decentralization policies on the efficiency and effectiveness of public spending both in a broad context and in one, based on the practice of delegating some federal powers to the constituent entities (regions) of the Russian Federation .

Analysis of the federal budget execution data as well as some public sectors' statistics demonstrates that the practice of delegation of the Russian Federation's powers to the sub-national level which was accompanied by relevant budgetary transfers (subventions) has led to an excessive growth of the federal budget expenditure on the relevant areas (as compared to the GDP growth for the same period and the growth of the federal budget expenditures on the public administration as a whole). At the same time – at least in the selected cases – the efficiency and effectiveness of public spending, including performance outputs have decreased after the delegation of powers took place. Decentralization based on the delegation of powers has also resulted in new functions aimed at controlling the effectiveness of the delegated authorities' performance. As a result, total administrative costs have increased.

Given these conclusions it is recommended to switch from the practice of delegating authority to the practice of reallocating certain powers among the levels of government with a parallel reallocation of the budget revenue sources. Such a reallocation should be based on a detailed profound review of the efficiency and effectiveness of decentralization in each particular sector, with both the options of further devolution and recentralization being considered.

Keywords: delegated powers; decentralization; effectiveness of public expenditures; efficiency of public expenditures; government effectiveness.

⁶ This article reflects the opinion of the author which may not coincide with the position of RANEPa, NRU-HSE, and relevant federal authorities.

REFERENCES

1. Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2013). Kompleksnyj monitoring praktiki primeneniya Federalnogo zakona ot 26 dekabrya 2008 goda N 294-FZ "O zaschite prav yuridicheskikh lits i individualnyh predprinimatelej pri osuschestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipalnogo kontrolya v 2012 godu": itogi i rekomendatzii [Comprehensive monitoring of application practices of the Federal law dated December 26, 2008 N 294-FZ "On protecting rights of legal entities and individual entrepreneurs during the execution of the public control" in 2012: results and recommendations]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya* (Public Administration Issues), n. 1, pp. 79–90.
2. *Doklad Minekonomrazvitiya Rossii «Ob osuschestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), municipal'nogo kontroyja v sootvetstvuyuschih sferah deyatelnosti i ob effektivnosti takogo kontrolya (nadzora)»* [The report of the Ministry of Economic Development of Russia "On the implementation of state control (supervision), municipal control in their respective fields, and the effectiveness of such control (supervision)"]. Available: http://ar.gov.ru/library/index.html?folder_id=1
3. Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*. OECD Regional Development Working Papers, 2011.04. OECD Publishing. Available: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/48724565.pdf> (accessed: 30 October 2013).
4. World Bank. (2001). *Prem notes 55. Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?* June. Available: <http://iacconference.org/documents/cs28a.pdf> (accessed: 30 October 2013).
5. Jütting, J., Corsi, E. & Stockmayer, A. (2005). Decentralisation and Poverty Reduction. OECD Development Center. *Policy Insight*, n. 5, Available: <http://www.oecd.org/dev/34425321.pdf> (accessed: 30 October 2013).
6. OECD DAC POVNET Joint Learning Event. The Political Economy Challenge of Decentralisation. *Policy Instrument Note*, n. 8, 2011. Available: <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/47466992.pdf> (accessed: 30 October 2013).
7. OECD (2011). *Government-at-a-Glance*, Available: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en
8. World Bank (2012). *Worldwide Governance Indicators*. Available: www.govindicators.org.
9. Zanetta, C. (2007). *Seeking Better Policies or Just Giving Up Responsibility? The Decentralization of the Argentina's National Housing Fund (FONAVI)*. Third Urban Research Symposium. November 2007. Available: <http://www.globalurban.org/GUD-Mag07Vol3Iss1/MagHome.htm>.