

Эффективность целевых программ, реализуемых в субъектах Российской Федерации: проблемы и возможности оценки

© 2012 Е.И. Глотова

Самарский государственный экономический университет

E-mail: glotovae@pochta.ru

Статья посвящена актуальным проблемам оценки эффективности целевых программ на мезоуровне. В работе представлен анализ действующих в регионах Приволжского федерального округа методик оценки эффективности целевых программ, сформулированы основные проблемы и ключевые направления совершенствования оценки целевых программ.

Ключевые слова: целевая программа, результативность, эффективность, методика, оценка.

В настоящее время общепризнанным является мнение, что программно-целевой метод служит важнейшим инструментом осуществления государственной социальной и экономической политики развития страны и ее отдельных регионов наряду с методами прогнозирования и индикативного планирования.

Следует отметить, что хотя целевые программы - это один из основных действующих инструментов программно-целевого планирования, в Российской Федерации механизм их использования пока недостаточно эффективен.

Одним из главных вопросов остается качественная оценка эффективности целевых программ. Рассмотрим подробнее содержание вопроса на примере регионов Приволжского федерального округа (ПФО).

Для оценки целевых программ в большинстве субъектов ПФО разработаны соответствующие методики. В целом, все они должны отвечать на вопрос о том, соответствует ли рассматриваемая программа приоритетам социально-экономического развития региона, является ли необходимой реализация программы с позиции получаемых результатов, является ли осуществляемая программа эффективной.

В результате анализа действующих нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок оценки эффективности региональных целевых программ, можно выделить три основные группы используемых методик.

Первая группа основана на расчете интегрального результирующего показателя. Итоговый показатель рейтинга (R) программы рассчитывается на основе комплексных критериев (K_i), с учетом их весовых коэффициентов (Z_i) по формуле (1).

$$R = \sum_{i=1}^n (K_i \cdot Z_i). \quad (1)$$

Комплексные критерии формируются из первичных критериев (k_i).

$$K_i = k_1 + k_2 + \dots + k_i, \quad (2)$$

где $k_i = Z_i \cdot N$.

Степень соответствия программы первичным критериям k_i оценивается по 10-балльной шкале. Балльная оценка (N) определяется наибольшим соответствием программы одному из параметров оценки критерия. При этом присвоенная балльная оценка обосновывается (аргументируется) соответствующими функциональными характеристиками конкретных программ, текущими параметрами и показателями, отражающими ход реализации программ и деятельность государственного заказчика программ по обеспечению достижения целей и конкретных результатов.

Далее значения интегрального показателя сопоставляются с качественной шкалой, приведенной в нормативных документах региона.

Например, в Республике Башкортостан принята следующая качественная шкала (табл. 1).

Таблица 1. Интерпретация значений интегрального показателя*

Численное значение интегрального показателя рейтинга (R), баллов	Качественная характеристика программы
$8 \leq R$	Эффективность программы высокая
$6,5 \leq R < 8$	Умеренно эффективная программа
$5 \leq R < 6,5$	Эффективность программы удовлетворительная
$R < 5$	Неэффективная программа

* О порядке проведения оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Республики Башкортостан: постановление Правительства Республики Башкортостан от 23 нояб. 2009 г. №433.

Базовой составляющей методик *второй группы* является оценка эффективности реализации программ путем соотношения степени достижения основных целевых индикаторов программы с уровнем ее финансирования.

Как правило, здесь используется комплексный показатель эффективности, который рассчитывается по формуле (3).

$$R = \frac{\frac{1}{n} \sum_{n=1}^N \frac{X_{\text{план } n}}{X_{\text{тек } n}}}{F_{\text{тек}} / F_{\text{план}}} \cdot 100\%, \quad (3)$$

где N - общее число целевых показателей;

$X_{\text{план}}$ - плановое значение n -го целевого индикатора;

$X_{\text{тек}}$ - текущее значение n -го целевого индикатора;

$F_{\text{план}}$ - плановая сумма финансирования по программе;

$F_{\text{тек}}$ - сумма финансирования (расходов) на текущую дату.

Особенностью *третьей группы* является отсутствие единого методического подхода к оценке целевых программ, и при этом рекомендуется разрабатывать индивидуальный метод оценки каждой программы.

Однако необходимо отметить, что приведенные методики имеют свои особенности в разных регионах ПФО. Так, индивидуальны состав и количество комплексных критериев оценки эффективности целевой программы.

Методика Саратовской области включает следующие критерии:

- соответствие программы системе приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации и Саратовской области;
- соответствие целевых показателей и индикаторов эффективности реализации программы ее целям и задачам;
- финансовое обеспечение программы;
- организация управления и контроля за ходом исполнения программы;
- адекватность системы программных мероприятий целям и задачам программы;
- достижение целей программы и степень выполнения программных мероприятий.

В отличие от Саратовской области, в методике Пензенской области анализируется лишь степень достижения целевых показателей; объем и соотношение источников финансирования; масштаб и уровень организации исполнения.

Существенное отличие имеет методика Чувашской Республики, которое заключается в том, что разграничена оценка *проектов* целевых программ и оценка *эффективности реализации* программ.

Результатом оценки в данном регионе является присвоение ранга каждой программе в зависимости от полученных комплексных оценок.

Методика, основанная на расчете интегрального показателя, применяется в большинстве регионов ПФО и ее преимуществами являются универсальность, относительная простота, возможность сравнения различных программ.

Особый интерес представляет методика, используемая в Республике Татарстан. Здесь оценка эффективности реализации целевых программ осуществляется на основе выполнения целевых индикаторов. Однако в отдельный класс выделены инвестиционные программы, для которых производится дополнительно расчет оценки бюджетной и социальной эффективности.

Расчет эффективности реализации целевых программ на основе выполнения индикаторов (4) применяется для оценки эффективности всех долгосрочных целевых программ.

$$O_i = \sum_{i=1}^n (I_i \cdot K_i), \quad (4)$$

где O_i - интегральное значение индикаторов;

I_i - выполнение i -го индикатора, %;

n - количество индикаторов;

K_i - относительный весовой коэффициент i -го индикатора, $0 < K_i \leq 1$;

$$1 = \sum_{i=1}^n K_i^{-1}.$$

При этом в методике дается следующее обоснование присвоения весовых коэффициентов. Удельный вес присваивается каждому индикатору в зависимости:

- от степени влияния на повышение качества жизни населения Республики Татарстан;
- степени отражения индикатором выполнения программы в целом.

Присвоенный индикатору удельный вес сохраняется на весь период реализации целевых программ и на последующие два года, в течение которых будет проводиться оценка эффективности целевых программ.

Расчет *бюджетной* эффективности инвестиционных программ включает следующие показатели:

- величина налоговых поступлений от инвестиционной программы в консолидированный бюджет Республики Татарстан;
- прямая годовая бюджетная эффективность инвестиционной программы;
- прямая интегральная бюджетная эффективность;
- экономия на социальных выплатах из консолидированного бюджета (косвенная бюджетная эффективность).

Таблица 2. Результаты анализа нормативно-методической базы оценки целевых программ в субъектах РФ

Регион, год утверждения методики	Краткая характеристика методики оценки эффективности целевых программ	Недостатки методики
Республика Башкортостан, 2009 г. Саратовская область, 2008 г. Нижегородская область, 2007 г.	Рассчитывается интегральный показатель, в который входят 6 критериев с соответствующим весовым коэффициентом. Каждый критерий состоит из набора частных критериев. Приводится шкала для итоговой интегральной оценки	1) Отсутствие сопоставимости оценок проектов программ на стадии их отбора 2) Направленность методики в основном на оценку качества проектировки, а не на оценку эффективности программы 3) Необоснованность выбора весов при оценке агрегированного показателя 4) Высокая степень субъективности в присвоении баллов в ходе анализа проектов программ
Республика Мордовия, 2006 г.	Рассчитывается интегральный показатель рейтинга программы на основе оценок по 5 комплексным критериям (сформированных из частных подкритериев) с учетом весовых коэффициентов. Приводится шкала для итоговой интегральной оценки	1) Отсутствие сопоставимости оценок проектов программ на стадии их отбора 2) Оценивается качество проектировки, а не результат реализации программы 3) Необоснованность выбора весов при оценке агрегированного показателя 4) Высокая степень субъективности в присвоении баллов в ходе анализа проектов программ 5) Отсутствие оценки эффективности (учета бюджетных расходов) программ
Оренбургская область, 2008 г. Удмуртская Республика, 2009 г.	Для оценки эффективности рассчитывается интегральный показатель, состоящий из 4 комплексных критериев с соответствующими весами. Каждый комплексный критерий состоит из набора частных критериев. Приводится шкала для итоговой интегральной оценки	1) Отсутствие сопоставимости оценок проектов программ на стадии их отбора 2) Необоснованность выбора весов при оценке агрегированного показателя 3) Высокая степень субъективности в присвоении баллов в ходе анализа программ 4) Необоснованные критерии интерпретации значений итоговых показателей
Пензенская область, 2011 г.	Рассчитывается интегральный показатель, в который входят 3 критерия с соответствующим весовым коэффициентом. Каждый критерий состоит из набора частных критериев. Приводится шкала для итоговой интегральной оценки	1) Отсутствие сопоставимости оценок проектов программ на стадии их отбора 2) Необоснованность выбора весов при оценке агрегированного показателя 3) Высокая степень субъективности в присвоении баллов в ходе анализа проектов программ 4) Отсутствие оценки эффективности (учета бюджетных расходов) программ
Пермский край, 2009 г.	Определены критерии оценки эффективности и результативности реализации программы: а) степень достижения целевых показателей; б) динамика целевых показателей; в) плановые и фактически произведенные расходы на реализацию программных мероприятий; г) соотношение результатов, достигнутых вследствие реализации программы, и финансовых затрат, связанных с ее реализацией	1) Отсутствие сопоставимости оценок проектов программ на стадии их отбора 2) Отсутствие оценки социальной, бюджетной эффективности 3) Несопоставимость оценок различных программ
Чувашская Республика, 2007 г.	Рассчитывается интегральный показатель, в который входят 3 критерия с соответствующим весовым коэффициентом. Оцениваются проекты программ и эффективность реализации. Приводится шкала для итоговой интегральной оценки	1) Необоснованность выбора весов при оценке агрегированного показателя 2) Высокая степень субъективности в присвоении баллов в ходе анализа проектов программ
Кировская область, 2008 г.	Эффективность программы определяется выполнением предусмотренных программой показателей эффективности в рамках выделенных финансовых средств	1) Отсутствие сопоставимости оценок проектов программ на стадии их отбора 2) Отсутствие оценки социальной, бюджетной эффективности
Республика Татарстан, 2008 г.	Для всех программ оценка эффективности осуществляется на основе выполнения целевых индикаторов (прописан порядок присвоения весов). Для инвестиционных программ производится расчет оценки бюджетной и социальной эффективности	1) Отсутствие сопоставимости оценок проектов программ на стадии их отбора 2) Социальная и бюджетная эффективность определяется лишь для инвестиционных программ 3) Отсутствие четких рекомендаций по оценке социального эффекта
Ульяновская область, 2011 г.	Утверждены обязательные критерии оценки эффективности: достижение целевых индикаторов; реализация запланированных мероприятий в полном объеме; экономическая, бюджетная, социальная эффективность	1) Отсутствие сопоставимости оценок проектов программ на стадии их отбора 2) Несопоставимость оценок различных программ 3) Отсутствие четких рекомендаций по оценке экономического, бюджетного и социального эффекта
Республика Марий Эл, 2007 г. Самарская область, 2007 г.	Для каждой программы разрабатывается индивидуальная методика оценки	1) Отсутствие сопоставимости оценок проектов программ на стадии их отбора 2) Несопоставимость оценок различных программ 3) Недостаточный уровень объективности результатов

На основе расчета прямой и косвенной интегральной бюджетной эффективности (СИБэ) делается следующий вывод:

- СИБэ < 100 % - инвестиционная программа находится ниже уровня окупаемости;
- СИБэ \geq 100 % - инвестиционная программа находится в точке равновесного возврата вложенных бюджетных средств.

Социальная эффективность инвестиционных программ оценивается интегральным показателем оценки качества жизни населения Республики Татарстан. То есть инвестиционная программа считается социально эффективной, если в связи с ее реализацией фактические значения индикаторов оценки качества жизни, соответствующие направлению программы, достигают или превышают запланированные значения (при их плановом увеличении) или уменьшают запланированные значения (при их плановом снижении).

Итак, результаты обзора нормативно-методической базы регионов ПФО, регламентирующей порядок оценки эффективности региональных целевых программ, представлена в табл. 2.

Настоящий анализ показал, что, несмотря на разнообразие применяемых методик оценки эффективности целевых программ, они не лишены недостатков. Основными из них являются:

- отсутствие сопоставимости оценок проектов программ на стадии их отбора;
- высокая степень субъективности анализа эффективности программ;
- отсутствие четких рекомендаций по определению социальной эффективности.

Также следует отметить, что во многих регионах ПФО нет четкого понимания категорий “результативности” и “эффективности” целевой программы. Вероятнее всего, это следствие отсутствия четкого, однозначного их определения в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

В ст. 34 Бюджетного кодекса РФ в числе принципов бюджетной системы выделен общий принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. Он трактуется как достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного объема средств². То есть, по сути, понятия результативности и эффективности отождествляются.

Большинство исследователей также не разграничивают данные понятия, хотя необходимость такого разграничения имеет даже не

столько теоретическое, сколько практическое значение для оценки реализации целевых программ.

В экономической литературе понятие эффективности реализации целевой программы, как правило, характеризуется соотношением полученных результатов от реализации программы или отдельных ее мероприятий (полезного экономического, социального или иного эффекта) и средств, затраченных на их достижение. То есть эффективность бюджетных расходов на реализацию целевых программ показывает, насколько успешно эти средства “трансформируются” в результаты.

Результативность же отражает степень достижения запланированных результатов программы в целом или отдельных программных мероприятий. В данном случае результаты характеризуются комплексом заявленных в программе количественно измеримых натуральных показателей.

Указанные недостатки свидетельствуют о необходимости совершенствования оценки эффективности региональных целевых программ, ключевыми направлениями которого могут выступать следующие:

- 1) необходимость законодательного четкого разграничения категорий “результативности” и “эффективности” целевых программ;
- 2) разработка единой для всех регионов научно обоснованной методики оценки эффективности программ. Данная методика должна обеспечивать:
 - максимально возможную степень объективности процесса оценки программ;
 - сопоставимость проектов программ на стадии их отбора;
 - многоуровневую систему оценки, постоянный мониторинг хода реализации программ;
 - определение экономической, бюджетной, социальной эффективности.

Реализация данных направлений позволит более обоснованно подойти к проблеме определения степени приоритетности целевых программ, реализуемых в субъектах Российской Федерации.

¹ Об утверждении порядка оценки эффективности долгосрочных и ведомственных целевых программ: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 25 июня 2008 г. □ 442.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 г. □ 145-ФЗ: [ред. от 3 дек. 2011 г.].