

УДК 338.436.33:005.21

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ОСНОВНЫХ ОТРАСЛЕЙ РЕГИОНАЛЬНОГО АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Якимова О.Ю., Бряннин А.С., Баландина С.В.

ФБГУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева,
Саранск, e-mail: dep-general@adm.mrsu.ru

Проведенное исследование показало, что в Российской Федерации нет единой методики оценки эффективности целевых программ, поэтому в субъектах РФ разрабатываются свои, которые конкретизируются для различных отраслевых и ведомственных программ. В статье предложена методика оценки эффективности государственной программы, которая представляет собой алгоритм оценки фактической эффективности в процессе и по итогам реализации государственной программы и должна быть основана на оценке результативности государственной программы с учетом объема ресурсов, направленных на ее реализацию, а также реализовавшихся рисков и социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации. Предлагаемая методика оценки эффективности целевых программ развития АПК включает в себя систему критериев, которые рассмотрены в статье.

Ключевые слова: целевые программы, программно-целевое регулирование, методика оценки эффективности целевых программ

ASSESSMENT OF EFFICIENCY OF TARGET PROGRAMS OF DEVELOPMENT OF THE MAIN BRANCHES OF THE REGIONAL AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX

Yakimova O.Y., Bryanin A.S., Balandina S.V.

¹Mordovian state University, Saransk, e-mail: dep-general@adm.mrsu.ru

The study showed that in the Russian Federation there is no single methodology for evaluating the effectiveness of targeted programs, so in the subjects of the Russian Federation developed its own that particular *ziryuyutsya* for various industry and departmental programs. The paper proposed a method for evaluating the effectiveness of the state program, which is an algorithm for estimating the actual performance during and following the implementation of the state program and should be based on an assessment of the effectiveness of state programs based on the amount of resources devoted to its implementation, as well as the realized risk and socio-economic effects that influence the change in the relevant areas of social and economic development of the Russian Federation. The proposed method of assessing the effectiveness of targeted programs of agricultural development includes a set of criteria, which are discussed in the article.

Keywords: targeted programs, program-oriented regulation, the method of estimating the effectiveness of targeted programs

В настоящее время нормативными документами для оценки эффективности целевых программ являются:

– Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [6];

– Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [4];

– Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (далее – Методические указания) [5].

В Методических указаниях описаны 2 типа отчетных документов: подробный годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы; оперативный и компактный документ – доклад ответственного исполнителя о ходе реализации государственной программы на

отчётную дату, формируемый в целях обеспечения Правительства Российской Федерации актуальной информацией о ходе реализации государственной программы.

Методика оценки эффективности государственной программы [5] представляет собой алгоритм оценки фактической эффективности в процессе и по итогам реализации государственной программы и должна быть основана на оценке результативности государственной программы с учетом объема ресурсов, направленных на ее реализацию, а также реализовавшихся рисков и социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации.

Методика оценки эффективности государственной программы учитывает необходимость проведения оценок:

1) степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом;

2) степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета;

3) степени реализации мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).

В системе стратегического управления оценка эффективности целевых программ может осуществляться на различных этапах программирования и в зависимости от конкретных целей, что отражено на рис. 1, иллюстрирующем взаимосвязь целей, параметров и критериев оценки.

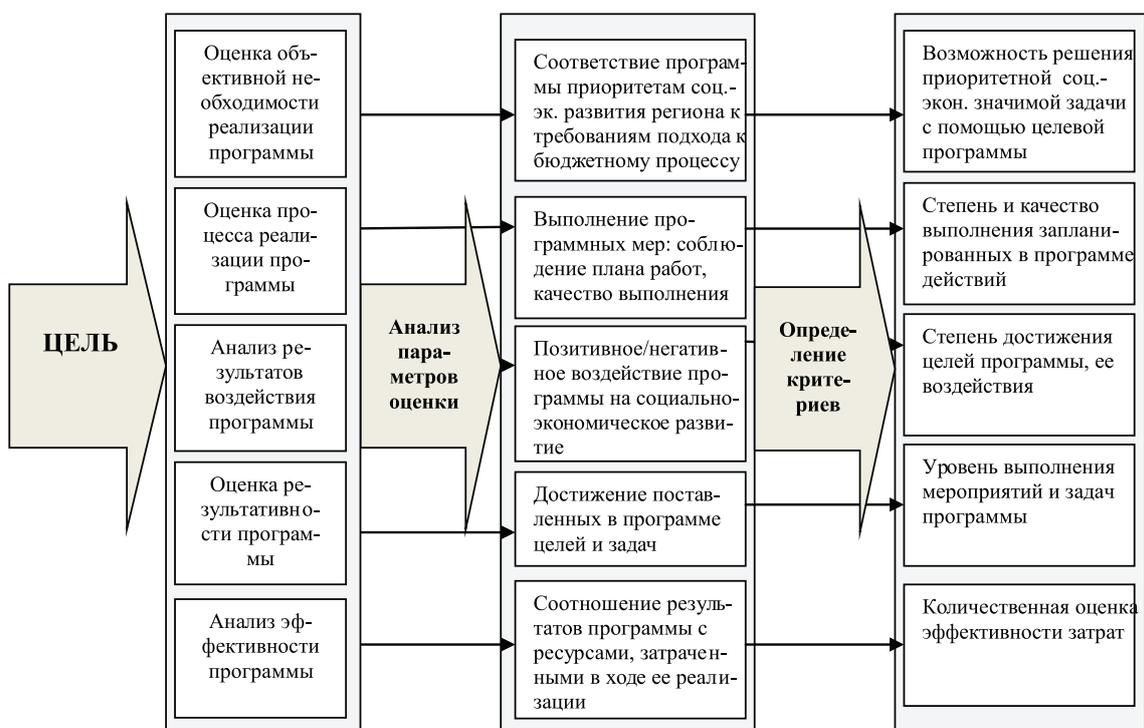


Рис. 1. Модель структуры оценки целевых программ¹

¹ Составлено авторами на основе данных с официального сайта <http://www.uecs.ru/finansi-i-kredit/item/1215-2012-04-03-05-48-42>

Во-первых, целесообразна оценка потребности (needs assessment) в программе или оценка социально-экономических условий, которые диктуют необходимость разработки и реализации целевой программы. Так, нередко программы разрабатываются не потому, что это объективно необходимо, а по рекомендации сверху или это может быть единственной возможностью привлечь в регион (межотраслевой комплекс, отрасль или ведомство) средства из федерального бюджета.

Во-вторых, возникает необходимость оценки процесса реализации (process evaluation), которая представляет собой анализ качества подготовки программы (состав и компетентность разработчиков, анализ методических материалов, использовавшихся при разработке, логическая схема программы, экспертиза содержания и ресурсной обеспеченности программы).

Целесообразно это делать при неоднократных разработке и реализации аналогичных программ. Так, например, Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия действовала в РФ и регионах в 2008–2012 годах [3], затем пролонгирована на 2013–2020 годы [1]. Устранение ошибок и недостатков предыдущего этапа позволит в следующем повысить эффективность процесса реализации программ.

Значимость программ определяется с помощью оценки влияния (impact evaluation), позволяющей определить:

- 1) причинно-следственные связи между параметрами социально-экономического развития и программными мероприятиями;
- 2) степень воздействия программы на социально-экономическое развитие региона.

Как было отмечено выше, для государственных программ обязательна оценка результативности (outcomes evaluation), а именно экспертиза результатов, достигнутых в ходе выполнения программы, их сравнение с запланированными показателями.

И, наконец, оценка эффективности (effectiveness evaluation) программ, которую определяют с помощью сопоставления полученных результатов с затраченными в ходе реализации программы ресурсами.

Оценка эффективности реализации целевых программ занимает особое место в системе анализа, поскольку позволяет судить не только о результативности реализации программы, но и о цене достигнутых результатов. Результаты оценки эффективности включают в себя наиболее полную информацию относительно целесообразности реализации программы на предварительном этапе и результатов реализации на промежуточном и конечном этапе.

Оценка эффективности целевых программ осуществляется в целях достижения оптимального соотношения связанных с их реализацией затрат и достигаемых в ходе реализации результатов, а также обеспечения основных принципов бюджетной системы Российской Федерации: эффективности использования бюджетных средств, прозрачности, достоверности бюджета, адресности и целевого характера бюджетных средств.

В стране нет единой методики оценки эффективности целевых программ, поэтому в субъектах РФ разрабатываются свои, которые конкретизируются для различных отраслевых и ведомственных программ. Одной из наиболее удачных следует признать Методику оценки эффективности, рекомендованную Правительством Хабаровского края для целевых программ (Постановление № 301-пр от 30 августа 2012 г.) [2], базирующуюся на балльном методе. В методике используются комплексные и частные критерии. Комплексные критерии оценивают следующие аспекты программы:

1. Соответствие целевой программы системе приоритетов социально-экономического развития РФ и региона.
2. Постановка в целевой программе проблем, условием решения которых является применение программно-целевого метода.
3. Уровень проработки показателей (индикаторов) целевой программы.
4. Адекватность системы программных мероприятий целям и задачам целевой программы.
5. Уровень ресурсного обеспечения целевой программы.

Частные критерии раскрывают каждый из этих аспектов в деталях. Например, пер-

вый комплексный критерий раскрывается в следующих частных критериях:

1) соответствует ли проблема, на решение которой направлена программа, социально-экономическим приоритетам федерального уровня (да – 10 баллов, нет – 0);

2) соответствует ли проблема, на решение которой направлена программа, социально-экономическим приоритетам регионального уровня (да – 10 баллов, нет – 0);

3) соответствуют ли намеченные в программе задачи и мероприятия полномочиям органов государственной власти регионального уровня (да – 10, отчасти – 5, нет – 0).

За соответствие критерию частным оценкам присваивается некоторое количество баллов от 0 до 10, которые затем складываются в комплексные критерии, а те в свою очередь – в интегральную оценку (таблица). В процессе оценки вводятся также весовые коэффициенты для повышения значимости отдельных частных критериев в комплексном критерии.

Интегральный показатель эффективности целевых программ

Количественное значение интегрального показателя эффективности	Качественная характеристика целевой программы
Больше или равен 8,0 баллам	эффективная
От 8 до 6,5 баллов	умеренно эффективная
От 6,5 до 5,0 баллов	адекватная
Менее 5 баллов	неэффективная

На наш взгляд, данная система оценки отличается логичностью, однако подходит больше для оценки проекта программы, нежели ее результатов. Очень важно то, кто и как расставляет баллы. Поскольку чаще всего оценками результативности и эффективности целевых программ занимаются ее ответственные исполнители, то значительный элемент заинтересованности и субъективности может свести на нет удобство и простоту методики.

Предлагаем модернизировать методику оценки эффективности целевых программ развития АПК, включив в нее систему критериев, представленных на рис. 2.

Расчет коэффициента эффективности реализации целевых программ производится для каждого мероприятия (комплекса мероприятий), в отношении которых определен объем финансирования и соответствующий показатель(и) результативности.

Что касается Республики Мордовия, то из четырех федеральных целевых программ (Государственная программа Республики

Мордовия развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы, Социальное развитие села до 2013 года, Развитие КФХ и других МФХ в АПК на 2009–2011 гг., Развитие пилотных семейных молочных животноводческих ферм на базе КФХ на 2009–2011 гг.) реализуемых в республике и подлежащих оценке, умеренно эффективными являются Госпрограмма и федеральная целевая программа

«Социальное развитие села до 2013 года». Подтверждением тому является динамика основных показателей развития сельского хозяйства, сельской производственной инфраструктуры и оценка результативности программ. В республике со стороны органов власти недостаточно внимания уделяется малым формам хозяйствования – ставка делается на крупный бизнес, доля которого в общих объемах государственной поддержки составляет более 80%.



Рис. 2. Модель оценки эффективности реализации целевых программ²

² Составлено авторами.

Следует отметить формализм во всех программах ввиду их разработки работниками Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Мордовия, отсутствия участия ученых в стратегическом программировании.

Слабым местом являются и отчеты о реализации программ. На сайте министерства отсутствуют ежегодные отчеты и вообще всякая информация о финансировании программ и достижения целевых показателей.

Обобщая исследование по оценке эффективности целевых программ развития АПК в Республике Мордовия, следует констатировать как излишний формализм при их разработке, что продиктовано нехваткой (или экономией) средств по проведению научного обоснования параметров программ, так и отсутствие открытости и регулярной отчетности по результатам их реализации. Все это диктует необходимость совершенствования организационно-экономического механизма программно-целевого регулирования развития регионального АПК.

Список литературы

1. Государственная программа Республики Мордовия развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-прав. сист. «Консультант-Плюс».
2. Методика оценки эффективности целевых программ: Постановление Правительства Хабаровского края от 30.08.2012 г. № 301-пр [Электронный ресурс]. – режим доступа: http://garant-khv.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=97:postanovlenie-pravitelstva-habarovskogo-kraia-ot-30-avgysta-2012-g-n-301-pr-ob-utverzhenii-poriadka-priniatii-reshenii-o-razrabotke-dolgosrochnyh-kraevyh-celevyh-programm-ih-formirovaniia-i-realizacii-i-poriadka-provedeniia-ocenki-effektivnosti-proektov-&catid=79&Itemid=465 (дата обращения 21.05.2013 г.)
3. О программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Республики Мордовия на 2008–2012 годы: Постановление Правительства республики Мордовия от 07.03.2008 г. № 79 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mordovia.news-city.info/docs/systemsw/dok_iegarmo/page2.htm (дата обращения 17.09.2012 г.)
4. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/198991> (дата обращения 11.08.2013 г.)
5. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: Приказ Министерства экономического развития

Российской Федерации от 22.12.2010 г. № 670 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/04/23/gosprogrammy-site-dok.html> (дата обращения 17.03.2013 г.)

6. Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 1101-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/02/PPEBR_080710.pdf (дата обращения 11.08.2013 г.)

References

1. Gosudarstvennaja programma Respubliki Mordovija razvitija sel'skogo hozjajstva i regulirovanija ryнков sel'skohozjajstvennoj produkcii, syr'ja i prodovol'stvija na 2013–2020 gody. available at: «Konsul'tant-Pljus».
2. Metodika ocenki jeffektivnosti celevyh programm: Postanovlenie Pravitel'stva Habarovskogo kraja ot 30.08.2012 g. no. 301-pr. – available at: http://garant-khv.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=97:postanovlenie-pravitelstva-habarovskogo-kraia-ot-30-avgysta-2012-g-n-301-pr-ob-utverzhenii-poriadka-priniatii-reshenii-o-razrabotke-dolgosrochnyh-kraevyh-celevyh-programm-ih-formirovaniia-i-realizacii-i-poriadka-provedeniia-ocenki-effektivnosti-proektov-&catid=79&Itemid=465 (accessed 21.05.2013).
3. O programme razvitija sel'skogo hozjajstva i regulirovanija ryнков sel'skohozjajstvennoj produkcii, syr'ja i prodovol'stvija Respubliki Mordovija na 2008–2012 gody: Postanovlenie Pravitel'stva respubliki Mordovija ot 07.03.2008 g. no. 79. – available at: http://mordovia.news-city.info/docs/systemsw/dok_iegarmo/page2.htm (accessed 17.09.2012)
4. Ob utverzhenii porjadka razrabotki, realizacii i ocenki jeffektivnosti gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii: Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 2 avgusta 2010 g. № 588. – available at: <http://base.garant.ru/198991/> (accessed 11.08.2013).
5. Ob utverzhenii Metodicheskikh ukazanij po razrabotke i realizacii gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii: Prikaz Ministerstva jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii ot 22.12.2010 g. no. 670. – available at: <http://www.rg.ru/2011/04/23/gosprogrammy-site-dok.html> (accessed 17.03.2013).
6. Programma Pravitel'stva Rossijskoj Federacii po povysheniju jeffektivnosti bjudzhetnyh rashodov na period do 2012 g.: Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 30.06.2010 g. № 1101-r. – available at: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/02/PPEBR_080710.pdf (accessed 11.08.2013).

Рецензенты:

Зинчук Г.М., д.э.н., декан общеэкономического факультета, ФТБОУ ВПО «РЭУ им. Плеханова», г. Москва;

Полушкина Т.М., д.э.н., профессор кафедры экономики кооперации предпринимательства Саранского кооперативного института (филиал) АПН ВПО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации», г. Саранск.

Работа поступила в редакцию 22.11.2013.