

УДК 336.025.2

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ ПРИ ПЕРЕХОДЕ К «ПРОГРАММНОМУ БЮДЖЕТУ»

Денисова И.П., Рукина С.Н.

*ФГБОУ ВПО Ростовский государственный экономический университет (РИНХ),
Ростов-на-Дону, e-mail: kafedra_finance@mail.ru*

Рассматриваются целевые программы как инструмент эффективного развития субъектов РФ и муниципальных образований, проблемы их разработки в условиях внедрения программного бюджета, ориентированного на результат. На сегодняшний день субъекты РФ и муниципальные образования самостоятельны в определении перечня целевых программ из-за разных приоритетов социально-экономического развития, различий в структуре органов государственной власти и органов местного самоуправления. При формировании порядка разработки, реализации и оценки эффективности целевых программ субъекты РФ и муниципальные образования должны найти баланс между подходами федерального уровня власти, спецификой территории и особенностями существующей системы государственного (муниципального) управления ее социально-экономическим развитием. Обоснована целесообразность разграничение эффективности расходов на реализацию конкретных мероприятий и эффективности расходов на реализацию целевой программы. Предложен авторский подход к оценке результативности реализации государственных и муниципальных программ, основанный на принципах «конкурентноспособности» в оценке показателей развития территории, что позволит повысить качество управления бюджетными ресурсами.

Ключевые слова: долгосрочная целевая программа, ведомственная целевая программа, государственная и муниципальная программы, мониторинг, оценка результативности, эффективности, «конкурентные» показатели

ASSESSMENT OF EFFICIENCY AND PRODUCTIVITY OF TARGET PROGRAMS UPON TRANSITION TO «THE PROGRAM BUDGET»

Denisova I.P., Rukina S.N.

*FGBOU VPO «Rostov state economic university (RINH)»,
Rostov-on-Don, e-mail: kafedra_finance@mail.ru*

Target programs as the instrument of effective development of territorial subjects of the Russian Federation and municipalities, problems of their development in the conditions of introduction of the program budget focused on result are considered. To date, the subjects of the Russian Federation and municipalities are autonomous in determining the list of target programs because of the different priorities of socio-economic development, differences in the structure of state and local governments. In the formation of the order of development, implementation and evaluation of programs targeted subjects of the Russian Federation and municipalities must find a balance between the approaches of the federal level of government, the specifics and peculiarities of the territory of the existing system of government (municipal) administration of its socio-economic development. Expediency is proved to differentiate efficiency of expenses on realization of concrete actions and efficiency of expenses on implementation of the target program. Author's approach to an assessment of productivity of implementation of the state and municipal programs, based on the principles of «competitiveness» in an assessment of indicators of development of the territory that will allow to increase quality of management of the budgetary resources is offered.

Keywords: long-term target program, departmental target program, state and municipal programs, monitoring, assessment of productivity, efficiency, «competitive» indicators

Современная бюджетная реформа направлена на внедрение программного бюджета в качестве основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов, открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления для обеспечения долгосрочных целей социально-экономического развития.

С помощью инструментария программирования федеральные и региональные органы управления способны оказывать позитивное воздействие на пространственное развитие экономики и социальной сферы территорий. Целевые программы выступают наиболее приемлемым средством практического осуществления инвестиционных проектов, способствуют консолидации совокупного экономического потенциала

регионов и муниципалитетов, поскольку в них концентрируются мероприятия по проектированию, размещению и строительству объектов экономики, производственной, социальной, транспортной и таможенно-логистической инфраструктуры.

В Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике на 2013–2015 гг.» отмечается: «Для достижения целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением формирование и исполнение бюджета должно осуществляться на базе государственных программ. Переход к «программному бюджету» в полном объеме необходимо осуществлять, начиная с федерального бюджета на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов, а его отдельные элементы должны быть задействованы в федераль-

ном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов»[1].

Полномасштабному внедрению программно-целевого принципа препятствует отсутствие системного подхода к созданию правовой базы. Ст. 179 и 179.3 Бюджетного кодекса РФ предусмотрен порядок бюджетного финансирования долгосрочных и ведомственных целевых программ. Последние рассматриваются Ивановой О.Б. и Рукиной С.Н. как элемент результативных практик управления бюджетом, внедряемых с 2004 г., с начала реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. [3, с. 87]. В.С. Миронов отмечает, что в России реализуется более 2,5 тыс. региональных целевых программ, при этом в среднем на один субъект РФ приходится около 30 целевых программ, а величина финансирования может достигать 40–70% расходов региональных бюджетов [4]. При проведении Министерством финансов РФ мониторинга оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ отслеживаются различные показатели, в т.ч. и доля расходов бюджета, формируемых программно-целевым методом. Значение этого показателя в Ростовской области достаточно высоко: в 2012 г. расходы областного бюджета на реализацию областных программ составили 87,9 млрд руб. (85,1%), в 2013 г. составят 92,9 млрд руб. (82,9%), в 2014 г. – 98,2 млрд руб. (74,8%).

До внесения изменений в бюджетное законодательство формирование правовой базы, регламентирующей применение государственных программ субъектами РФ (муниципальных программ), осуществляется по инициативе региональных и местных органов власти, на что указывается в письме Министерства финансов России от 2 апреля 2012 г. № 02-16-03/1073 и подтверждается опытом ряда субъектов РФ – г. Москвы, Тверской области, Республик Коми и Саха-Якутия. Действующие долгосрочные и ведомственные целевые программы могут быть как сохранены в качестве структурных элементов государственных программ, основных мероприятий, так и полностью переработаны в новые программы. В случае одновременного использования долгосрочных и ведомственных целевых и новых государственных (муниципальных) программ в правовой базе их следует четко разграничить, определив взаимосвязь между ними, что позволит исключить дублирование основных мероприятий и мероприятий программ. При законодательном установлении требований к программам субъект РФ и муниципальные образования должны найти

баланс между подходами федерального уровня власти, спецификой территории и особенностями существующей системы государственного (муниципального) управления социально-экономическим развитием соответствующей территории.

Безусловно, государственные программы субъектов РФ (муниципальные программы) должны соответствовать базовым принципам программно-целевого метода, которые не в полной мере обеспечиваются долгосрочными и ведомственными программами:

- формирование программы, исходя из четко определенных целей стратегического и прогнозного социально-экономического развития;

- разработка количественно измеримых показателей достижения целей;

- установление ответственных лиц за достижение поставленных целей (промежуточных и конечных);

- отражение обобщенных параметров государственных (муниципальных) заданий;

- определение перечня мероприятий, направленных на достижение поставленных целей и задач;

- установление объемов финансирования по каждому направлению;

- определение вклада органов власти муниципальных образований, обеспечивающих достижение целей государственной программы субъекта РФ.

Анализ российского опыта программно-целевого бюджетирования на субфедеральном и муниципальном уровне показал, что, несмотря на его активное использование, отсутствует единая методологическая и методическая база для разработки, реализации и оценки долгосрочных и ведомственных целевых программ. Заслуживают внимания выводы, сделанные М.И. Яндиевым на основе исследования региональных методик:

- большинство методик носит формальный характер;

- при практическом использовании методики акцент зачастую смещается от результатов программной деятельности к затратам на ее осуществление;

- в методиках отсутствуют рекомендации по использованию тех или иных критериев и показателей в зависимости от характера и особенностей программы [5, с. 26].

Таким образом, нет ответа не только на вопрос, как оценивать эффективность и результативность целевых программ, но и какой орган будет это делать. Федеральное законодательство устанавливает полномочия Счетной палаты РФ, одним из которых является определение эффектив-

ности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности, а к полномочиям контрольно-счетных органов субъектов РФ отнесены организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономичностью) использования средств бюджета субъекта РФ, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством РФ. Нет функций по оценке эффективности и результативности расходования бюджетных средств и у Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Между тем на ее официальном сайте в разделе «Результаты проверок» размещен перечень неэффективных расходов. Перечислим некоторые из них:

- длительное неиспользование приобретенного оборудования и других материальных ценностей;
- оплата контракта с нарушением условий порядка оплаты и сроков выполнения работ;
- оплата коммунальных услуг, фактически потребленных арендатором;
- расходование средств на аттестацию рабочих мест, результаты которой фактически не использовались;
- оплата складских помещений, используемых для складирования неиспользуемого оборудования;
- использование федеральных средств на проведение спортивного мероприятия с учетом отсутствующих позиций, заявленных в акте выявленных работ; другие.

По нашему мнению, следует различать эффективность расходов на реализацию конкретных мероприятий и эффективность расходов на реализацию целевой программы. Оценка эффективности расходов на реализацию мероприятий могли бы осуществлять главные распорядители бюджетных средств, роль которых в современном бюджетном процессе возрастает в связи с расширением полномочий по распределению бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предоставлением права утверждать государственные задания, возложением обязанности по организации внутреннего контроля и внутреннего аудита. Оценивать эффективность расходов на реализацию государственных (муниципальных) программ целесообразно ответственным исполнителем, указанному в Паспорте программы, на основе установленных исполнительным органам власти показателей результативности целевых программ, подпрограмм, целевых программ, а также самостоятельно установленных ответственным

исполнителем показателей результативности основных мероприятий и мероприятий.

Актуальность проблемы определения результативности целевых программ диктуется, по мнению авторов, следующими обстоятельствами:

- отсутствие типовых методик комплексного анализа результативности, планирования и бюджетного инвестирования;
- проблема кадрового потенциала (бюджетный учет, финансовая математика, отраслевые науки);
- несопоставимость данных бухгалтерского и управленческого учета с плановыми показателями в условиях инфляции;
- административные проблемы, связанные со спецификой взаимоотношений между различными органами и уровнями власти;
- невозможность прямого заимствования опыта коммерческой сферы;
- субъективизм оценки (применение экспертного (рейтингового) подхода).

Постановлением Правительства Ростовской области « О порядке принятия решения о разработке областных долгосрочных целевых программ, их формировании и реализации и Порядке проведения и критериях оценки эффективности реализации областных долгосрочных целевых программ» [2] утверждена методика оценки эффективности региональных целевых программ в целях достижения оптимального соотношения связанных с их реализацией затрат и достигаемых в ходе реализации результатов, обеспечения принципов бюджетной системы РФ, регламентированных главой 4 Бюджетного кодекса РФ: результативности и эффективности использования бюджетных средств; прозрачности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств. Основополагающим, конечно, является принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств бюджетной системы, означающий, что при составлении и исполнении бюджетов субъекты бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного объема средств. Следовательно, оценка эффективности основывается на результатах, полученных при расходовании бюджетных средств в сопоставлении с произведенными затратами.

Одним из направлений, связанных с повышением результативности целевых программ, является мониторинг показателей, характеризующих оптимальное решение

проблем их формирования, финансирования и реализации. Основным назначением мониторинга эффективности целевых программ представляется выработка оптимальной структуры бюджетных расходов на реализацию государственной социально-экономической политики на стадии обоснования заявок на расходование бюджетных средств при проектировании региональной целевой программы и областного бюджета Ростовской области. Наличие существующих в указанном постановлении критериев оценки эффективности региональных целевых программ [2] помогает рационально и контролируемо осуществлять реализацию принятых к финансированию программ, позволяя более эффективно расходовать имеющиеся бюджетные ресурсы, а также аргументировать правильность принимаемых управленческих решений.

Однако при системном подходе целесообразна оценка как эффективности, так и результативности региональных целевых программ, поскольку ожидаемые показатели бюджетной, социальной и экономической эффективности целевой программы будут проверяемы и достоверны. Сравнение этих показателей позволит принять решения о приоритизации бюджетных расходов и осуществлять мониторинг достижения заявленных целей и результатов. Представляется, что данный подход не устраняет проблему объективности и абсолютной точности оценки целевой программы, связанную с появлением сопряженных и косвенных результатов, оценка и учет которых потребуют затрат, возможно, неэффективных, несоизмеримых с пользой от этой информации.

Особенно сложно применить стандартные процедуры оценки для определения эффективности программ с длительным сроком получения результата. Это относится к инновационно-фундаментальным исследованиям, мероприятиям в социальной сфере, направленным на решение стратегических целей и задач, результат которых можно увидеть только в будущем.

На конечную результативность целевой программы могут оказать влияние и труднопрогнозируемые факторы, связанные с макроэкономическими изменениями на международном, межрегиональном и межрегиональном уровнях и являющиеся результатами реализации государственной политики в смежных отраслях управления.

Нам представляется, что к основным проблемам формирования, реализации и мониторинга целевых программ можно отнести следующие:

- недостаточный внутренний государственный и ведомственный контроль;
- слабое внедрение методик аудита эффективности бюджетных расходов;
- отсутствие стандартов квалификации нарушений бюджетного законодательства и соответствующих санкций;
- отсутствие методик обоснования затрат и установления системы целевых индикаторов (показателей);
- недостаточный уровень независимости и объективности органов внешнего государственного финансового контроля.

Все вышеизложенное подтверждает необходимость совершенствования методик оценки целевых программ, используемых на субфедеральном и муниципальном уровнях. На основе анализа теоретической и методологической базы имеющихся методик целевых программ можно сформулировать принципы и показатели для оценки результативности целевых (государственных и муниципальных) программ.

Предлагаемая методика в качестве таких ориентиров рекомендует использовать бюджетные показатели других субъектов РФ или муниципалитетов (подходящих для сопоставления), сравнение с которыми для анализируемого бюджета даст возможность увидеть отличия в своих показателях. Предложенная методика основана на использовании так называемых «конкурентных» показателей, характеризующих компетентность органов исполнительной власти.

В целях обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития территорий необходимо выявить слабые стороны финансового обеспечения деятельности соответствующих органов власти и сформировать подходы к повышению ее эффективности по формированию и использованию бюджетных средств. При этом для проведения оценки необходимы ориентиры для признания результатов деятельности приемлемыми или недостаточно эффективными.

Основой оценкой результативности целевых (государственных и муниципальных) программ подвергаются следующие общие принципы, применяемые независимо от территориальных особенностей:

- сопоставимость условий сравнения различных программ (сфера, сроки, объемы финансирования);
- принцип положительности и комплексности эффекта (экономический, бюджетный, социальный);
- учет последствий программы для повышения конкурентоспособности субъекта РФ или конкретного муниципалитета, других муниципалитетов, расположенных на подведомственной территории (непо-

средственно экономических, так и внеэкономических: экспорт товаров, услуг, технологий, общественные блага);

– расширение круга участников программы, несовпадение их интересов и, следовательно, использование принципа «конкурентности» в оценке;

– количественная оценка и учет влияния рисков, сопровождающих реализацию программы.

Данным принципам соответствуют показатели результативности реализации целевых (государственных и муниципальных) программ, представленные в табл. 1.

Таблица 1

Показатели результативности реализации целевых (государственных и муниципальных) программ

Критерий	Используемый показатель	Способ измерения
Региональная позиция	Доля эффекта – экономического – бюджетного – социального в показателях развития региона	Изменение доли бюджета в консолидированном бюджете
	Экспорт продукции и услуг в другие регионы	Рост объемов экспорта продукции и услуг региона или муниципалитета в другие регионы (муниципалитеты)
Информационное лидерство	Репутация (информация)	Опрос экспертов (специалистов) в данной области о значимости мероприятий для региона и муниципалитета
	Разработка новых продуктов и услуг	Количество значимых новых продуктов и услуг
	Уровень межотраслевых связей	Исследование изменений в уровне межотраслевых связей в сравнении с другими государственными (муниципальными) программами
Инвестиционная активность	Образование новых соподчиненных программ	Изменения количества программ региона или муниципалитета
	Включение муниципалитетов региона	Объем (и качество) инвестиций муниципалитетов в рамках региона
	Доля экономической активности	Изменение доли бюджета в валовом региональном продукте

Сравнительный анализ «конкурентных» показателей государственных или муниципальных программ позволит пересмотреть традиционную практику планирования управления бюджетом, выявить проблемы и резервы для оптимизации управления бюджетом.

Методической основой комплексного мониторинга данных показателей является оценка влияния целевой программы на динамику развития территории. В частности, оценка эффективности базируется на выявлении влияния, которое программа оказывает или будет оказывать на комплексные показатели социально-экономического развития и повышения конкурентного потенциала территории. В связи со сложностью и часто противоречивостью показателей, можно проводить интегральную оценку конкурентноспособности, используя отдельные составляющие.

Набор критериальных показателей качества реализации целевых (государственных или муниципальных) программ представлен в табл. 2.

Данные показатели должны формироваться на основе сопоставления с аналогичными

показателями других регионов и муниципалитетов. Анализ рекомендуется проводить путем сравнения достигнутых показателей по нескольким субъектам или муниципальным образованиям одного типа, с примерно одинаковой численностью населения, желательного схожего промышленного потенциала, подобного территориального расположения за один и тот же финансовый период.

На основе анализа данных показателей могут быть сделаны выводы:

- о фактическом финансовом обеспечении принятых государственных и муниципальных программ;
- о соответствии принятых государственных и муниципальных программ вопросам регионального или местного значения;
- о результативности выполнения утвержденных государственных и муниципальных программ, целесообразности их продолжения;
- о результативности работы ответственных исполнителей программы и их способности обеспечивать достижение запланированных результатов.

«Конкурентность» в оценке результативности целевых (государственных и му-

ниципальных) программ, по мнению авторов, позволит: активизировать работу по привлечению новых исполнителей; повысить эффективность сбора данных, экспертизу дополнительных потребностей; учесть ошибки и недостатки аналогичных про-

грамм при разработке новых программ; повысить информированность общественности и организаций, принимающих решения; проанализировать разногласия, возникающие среди исполнителей по ходу реализации программ.

Таблица 2

«Конкурентные» критериальные показатели реализации целевых (государственных и муниципальных) программ

Группа критериального показателя	Интегральный показатель	Частные показатели
1 группа	Показатели наличия и эффективности использования ресурсов региона	– объем валового регионального продукта; – темпы изменения объема валового регионального продукта; – объем розничного товарооборота; – экспорт продукции и услуг в дальнее и ближнее зарубежье; – обеспеченность автомобильными дорогами с твердым покрытием; – наличие природных ресурсов, кроме углеводородных; – географическое положение муниципалитета
2 группа	Показатели качества жизни населения региона	– обеспеченность населения жильем и (или) инвестиции в жилье; – средняя заработная плата работников, в т.ч. по видам отраслей; – уровень безработицы; – величина прожиточного минимума, в т.ч. для различных категорий; – объем платных услуг для населения; – уровень доходов населения; – доля малоимущего населения; – уровень преступности
3 группа	Показатели инвестиционной привлекательности и активности региона	– инвестиции в основной капитал, всего; – инвестиции на 1 рубль валового регионального продукта; – темп роста инвестиций; – инвестиции на 1 жителя; – уровень политической стабильности в регионе

Особую роль в совершенствовании методики оценки эффективности и результативности целевых программ должны играть обобщение лучшей практики в этой области, обмен региональными технологиями. Министерству финансов РФ совместно с ведущими научно-исследовательскими институтами необходимо разработать документ, устанавливающий требования к разработке и содержанию методик формирования и оценки государственных и муниципальных программ и обеспечивающий использование передовых технологий и лучшего опыта отдельных российских регионов, что в конечном итоге повысит качество управления региональными бюджетами.

Список литературы

1. О бюджетной политике на 2013–2015 годы: Бюджетное послание Президента РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru (дата обращения 08.02.2013 г.).
2. О порядке принятия решения о разработке областных долгосрочных целевых программ, их формирование и реализации и Порядке проведения и критериях оценки эффективности реализации областных долгосрочных целевых программ: постановление Правительства Ростовской области от 23 декабря 2012 г. [Электронный ресурс] (дата обращения 08.02.2013 г.). – Режим доступа: www.donland.ru.
3. Иванова О.Б., Рукина С.Н. Управление региональным бюджетом // Финансовые исследования. – 2012. – № 2. – С. 87–95.
4. Миронов В.С. Совершенствование методики оценки социально-экономической эффективности региональных

целевых программ: автореф. дис. ... канд. эк. наук. – Якутск, 2012. – 26 с.

5. Яндиев М.И. Оценка эффективности реализации целевых программ субъектов Федерации // Финансы. – 2012. – № 2. – С. 24–28.

References

1. The budgetary message of the President of the Russian Federation «About the budgetary policy for 2013–2015» [Electronic resource]. Access mode: www.consultant.ru (date of the address of 08.02.2013).
2. The resolution of the government of the Rostov region «About an order of decision-making on development of regional long-term target programs, their formation and realization and the Order of carrying out and criteria of an assessment of efficiency of implementation of regional long-term target programs» of December 23, 2012 [Electronic resource] (date of the address of 08.02.2013). Access mode: www.donland.ru.
3. Ivanova O.B., Rukina S.N. *Management of the regional budget/Financial researches*. 2012. no. 2. pp. 87–95.
4. Mironov V.S. *Improvement of a technique of an assessment of social and economic efficiency of regional target programs*. Abstract yew. on competition of a scientific degree edging. ek. sciences. Yakutsk, 2012. 26 p.
5. Yandiyev M.I. *Assessment of efficiency of implementation of target programs of subjects of Federation // Finance*. 2012. no. 2. pp. 24–28.

Рецензенты:

Абазиева К.Г., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Экономика и корпоративное управление», ФГОБУ ВПО «МГУТУ», г. Ростов-на-Дону;

Молчанова Н.П., д.э.н., профессор кафедры «Финансы и технологии инвестирования», ФГОБУ ВПО «МГУТУ», г. Ростов-на-Дону.

Работа поступила в редакцию 06.06.2013.