

УДК 332.14

Первых Павел Александрович

бакалавр направления «Экономика»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск

tectonikelectro@mail.ru

Pavel A. Pervykh

Bachelor of Economics
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk

tectonikelectro@mail.ru

Ступникова Юлия Александровна

бакалавр направления «Экономика»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск

yuliya.stupnikova@mail.ru

Julia A. Stupnikova

Bachelor of Economics
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk

yuliya.stupnikova@mail.ru

**МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ПРОГРАММ КАК ОСНОВНОГО
ИНСТРУМЕНТА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО
УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ
ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**METHOD OF EVALUATION OF GOVERNMENT
PROGRAMS AS THE MAIN TOOL FOR
PROGRAM MANAGEMENT (ON THE EXAMPLE
OF CHELABINSK REGION)**

Аннотация

Статья посвящена вопросам оценки эффективности реализации государственных программ. Обозначены проблемы и актуальность в условиях нестабильной экономики. Раскрывается важность оценки государственных программ для эффективного использования бюджетных средств.

Ключевые слова:

государственная программа, программно-целевое управление, региональная экономика

Abstract

The article is devoted to evaluation of the effectiveness of the implementation of government programs. The problems and urgency in an unstable economy. Reveals the importance of evaluating government programs for the effective use of budgetary funds.

Keywords:

state program, program-targeted management, regional economy

Наиболее приоритетным инструментом государственного управления, развитием социальной инфраструктуры является программно-целевое планирование, которое определяет возможность государства воздействовать на социально-экономические объекты и процессы с помощью инициирования и внедрения целевых программ. Целевые программы являются эффективным инструментом реализации государственной экономической и социальной политики, особенно при решении долгосрочных задач и реализации крупных инфраструктурных проектов.

Однако анализ отечественного опыта показывает наличие существенных недостатков и сложностей в реализации целевых программ. В первую очередь это связано с отсутствием практико-ориентированных механизмов оценки эффективности реализации целевых программ. Существующие механизмы представляют собой

фрагментарные, не увязанные друг с другом, системно неопределенные оценки, имеющие формальный характер и, как правило, направленные исключительно на анализ достигнутых целевых индикаторов реализуемых программ. Отсутствие системного подхода к оценке эффективности обесценивает целевую программу как целостный структурированный инструмент развития социальной инфраструктуры, делает невозможным предметный и всесторонний её анализ [1].

При исследовании методической базы оценки государственных программ выявлено, что в методиках оценки не предусмотрена оценка рисков их невыполнения. Поэтому при оценке государственных программ предлагается учитывать (рис. 1):

- а) качество формирования государственных программ, оценивающийся по ряду критериев с учетом требований бюджетирования по результатам;
- б) риски невыполнения программ.

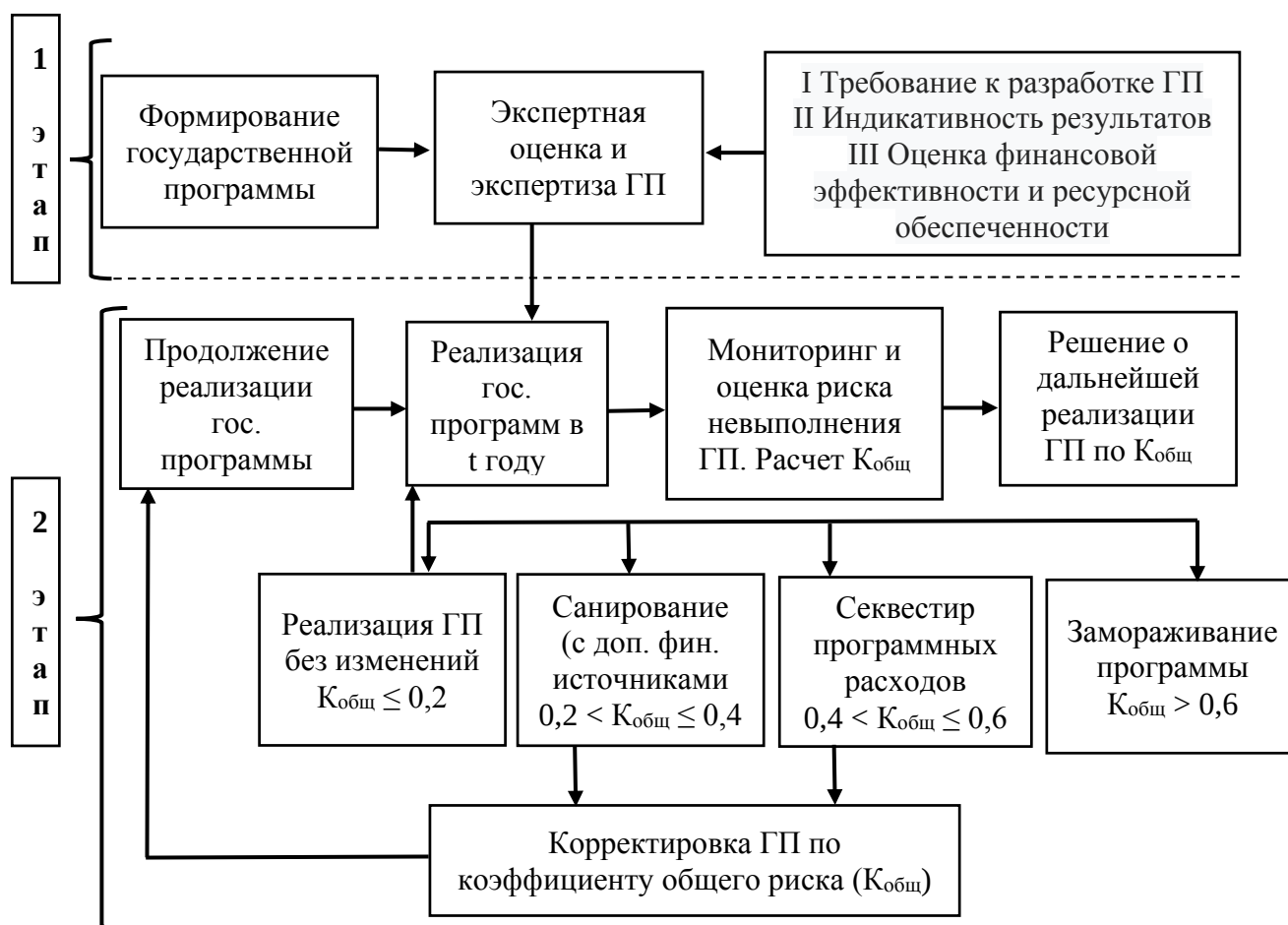


Рисунок 1 – Последовательность оценки государственной программы в условиях бюджетирования

Предложенная методика состоит из двух этапов:

Первый этап – этап разработки. Он предусматривает оценку качества формирования государственной программы для принятия решения о возможности включения в бюджет.

Второй этап – этап реализации. Включает оценку риска невыполнения государственной программы на основе мониторинга индикативных показателей для принятия решения о её дальнейшей реализации [4].

1 этап. Оценка качества формирования государственной программы.

Качество формирования государственных программ предлагается определять в виде экспертной оценки по бальной системе по ряду критериев, учитывающих требования бюджетирования, ориентированного на результат (табл. 1).

Таблица 1 – Экспертная оценка качества формирования государственной программы

№ п/п	Название критерия	Показатель	Оценка (баллы)
I	Требования к разработке государственных программ		
1	Соответствие цели государственной программы приоритетам федерального уровня	Соответствует Не соответствует	1 0
2	Соответствие цели государственной программы приоритетам субъекта РФ	Соответствует Не соответствует	1 0
3	Необходимость межотраслевой и межведомственной координации работ по этапам реализации задач государственной программы	Требуется Не требуется	1 0
4	Наличие экономического анализа проблемной ситуации для решения программным методом	Есть Нет	1 0
II	Индикативность (измеримость) результатов		
5	Наличие количественно измеримых целевых показателей (индикаторов), отражающих цели государственной программы	Есть Нет	1 0
6	Наличие исходных (базовых) значений целевых индикаторов и годовых показателей для оценки хода реализации государственных программ	Есть Нет	1 0
7	Наличие показателей эффективности от реализации программных мероприятий, в т.ч. затраты на единицу результата	Есть Нет	1 0
III	Оценка финансовой эффективности и ресурсной обеспеченности		
8	Наличие государственной (федеральной) программы аналогичной направленности	Есть Нет	1 0
9	Наличие бюджетного и социального эффекта от реализации мероприятий в отчетном году	Есть Нет	1 0
10	Наличие внебюджетного и социального эффекта от реализации мероприятий государственной программы	Есть Нет	1 0

11	Наличие инвестиционных расходов (научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ) в общем объеме затрат на реализацию государственной программы	Есть Нет	1 0
----	---	-------------	--------

Исходя из представленных критериев, максимальное количество баллов (11) свидетельствует о высоком качестве разработки программы; 9-10 баллов – хорошее, 6-8 баллов – среднее, 5 баллов и менее – низкое качество разработки программы, требующее её доработки.

2 этап. Оценка риска невыполнения государственной программы.

Определение риска невыполнения государственной программы для принятия управленческих решений по её финансированию на следующий год предлагается оценивать по коэффициенту общего риска невыполнения программ ($K_{\text{общ}}$).

Для этого предлагается использовать следующие коэффициенты.

1. Коэффициент общего риска невыполнения программы:

$$K_{\text{общ}} = K_{\text{факт сред } t} + K_{\text{сниж } t} + K_p, \quad (1)$$

где $K_{\text{факт сред } t}$ – коэффициент равномерного финансирования по годам; $K_{\text{сниж } t}$ – коэффициент планового снижения бюджетного финансирования государственной программы в текущем году (t) периода реализации программы (T); K_p – коэффициент риска недофинансирования государственной программы. Для его расчета используется коэффициент, характеризующий динамику (своевременность) финансирования в отчетном периоде: за полугодие – $K^{n/2}_{\text{тек}}$, за год $K^n_{\text{тек}}$.

Где $K^{n/2}_{\text{тек}}$, $K^n_{\text{тек}}$ – коэффициент динамики за полугодие и за год соответственно.

$$K_{\text{факт сред } t} = d^{\text{план}}_t \times d^{\text{рав}}_t \quad (2)$$

$$d^{\text{план}}_t = \Phi^{\text{план}}_t / H, \quad (3)$$

где $d^{\text{план}}_t$ – доля запланированного финансирования программы в году t , $\Phi^{\text{план}}_t$ – плановое финансирование программы в году t (по паспорту программы), $d^{\text{рав}}_t$ – доля равномерного финансирования, H – общий объем финансирования программы, t – текущий год реализации программы. Φ_t – фактическое финансирование.

Чем больше $K_{p \text{ ср}}$ (за полугодие) тем меньше коэффициент риска за год K_p и тем выше вероятность реализации программы в целом на конец года [4].

Расчет показателей приведен в таблице 2.

Таблица 2 – Показатели оценки риска невыполнения государственной программы

№ п\п	Показатель риска	Расчет показателя	Характеристика
1	Коэффициент общего риска невыполнения государственной программы.	$K_{\text{общ}} = K_{\text{факт}}^{\text{сред } t} + K_{\text{измен } t} + K_p$	Показывает степень риска выполнения государственной программы, на основании чего принимается решение об её дальнейшем финансировании.
2	Динамика финансирования по годам: Коэффициент равномерности распределения финансирования по годам - $K_{\text{факт}}^{\text{год}}$.	$K_{\text{факт}}^{\text{год}} = d_{\text{факт } t} \times 1/T$	Неравномерность распределения финансовых ресурсов по годам создает риск невыполнения программных мероприятий.
3	Плановое изменение бюджетного финансирования программы на этапе (в году t) $K_{\text{измен}}$.	$K_{\text{измен}} = 1 - \Phi_t / \Phi_{\text{план } t} $	Связано с дефицитом (профицитом) бюджета.
4	Динамика (своевременность) финансирования в отчетном периоде (квартал, полугодие) $K_{\text{тек}}^{n/2}$ – за полугодие, $K_{\text{тек}}^n$ – за год.	$K_{\text{тек}}^{n/2} = \Phi_{\text{факт}/2t} / \Phi_{\text{план } t}$ $K_{\text{тек}}^n = \Phi_{\text{факт } t} / \Phi_{\text{план } t}$	Неравномерность выделения бюджетных средств в течение отчетного периода (года). Зависит от должностных лиц управленческих органов, ответственных за выделение средств.
5	Коэффициент риска недофинансирования, отражающий выделение средств в течение года на реализацию государственной программы K_p .	$K_p = 1 - K_{p \text{ ср}} = 1 - (K_{\text{тек}}^{n/2} + K_{\text{тек}}^n)/2$ Или $K_p = 1 - K_{\text{тек}}^n$	Разница между 1 и средним коэффициентом финансирования программ в течение года. Чем больше $K_{p \text{ ср}}$ и чем меньше K_p , тем выше вероятность реализации программы в целом на конец периода. При отсутствии данных по полугодиям принимается $K_{\text{тек}}^n$.

По итогам расчета коэффициента общего риска невыполнения программы принимается решение о корректировке перечня программ и объемов финансирования по мероприятиям и о дальнейшем финансировании скорректированных программ. В зависимости от рассчитанного коэффициента риска невыполнения программы $K_{\text{общ}}$, органами власти принимаются решение о её дальнейшей реализации [1]:

- 1) о замораживании программы, если $K_{\text{общ}} > 0,6$;
- 2) о секвестировании программных расходов, если $0,4 < K_{\text{общ}} \leq 0,6$
- 3) о санировании программы, если $0,2 < K_{\text{общ}} \leq 0,4$;

4) о дальнейшей реализации без изменений, если $0 < K_{\text{общ}} \leq 0,2$.

Апробация данной методики проводится по ряду областных целевых программ, реализуемых в Челябинской области в 2015 – 2017 годы, выбранных с учетом объема бюджетного финансирования для общей оценки целевых расходов. В выборке участвует 5 программ.

1 этап. Экспертная оценка качества формирования государственных (областных целевых) программ, проведенная по предложенным критериям качества, представлена в таблице 3.

Таблица 3 – Рейтинговая оценка качества формирования государственных программ

№ критерия/ Название программы	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Итого	Место
1.Развитие здравоохранения на 2015 - 2017 годы	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	10	1
2.Развитие образования на 2014 - 2019 годы	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	8	2
3.Поддержка и развитие дошкольного образования на 2015-2025 годы	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	7	3
4.Развитие дорожного хозяйства на 2015-2017 годы	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	8	2
5.Развитие профессионального образования на 2014 - 2019 годы	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	8	

Из представленных программ наиболее высоким качеством разработки отличаются государственные программы «Развитие здравоохранения на 2015-2017 годы», «Развитие образования на 2014-2019 годы», «Развитие дорожного хозяйства на 2015-2017 годы», «Развитие профессионального образования на 2014-2019 годы», наиболее низкое качество у программы «Поддержка и развитие дошкольного образования на 2015-2025 годы» из-за отсутствия внебюджетных источников финансирования и инвестиционных расходов по программе, а также из-за отсутствия соответствующей государственной программы на уровне страны.

Общим недостатком областных целевых программ является отсутствие показателей эффективности от реализации программных мероприятий, в т.ч. затраты на единицу результата.

2 этап. Оценка риска невыполнения программ.

На базе указанных выше областных целевых программ рассчитаны коэффициенты: неравномерности финансирования по годам, планового снижения финансирования и фактического выделения бюджетных средств на программу, риска недофинансирования и общего риска (табл. 4) [4].

Таблица 4 – Расчет коэффициента общего риска невыполнения программы

№ п/п	Показатель/ программа	Годы	Развитие здравоохранения на 2015 - 2017 годы	Развитие образования на 2014 - 2019 годы	Поддержка и развитие дошкольного образования на 2015-2025 годы	Развитие дорожного хозяйства на 2015-2017 годы	Развитие профессионального образования на 2014 - 2019 годы
1	Коэффициент неравномерности финансирования по годам ($K_{год}$).	2015 2016 2017 итого	0,33 0,33 0,34 1	0,30 0,34 0,36 1	0,33 0,34 0,33 1	0,28 0,35 0,37 1	0,02 0,48 0,50 1
2	Коэффициент изменения финансирования программ в году t $K_{измен} = 1 - K_{измен}$	2015 2016 2017 Итого $1 - K_{измен}$	0,152 0,173 0,070 0,395 0,605	0 0,003 0 0,003 0,997	0 0 0,004 0,004 0,996	0,939 0,987 0,593 0,481 0,519	0 0 0,958 0,042 0,958
3	Коэффициент неравномерности и фактического финансирования по годам $K_{факт\ год} = 1/T - d_{план\ t} $	2015 2016 2017	0,347 0,347 0,376	0,171 0,172 0,173	0,173 0,172 0,172	0,127 0,127 0,128	0,167 0,174 0,194
4	Фактическое выполнение программы за год, % ($K_{тек}^n$ – за год)	2015 2016 2017	115 117 107	99,97 100,3 99,55	100 100 100,37	93,88 98,7 59,32	99,97 99,49 95,78
5	Коэффициент риска недофинансирования K_p (с учетом полугодия) $K_p = 1 - K_{p\ ср} = 1 - (K_{тек}^{n/2} + K_{тек}^n)/2$	2015 2016 2017	0,136 0,120 0,197	0,250 0,248 0,253	0,250 0,250 0,247	0,296 0,260 0,555	0,250 0,250 0,281

6	Коэффициент риска недофинансиро- вания $K_p = 1 - K_{тек}^n$	2015 2016 2017	0,152 0,173 0,070	0 0,003 0	0 0 0,004	0,061 0,013 0,407	0 0 0,042
7	Общий коэффициент риска невыполнения программы	2015 2016 2017	0,414 0,456 0,253	0,028 0,039 0,035	0,034 0,034 0,038	0,137 0,045 0,834	0,002 0,04 0,126
	На следующий год		Санитрован ие	Без изменений	Без изменений	Секвестир ование	Без изменений

Расчет коэффициента общего риска невыполнения программы показал, что несвоевременное финансирование государственных программ ведет к санированию, секвестированию бюджетных расходов на продолжение реализации программ или их закрытию, что в результате не решает существующих проблем.

Так, из предложенной выборки государственных программ только 3 из 5 программ обладают низким коэффициентом риска невыполнения: «Развитие образования на 2014-2019 годы», «Развитие профессионального образования на 2014-2019 годы», «Поддержка и развитие дошкольного образования на 2015-2025 годы». Программа «Развитие здравоохранения на 2015-2017 годы» нуждается в санировании бюджетных расходов. Для преодоления риска невыполнения государственной программы «Развитие дорожного хозяйства на 2015-2017 годы» необходимо провести секвестирование.

Предложенные методы и инструментарий по совершенствованию программно-целевого управления позволят повысить эффективность деятельности органов государственного управления и обеспечить конкурентоспособность региона.

Список использованных источников:

1. Мартынюк К.А. Совершенствование механизма оценки эффективности реализации целевых программ развития социальной инфраструктуры: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. СПб., 2016.
2. Министерство финансов Челябинской области URL: <http://www.minfin74.ru/> (дата обращения: 12.11.2017).
3. Министерство экономического развития Челябинской области URL: <http://www.econom-chelreg.ru/> (дата обращения: 12.11.2017).

4. Терентьева Н.Ю. Совершенствование программно-целевого управления социально-экономическим развитием региона: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Улан-Удэ, 2014.

5. Челябинская область: региональные исследования / Аристов А.С., Коротина Н.Ю., Седов В.В., Семенов А.А., Хасанов А.Д., Чернявская Н.В. и др. Челябинск: Челябинский государственный университет, 2010.

6. Демьянов Д.Г. Разработка информационных технологий анализа развития сложных социально-экономических систем / Д.Г. Демьянов // Сборник статей и тезисов докладов XIX Всероссийской научно-практической конференции, 27-30 апреля 2015 г. – Челябинск, 2015. – С. 222-225.