

УДК 336.143

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ. ОПЫТ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

О.С. Черникин

Тверской государственный университет, г. Тверь

В работе рассмотрен важный аспект реализации концепции бюджетирования ориентированного на результат – оценка эффективности реализации государственных программ Тверской области. Изложены подходы к количественной оценке эффективности, нормированию показателей реализации программы.

***Ключевые слова:** государственная программа, показатели государственной программы, оценка эффективности.*

Бюджет Российской Федерации и бюджеты большинства субъектов Федерации начиная с 2014 года формируются на основе государственных программ, но говорить о 100% внедрении «программной» философии в бюджетный процесс пока преждевременно. Для реального программного бюджетирования необходима реализация двух условий: принятие качественных государственных программ и наличие действенного инструмента оценки эффективности их реализации. Указанные задачи полностью согласуются с посылами «Основных направлений бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» в части совершенствования методологии формирования государственных программ – требований к используемым целевым индикаторам государственных программ и методик оценки эффективности государственных программ [1]. Решению этих задач посвящена данная статья.

Необходимость управления и правового регулирования экономического развитием региона программными средствами подробно рассмотрена и обоснована ранее [2, 3].

Тверская область с 2005 года планомерно внедряет программные инструменты бюджетного планирования, а с 2013 года перешла на программный бюджет, поэтому к сегодняшнему дню мы накопили необходимые компетенции и информационную базу по вопросам формирования и исполнения государственных программ, что позволяет задуматься о выработке реально работающего механизма оценки эффективности программ.

По результатам реализации государственных программ Тверской области в 2013 году в пилотном режиме была проведена оценка эффективности их реализации, сформирован рейтинг государственных программ по критерию эффективности. Оценка

эффективности реализации государственных программ показала, что из 26 действующих, реализованы эффективно – 22, с недостаточной степенью эффективности – 3, по одной государственной программе значение критерия эффективности не рассчитывалось, в связи с несоблюдением процедуры планирования администратором программы.

При оценке эффективности реализации государственных программ, мы столкнулись с рядом проблем:

– невозможность администраторов государственных программ в первом году формирования государственных программ корректно спланировать значения ряда показателей, что привело к их перевыполнению администраторами. При этом, методически, кратное перевыполнение показателей государственной программы не может автоматически означать эффективность ее реализации, а указывает на необходимость ее доработки;

– при оценке значений показателей государственной программы учитывались только показатели цели и показатели задач, однако показатели мероприятий, также существенно влияют на достижение цели государственной программы и характеризуют эффективность работы администраторов государственных программ.

В связи с этим, потребовалось провести существенную доработку методики оценки эффективности реализации государственных программ. В соответствии с доработанной методикой оценка эффективности реализации государственных программ строится на основе 2-х индексов:

– индекса достижения значений показателей государственной программы в отчетном финансовом году;

– индекса освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию государственной программы в отчетном финансовом году.

Отношение индекса достижения значений показателей к индексу освоения бюджетных средств позволяет получить значение критерия эффективности реализации государственной программы (1):

$$K^{ГП} = \frac{I_{П}^{ГП}}{I_{Ф}^{ГП}},$$

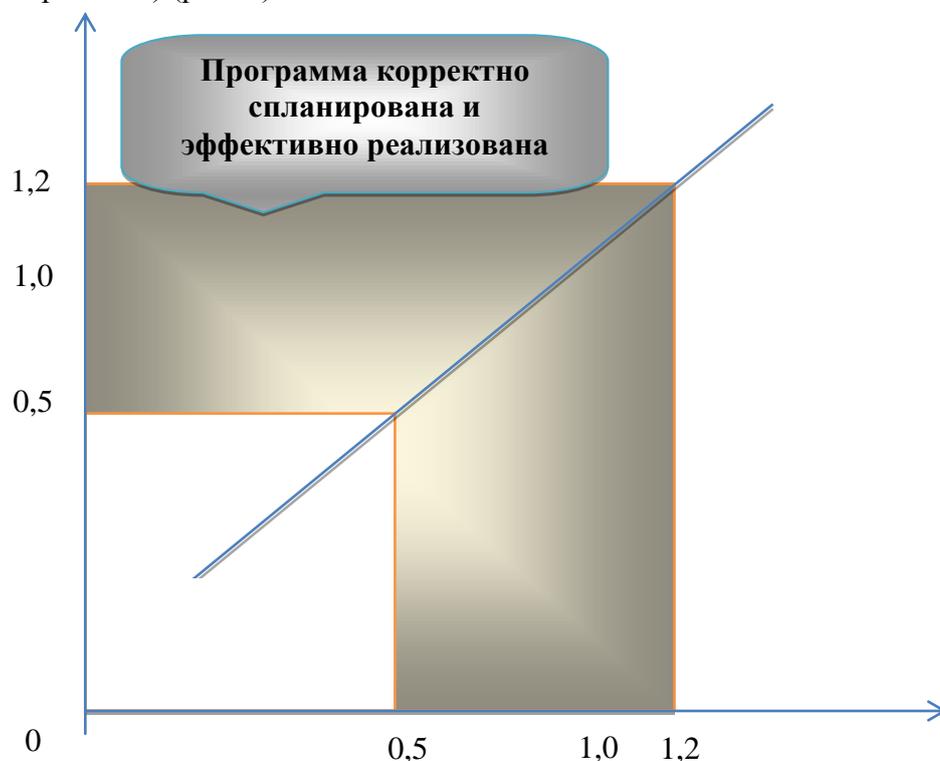
(1)

где $K^{ГП}$ – критерий эффективности реализации государственной программы в отчетном финансовом году;

$I_{П}^{ГП}$ – индекс достижения значений показателей государственной программы в отчетном финансовом году;

$I_{\phi}^{ГП}$ – индекс освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию государственной программы в отчетном финансовом году.

С экономической точки зрения – это эластичность результата по финансированию (согласованность прироста результата и величины финансирования) (рис. 1).



Р и с . 1 Оценка эффективности реализации государственных программ

В основу методики определения индекса достижения показателей государственной программы положена оценка трех показателей результативности: целей, задач и мероприятий. Эти три группы показателей формируются по иерархическому принципу. Таким образом, индекс достижения значений показателей государственной программы в отчетном периоде определяется по следующей формуле (2):

$$I_{\Pi}^{ГП} = 0,45 \times CpI^{ЦЦ} + 0,35 \times CpI^{ЗЗ} + 0,2 \times CpI^{ММ},$$

(2)

где $I_{\Pi}^{ГП}$ – индекс достижения значений показателей государственной программы в отчетном финансовом году;

$CpI^{ЦЦ}$ – средний индекс достижения значений показателей цели программы в отчетном финансовом году;

$CpI^{ПЗ}$ – средний индекс достижения значений показателей задач программы в отчетном финансовом году;

$CpI^{ПМ}$ – средний индекс достижения значений показателей мероприятий задач, программы в отчетном финансовом году.

Подобный подход позволяет решить две задачи: 1) ориентировать ГРБС на планирование комплекса взаимоувязанных мероприятий направленных на достижение именно цели программы; 2) иерархия весовых коэффициентов позволяет нивелировать неточность установления показателей задач и мероприятий и придать особую важность показателям цели программы, поэтому в формулу расчета итогового индекса были внесены следующие значения весовых коэффициентов: 0,45 – для индекса цели, 0,35 – для задач и 0,2 – для мероприятий.

На сегодняшний день у администраторов программ не наработана серьезная отраслевая база значений показателей программ, позволяющая связать и научно обосновать принимаемые решения и реализуемые мероприятия с изменениями фактических значений показателей программ. Речь идет о своеобразной управленческой эластичности: в какой степени то или иное решение влияет на достижение планируемых результатов реализации государственной программы. Лишь многолетняя отраслевая статистика позволит отсеять случайные факторы (в том числе и внешние) влияющие на показатели реализации программы от целенаправленного управленческого воздействия (мероприятий программы).

В настоящий момент возникают неточности при формировании плановых значений показателей. С целью нивелирования этих неточностей был применен простой математический инструментарий по «отсечению» заведомо некорректно установленных показателей (фактическое значение показателя кратно превышает плановое). Например, если индекс достижения значения показателя задачи, в отчетном финансовом году имеет значение более «2», то для расчета используется значение индекса равное «2».

Для примера рассмотрим следующие показатели реализации программы (табл. 1).

По нашей методике Показатель 1.2 равный «3,2» принимает значение «2», и среднее значение индекса показателей задачи примет значение:

$$CpI^{ПЗ} = \frac{0,5 + 2 + 0,3 + 0,4}{4} = 0,8$$

Таблица 1

Показатели задач государственной программы

№	Государственная программа	Плановое значение показателя	Фактическое значение показателя	Индекс достижения значения показателя задачи $CpI^{ПЗ}$
---	---------------------------	------------------------------	---------------------------------	---

		задачи	задачи	
1.	Задача 1			
1.1	Показатель 1.1	1500	750	0,5
1.2.	Показатель 1.2	25	80	3,2
2.	Задача 2			
2.1	Показатель 2.1	100	30	0,3
2.2	Показатель 2.2	5200	2100	0,4

В случае, если бы мы не корректировали этот показатель расчет был бы следующий:

$$CpI^{пз} = \frac{0,5 + 3,2 + 0,3 + 0,4}{4} = 1,1$$

Очевидно, что при фактическом невыполнении плана по 3-м показателям из 4-х и кратном перевыполнении одного – среднеарифметическая оценка дает искажение объективности результата. Исключение «завышенного» показателя позволяет получить более объективную оценку.

Подобный подход после нескольких годовых итераций установления показателей позволяет ввести эти показатели в нормальные рамки от 0,5 до 2. Если индекс принял значение 0,5 и ниже – показатель занижен, если 2 и более – завышен. Случается, что по вполне объективным причинам показатели достигли значений, вне допустимых интервалов. Но, по нашим наблюдениям, это случается достаточно редко – менее чем в 5 % программ, и в этом случае возможен «индивидуальный» подход к оценке программы. В дальнейшем, обучив главных распорядителей бюджетных средств точности и корректности установке показателей и их значений, можно будет сместить границы допустимого коридора корректных значений до интервала от 0,7 до 1,5.

Далее рассмотрим интерпретацию итоговой оценки реализации государственных программ. Мы ушли от дискретной оценки программ: эффективная – неэффективная, и сформировали 5 групп оценки (см. табл. 2), в которых учитывается как качество планирования, так и реализации программ.

Приведённые 5 групп оценок показателей реализации программ позволяют не только «отранжировать» качество работы администраторов соответствующих программ, но и служат рекомендациями по дальнейшему повышению качества программ:

группа 1 – программа эффективна, рекомендуется дальнейшая реализация;

группа 2 - требуется корректировка ряда показателей, с тем, чтобы исключить возможное «завышенное планирование»;

группа 3 – необходимо повысить качество реализации программы, уделить особое внимание задачам и мероприятиям, по которым не достигнуты плановые значения;

группа 4 – требуется принять ряд управленческих решений, пересмотреть риски программы, рассмотреть вопрос о целесообразности продолжения реализации государственной программы, либо радикально скорректировать;

группа 5 – требуется кардинальная переработка программы.

Таблица 2

Оценка эффективности реализации государственных программ

№	Группа оценки эффективности реализации государственной программы (далее ГП)	Значение критерия эффективности реализации ГП ($K^{ГП}$)
1.	Высоко эффективное планирование и реализация ГП в отчетном периоде	$0,8 \leq K^{ГП} \leq 1,2$
2.	ГП в отчетном периоде реализована умеренно эффективно, но ряд показателей требует корректировки и повышения реалистичности планирования	$1,2 < K^{ГП} < 2,0$
3.	ГП в отчетном периоде реализована умеренно эффективно	$0,5 < K^{ГП} < 0,8$
4.	ГП в отчетном периоде реализована недостаточно эффективно	$K^{ГП} \leq 0,5$
5.	Государственная программа требует доработки на плановый период	$K^{ГП} \geq 2,0$

С целью автоматизации работы с государственными программами и оценки их эффективности используется программный комплекс – «Хранилище КС». Для формирования оценки эффективности государственных программ главным распорядителям бюджетных средств необходимо занести в программный комплекс лишь фактические данные значений показателей целей, задач, мероприятий по итогам реализации в отчетном финансовом году, в то время как структура государственной программы, наименования и плановые значения показателей, кассовый расход в разрезе каждого мероприятия - заполняются автоматически из имеющихся в системе данных, таким образом применяется принцип однократного ввода данных. Это значительно повышает валидность и снижает трудозатраты на администрирование программы.

С целью дополнительной мотивации главных администраторов программ на повышение точности планирования показателей целей, задач, мероприятий в методику введен справочный показатель качества планирования, представляющий собой отношение суммы показателей, которые уложились в «допустимые» рамки планирования (более «0,5» и менее «2»), к общему количеству показателей программы, по существу, – это доля корректно спланированных показателей. Соответственно, чем ближе значение

данного показателя к «1», тем выше качество планирования. Важно, что этот расчет производят сами администраторы, параллельно производя анализ причин отклонения фактических значений показателей от плановых. Подобный анализ позволяет администраторам разобраться в причинах отклонения показателей и самостоятельно выработать специфические методы определения значений показателей, учитывающие уникальные особенности отраслей.

На данном этапе Тверская область придерживается формализованного подхода – оценка программ на основе количественно измеримых показателей цели, задач, мероприятий, с дальнейшим расчетом эластичности результата по величине финансирования. Этот метод наиболее адекватен и эффективен по причине его простой математической логики в рамках выполнения сегодняшней задачи – обеспечения приемлемого качества государственных программ.

В планах на 2016 год – переход в том числе и к экспертной оценке программ. Использование этого метода позволит широко и неформально оценить эффективность программ. Группа экспертов по более широкому, неформализованному кругу критериев оценит программу, в том числе формулировку целей, задач, мероприятий и величину значений этих показателей. В силу трудоемкости этого метода планируется производить качественную оценку раз в три года.

Затруднено внедрение этого метода в том числе отсутствием достаточного количества «качественных» экспертов. Здесь интересно обратиться к опыту Южной Кореи. Эта страна с середины 80-х годов XX века внедряет в практику государственного управления бюджетирование ориентированное на результат и на сегодняшний день накопила огромный практический опыт оценки бюджетных программ. Оценка программ состоит из трех уровней: мониторинга, проверки и углубленной оценки. Причем, к оценке программ привлекаются представители научной общественности: сотрудники государственных НИИ и университетов. Их оценка носит во многом неформализованный характер и основывается на экспертном подходе. Это, с одной стороны повышает объективность и многогранность оценки, с другой стороны, оценка сильно зависит от «качества» экспертов.

Очевидно, что формирование эффективного программного бюджета процесс не одного года. В дальнейшем развитии нуждаются все элементы программного бюджета от навыков работы ГРБС до программного комплекса. В 2015 году мы сосредоточимся на выполнении следующих приоритетных задач:

- 1) Повышение качества государственных программ. На данный момент в целом отработана структура и механизмы формирования и управления программами, на повестке дня вопрос их качества:

- формирование системы корректно установленных показателей, позволяющих оценивать эффективность реализации программы;
 - наработка практики оценки эластичности показателей по величине финансирования, и соответственно, переход к реально действующему механизму определения приоритетов финансирования;
 - закрепление у ГРБС навыков работы по анализу проблемного поля и формированию непротиворечивой структуры госпрограммы (из анализа проблемного поля формируются приоритеты программы, которые целесообразно решить программными способами, далее – цели, декомпозирующиеся на подпрограммы и мероприятия в виде согласованного комплекса);
 - совершенствование системы анализа основными рецензентами действующих государственных программ, в том числе на предмет оценки эффективности их реализации;
 - повышение транспарентности процесса формирования и оценки программ путем привлечение общественности к оценке эффективности и результативности программ.
- 2) Повышение эффективности методики планирования бюджетных ассигнований в рамках государственных программ, минимизация количества изменений в ходе исполнения бюджета текущего финансового года и на последующий плановый период.
- 3) Интеграция механизма формирования государственного задания на оказание услуг в государственные программы ГРБС как во временном, так и в методическом аспекте. Установление значений показателей государственных заданий в качестве соответствующих показателей мероприятий государственных программ.
- 4) Формирование исчерпывающего перечня государственных программ, включающих в себя все инструменты государственного управления на региональном уровне.
- 5) Повышение роли программного бюджета, как инструмента управления социально экономическим развитием региона.

Список литературы

1. «Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СПС КонсультантПлюс.
2. Васильев В. В. К вопросу о сущности общественных отношений, входящих в предмет гражданско-правового регулирования // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 28. С. 4-10.
3. Черников О.С. О необходимости государственного регулирования регионального промышленного сектора // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2012. № 20. С. 68-76.

**ASSESSMENT OF GOVERNMENT PROGRAM
IMPLEMENTATION EFFICIENCY. EXPERIENCE
OF THE TVER REGION**

O.S. Chernikin

Tver State University, Tver

In this work, the important aspect of implementation of a result-oriented budgeting concept – assessment of government program implementation efficiency in the Tver region – was examined. The approaches to quantitative assessment of efficiency and regulation of program implementation indicators are reviewed.

Keywords: *government program, government program implementation efficiency indicators, assessment of efficiency.*

Об авторе

ЧЕРНИКИН Олег Сергеевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления производством Тверского государственного университета, 170100, Тверь, Желябова, 33, e-mail: olegch17@mail.ru

About the author

CHERNIKIN Oleg Sergeevich – Candidate of economic sciences (Ph.D.), Assistant professor in the Department of Economics and Production Management, 170100, Tver, Zhelyabova Street, 33, e-mail: olegch17@mail.ru

References:

1. «Osnovnye napravleniya bjudzhetnoj politiki na 2015 god i na planovyy period 2016 i 2017 godov» // SPS Konsul'tantPljus.
2. Vasil'ev V. V. K voprosu o sushhnosti obshhestvennyh otnoshenij, vhodjashhih v predmet grazhdansko-pravovogo regulirovaniya // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Pravo. 2011. № 28. S. 4-10.
3. Chernikin O.S. O neobходимости gosudarstvennogo regulirovaniya regional'nogo promyshlennogo sektora // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Jekonomika i upravlenie. 2012. № 20. S. 68-76.

Журнал Вестник Тверского государственного университета *Серия «Экономика и управление»* решением Президиума ВАК включен в перечень российских лицензируемых научных журналов в редакции 2012 года, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Вестник Тверского государственного университета. Выпуск 27, 2014

Серия «Экономика и управление». № 4, т.2, 2014

Подписка по России ООО «МАП» – 80208

Ответственный редактор Г.К. Лапушинская

Технический редактор *А.В.Жильцов*

Подписано в печать 13.10.2014. Выход в свет 27.10.2014.

Формат 70 x 108 ¹/₁₆. Бумага типографская № 1.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 32,2.

Тираж 500 экз. Заказ № 410.

Тверской государственной университет.

Редакционно-издательское управление.

Адрес: Россия, 170100, г. Тверь, Студенческий пер., д.12.

Тел. РИУ: (4822) 35-60-63.

Цена свободная