

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

Статья посвящена проблеме применения целевых показателей в ходе финансирования и мониторинга бюджетных целевых программ. Автором предложена методика формирования системы индикаторов эффективности целевых программ на основе сбалансированной системы показателей (Balanced Scorecard).

В условиях реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации и постепенного перехода к бюджетированию, ориентируемому на результат, более обоснованное использование целевых показателей при планировании и осуществлении бюджетных расходов, и в частности бюджетных целевых программ, становится одним из приоритетных направлений их совершенствования.

В соответствии с действующим законодательством одним из основных требований, предъявляемых к бюджетным целевым программам, является наличие системы показателей для измерения результатов их реализации (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной, текущей и завершающей оценки программы [1].

Целью настоящего исследования является совершенствование методики формирования системы целевых показателей эффективности и результативности региональных целевых программ.

В ходе исследования ставились следующие задачи:

- 1) провести терминологический анализ понятий «эффективность» и «результативность»;
- 2) проанализировать методики определения результативности и эффективности бюджетных расходов в регионах России;
- 3) изучить систему применения целевых показателей оценки эффективности и результативности целевых программ в Оренбургской области

Показатели – один из инструментов, определяющих основные параметры программы, ход реализации планируемых меропри-

ятий, позволяющих осуществлять контроль за ее выполнением. В отечественной и мировой практике целевого программирования в зависимости от типа программы для оценки ее эффективности обычно рекомендуется использовать ряд итоговых обобщающих показателей, позволяющих осуществлять постоянный анализ соотношения затрат и результатов хозяйственной деятельности, сравнивать различные программы между собой и с показателями по стране, определять допустимые значения этих показателей, сигнализирующие о критическом состоянии как отдельных элементов, так и всего комплекса мероприятий программы, оперативно и своевременно корректировать процесс ее реализации [2, с. 130].

Лукина В.Д. отмечает, что индикаторы, используемые для оценки результативности целевых программ, должны обладать следующими свойствами:

- значимость (индикатор должен измерять именно требуемую характеристику при реализации проекта/программы);
- надежность (повторяющиеся оценки в одинаковых условиях должны давать один и тот же результат);
- чувствительность (индикатор должен отражать изменения требуемых характеристик реализации проекта/программы);
- специфичность (индикатор должен отражать по возможности только изменения, связанные с реализацией проекта) [3].

На наш взгляд, данный перечень можно добавить такими свойствами, как:

- достижимость (показатель должен отражать объективную возможность достижения планируемого результата);
- измеримость (показатель должен иметь информационную базу);

- определенность во времени (показатель должен подлежать оценке внутри горизонта планирования);

- релевантность (показатель должен соответствовать информационному содержанию данной программы).

Итак, основной целью применения целевых показателей является оценка результативности и эффективности целевых программ. В ходе проведенного терминологического анализа понятий «результативность» и «эффективность» рассмотрены точки зрения различных авторов на сущность данных понятий.

Коган А.Б. и Болдырева Н.П. определяют результативность как «относительный показатель, характеризующий степень достижения субъектом экономики поставленной цели в одной и/или нескольких сферах и всей его хозяйственной деятельности в определенный момент времени», а эффективность как «относительный показатель, характеризующий положительную динамику развития субъекта экономики в определенный момент времени и равный отношению результата (эффекта) к затратам, обусловившим его получение» [4, с. 46].

По мнению Лукиной В.Д., оценка эффективности реализации целевых программ, представляющая собой сопоставительную оценку полученного результата и совокупных задач на его достижение, является логическим продолжением оценки результативности, в рамках которой описанный количественно и качественно результат реализации мероприятия, выполнения программы либо ее этапа сопоставляется с проведенными в ходе его достижения затратами [3, с. 66].

Лексин В.Н. отмечает, что содержательное наполнение понятий результативности и эффективности в государственном (муниципальном) управлении отличается от аналогов, принятых в экономической науке, и предлагает трактовать результативность как степень достижения поставленных целей (ожидаемых результатов) деятельности органа власти, проведения какого-либо мероприятия. По его мнению, при осуществлении общественных расходов «не являются существенными ни затраты на достижение цели,

ни качественная ее оценка, ни соответствующие социальные, политические или иные последствия; важны лишь сама цель и мера ее реализации. Предельно конкретное выражение этой меры и есть главное в оценке результативности» [5, с. 21]. Эффективность бюджетных расходов не всегда может быть измерена с точки зрения соотношения затрат и результатов в связи с тем, что результат нередко не поддается точной количественной оценке из-за нематериального характера предоставляемых услуг.

Обобщая различные точки зрения, можно сказать, результативность – это польза или выгода, полученные от результатов деятельности, а показатели результативности демонстрируют изменения за определенный период и соответствие результата поставленным целям. Например, в областной целевой программе «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Оренбургской области в 2008-2011 годах» планируемый уровень одного из показателей «уровень благоустройства жилищного фонда всеми видами благоустройства» составляет в 2008 году 68%, а в 2009 – 71,5%. Изменение данного показателя характеризует результативность осуществленной деятельности.

В отличие от показателей результативности показатели эффективности характеризуют затраты, которые требуются для получения желаемого результата. Они демонстрируют, сколько затрат пошло на единицу произведенного продукта (услуг) и результата.

Следует отметить, что результат в данном случае близок по смыслу к эффекту. Однако эффект не всегда связан с осуществляемой деятельностью и его не всегда возможно отследить сразу после окончания работы. Тем не менее, когда это возможно, следует оценивать эффект от исполнения программ.

Планирование результатов целевых программ подразумевает установление качественных и количественных показателей, которые должны быть достигнуты в ходе реализации той или иной программы. В ходе контроля за выполнением поставленных задач на основе качественных и количественных индикаторов производится их корректировка с учетом достигнутых результатов.

Такой механизм позволяет отсекал неэффективные (как с экономической, так и с социальной точки зрения) мероприятия бюджетных программ.

Ханс де Бройн отмечает, что оценка эффективности создает следующие позитивные моменты в управлении в общественном секторе:

- 1) оценка эффективности повышает прозрачность деятельности и служит стимулом для применения инновационных методов;
- 2) оценка эффективности способствует решению задач и препятствует бюрократизму;
- 3) оценка эффективности повышает качество выработки стратегии и принятия решений [6, с. 28-30].

Очевидно, что оценить результативность и эффективность целевой программы можно лишь в том случае, если она имеет четко сформулированную цель, соответствующие этой цели задачи, решаемые путем реализации продуманного портфеля мероприятий. Только тогда можно соотнести понесенные затраты на планирование и реализацию программы с достигнутым результатом.

В ходе проведенного исследования были рассмотрены методики определения результативности и эффективности бюджетных расходов ряда регионов, в частности Астраханской, Самарской, Саратовской, Нижегородской, Тамбовской областей.

В целом, обобщая проанализированные методики, хотелось бы выделить следующие общие черты:

- в большинстве проанализированных методик не проработан механизм учета результатов оценки эффективности и результативности при формировании программ;
- во многих методиках не уделено внимание разделению текущих и капитальных расходов при проведении оценки эффективности;
- значительная часть методик изложена несистемно с точки зрения построения структуры индикаторов, что затрудняет объективную экономическую интерпретацию полученных результатов.

Интересен опыт Астраханской области в сфере оценки показателей результативности программ [7]. В регионе составлен реестр

бюджетных услуг, в котором определены показатель конечного эффекта и показатели непосредственного результата осуществления бюджетной услуги. Например, услуга «обеспечение права граждан на достойное проживание» характеризуется такими показателями конечного эффекта, как процент износа жилищного фонда; доля граждан, обеспеченных централизованным водоснабжением, канализацией и отоплением, и показателями непосредственного результата: объем капитально отремонтированных кв. метров жилищного фонда; протяженность коммунальных систем по водоснабжению, канализации, теплоснабжению, газоснабжению; объем жилищного фонда, присоединенного к системам централизованного водоснабжения, канализации, отопления, газоснабжения и т. д.

Основная сложность при создании методики – это создание самих индикаторов, объективно отражающих ситуацию в той или иной области оказания бюджетных услуг. Например, определение истинной стоимости единицы бюджетной услуги в таких отраслях, как здравоохранение или образование, требует большого объема дополнительных исследований в этих сферах. Кроме того, отсутствует возможность объединения в укрупненные группы оказываемых бюджетных услуг, что требует, во-первых, индивидуального подхода к изучению каждой бюджетной услуги, а во-вторых, разработки индивидуальных индикаторов для каждой, даже незначительной, группы бюджетных услуг.

В ходе проведенного анализа 73% долгосрочных целевых программ, реализуемых в Оренбургской области, выявлено, что всего лишь 57% из них содержат обоснованные показатели оценки результативности и эффективности. Кроме того, в ряде программ имеют место только показатели конечного результата, что является проблемой для осуществления качественного текущего мониторинга осуществления бюджетных расходов, а также затрудняет внутренний и внешний контроль. Наиболее проработанными и отвечающими требованиям программно-целевого бюджетирования являются целевые программы, принятые к финансированию в

2008 году. Однако при проведении формализации программ становится очевидно, что задачи целевых программ не соответствуют целям, а целевые показатели не отражают результатов решения поставленных задач.

Рассмотрим областную целевую программу «Дети Оренбуржья» на 2008–2010 годы [8]. На первый взгляд, текст программы полностью отвечает требованиям программно-целевого планирования бюджетных расходов, содержит конкретные цели и задачи, а также целевые показатели для оценки результата ее реализации.

Оценка проводилась по следующим направлениям:

1) соответствие целей, тактических задач и показателей результативности и эффективности в тексте целевой программы;

2) соответствие темпов роста показателей по годам реализации программы темпам роста расходов на данное направление.

Система целей, задач, разделов программы и соответствующих им целевых показателей представлена на рисунке 1.

Из представленной иерархии целей, задач, разделов программы и целевых показателей видно, что внешне стройный механизм имеет ряд пробелов. В частности, раздел 4 программы «Семья с детьми-инвалидами» не имеет отношения ни к одной из решаемых в ходе реализации программы задач. Ряд показателей не отражают сущности решаемых проблем и сформулированы неясно. Например, показатель «увеличение числа творчески развитых детей» сформулирован некорректно. Альтернативой в данном случае может быть показатель «увеличение числа детей, занятых в учреждениях дополнительного образования, в процентах к общей численности детского населения области».

Оценка применения целевых показателей невозможна без исследования изменения бюджетных расходов на реализацию программы и соответствующего изменения результатов достижения поставленных задач.

При изучении соотношения темпов роста показателей по годам реализации программы с темпами роста расходов на данное направление было выявлено, что в ряде случаев рост целевых индикаторов эффективности

реализации областной целевой программы «Дети Оренбуржья» на 2008–2010 не подтвержден достаточным финансированием направления программы и, наоборот, при росте расходов на некоторые разделы целевой программы не наблюдается соответствующего темпа роста показателей результата реализации.

В частности, были рассмотрены целевые индикаторы по разделам программы «Одаренные дети», «Дети-сироты», «Семьи с детьми-инвалидами». В тексте программы отсутствуют расходы на достижение конкретных показателей, поэтому при анализе применялось изменение темпов показателей в среднем по разделу. Темпы изменения значений показателей и расходов на достижение данных показателей представлены на рисунках 2 и 3.

Из рисунка 2 наглядно видно, что рост расходов на раздел программы «Дети-сироты» не ведет к соответствующему росту индикаторов эффективности в 2010 году, что говорит о необходимости либо более точного подсчета показателей результатов реализации программы, либо корректировки портфеля мероприятий. Обратная ситуация наблюдается при оценке показателей эффективности по направлению «Семья с детьми-инвалидами». В этом случае видно, что снижение расходов на финансирование мероприятий раздела ведет к возрастанию результатов, что противоречит логике.

Проведенный анализ показателей осуществления финансирования и оценки результативности и эффективности областных целевых программ, реализуемых на территории Оренбургской области, выявил ряд актуальных проблем, требующих совершенствования системы применения:

- в области не существует общепринятой методики применения и расчета целевых показателей оценки результативности и эффективности целевых программ;

- целевые показатели зачастую не увязываются с целями и задачами принятых к финансированию программ. Ряд индикаторов носит абстрактный характер, не позволяет конкретно оценить предлагаемых программных мероприятий;

- приводимые в программах оценки предполагаемых результатов не имеют дос-

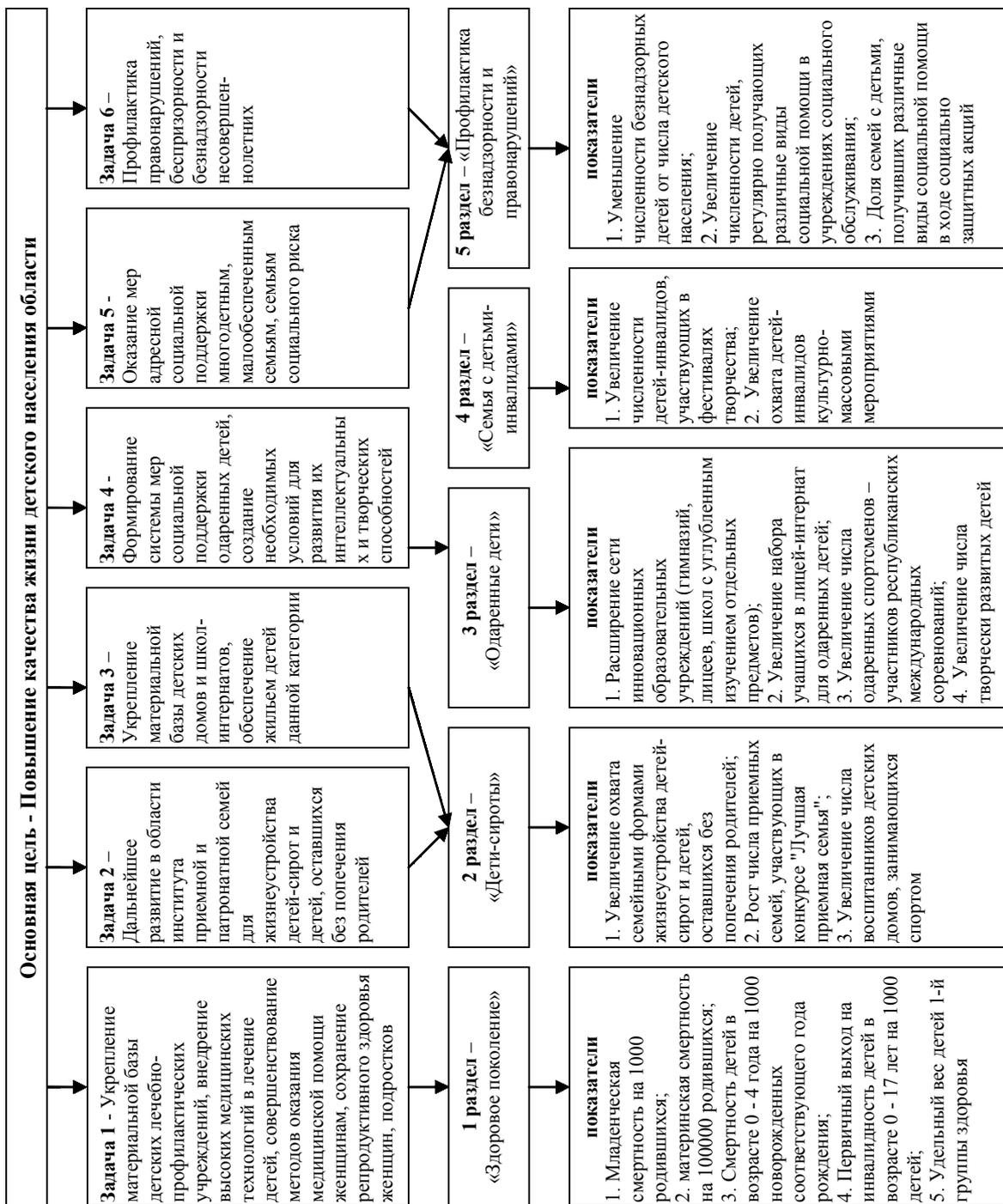


Рисунок 1. Система целей, задач, разделов областной целевой программы «Дети Оренбуржья»

таточных обоснований, инвестиционные проекты и мероприятия программ детально не расшифровываются, что не позволяет определить обоснованность объемов ресурсов, запрашиваемых для достижения намеченных целей, оптимально распределять средства между приоритетными направлениями.

Направлением совершенствования применения показателей результативности и эффективности бюджетных целевых программ может стать применение идеи сбалансированной системы показателей (Balanced Scorecard) (далее ССП), предложенной американскими экономистами Р. Капланом и Д. Нортон в 1990 г. для повышения эффективности деятельности компаний. Суть ее заключается в создании взвешенного набора финансовых и нефинансовых показателей для реализации внутрифирменных задач. ССП направлена прежде всего на увязку финансовых показателей с операционными измерителями таких аспектов деятельности предприятия, как удовлетворенность клиента, внутрифирменные хозяйственные процессы, инновационная активность, меры по улучшению финансовых результатов.

Баланс в рамках концепции носит многоплановый характер, охватывая связи между монетарными и немонетарными величинами измерения, стратегическим и оперативным уровнями управления, прошлыми и будущими результатами, а также внутренними

и внешними аспектами деятельности предприятия. В рамках ССП различают показатели, которые измеряют достигнутые результаты, и показатели, которые отражают процессы, способствующие получению этих результатов. Обе категории показателей должны быть увязаны друг с другом, так как для достижения первых (например, определенного уровня производительности) нужно реализовать вторые (например, добиться известной загрузки мощностей машин и оборудования) [9]. Разработчики концепции предлагают оперировать следующими направлениями оптимизации деятельности предприятия: финансы, клиенты, внутренние процессы, обучение и рост персонала (в некоторых трактовках «потенциал»).

Несомненно, нельзя полностью спроецировать систему, применяемую в бизнесе, на бюджетное финансирование, но возможно использование принципа ее построения для создания приемлемой модели оценки результативности управления общественными финансами.

В рамках бюджетирования, ориентированного на результат, использование ССП поможет сформулировать стратегию развития отрасли или региона в целом в виде конкретных целей и задач, а также описать их как систему взаимосвязанных показателей.

В сфере управления общественными финансами возможно применение тех же на-



Рисунок 2. Темпы изменения показателей эффективности по разделу «Дети-сироты» и расходов на достижение этих показателей, % к предыдущему году

правлений оптимизации, что и в бизнесе, но с учетом существующей специфики:

1. Направление «финансы» отражает показатели финансово-экономического результата реализации целевых программ. Данные показатели являются общими для всех реализуемых целевых программ:

- срок окупаемости проекта;
- дополнительные платежи в бюджет;
- дополнительная прибыль;
- ввод в эксплуатацию основных фондов;
- приращение государственной (муниципальной) собственности.

2. Направление «клиенты» может включать показатели социального результата всей совокупности бюджетных услуг, реализуемых в рамках целевой программы:

- число дополнительно созданных рабочих мест;
- приращение числа потребителей пользования общественным благом, на создание или совершенствование которого направлено мероприятие программы.

3. Направление «процесс» может включать ряд показателей эффективности целевой программы, характеризующих организацию целевой программы по основным этапам ее жизненного цикла:

- *показатели качества планирования целевой программы* (соотношение плановых и фактических показателей результативности программы; количество изменений, внесенных в перечень мероприятий программы в ходе ее финансирования и т. д.);
- *показатели оценки структуры программы*. На наш взгляд, долгосрочная целевая

программа должна иметь преимущественно инвестиционный характер (в отличие от ведомственной, в рамках которой могут решать текущие проблемы ведомства) и большую долю в ее структуре должны составлять, соответственно, капитальные вложения. Следовательно, основными индикаторами в данной группе будут показатели долей капитальных расходов, прочих расходов и расходов на НИОКР;

- *показатели ресурсного обеспечения программы* (доля бюджетных расходов в общем объеме финансирования, привлечение дополнительных источников финансирования на один рубль бюджетных средств и др.);

- *показатели оценки качества исполнения целевой программы* (доля нецелевого использования бюджетных средств, информационное обеспечение программы в СМИ; наличие полной базы данных о заключенных договорах о государственных закупках, результатах тендерных торгов, поэтапном финансировании мероприятий программы и т. д.);

- *показатели качества контроля за исполнением программных мероприятий* (сюда можно отнести показатели эффективности работы службы контрольно-технической инспекции в составе дирекции целевой программы, например доля проверенных объектов на соответствие объемов, качества, стоимости и сроков выполнения работ утвержденной проектно-сметной документации в общем числе финансируемых проектов);

- *показатели качества мониторинга для последующего прогнозирования предоставле-*

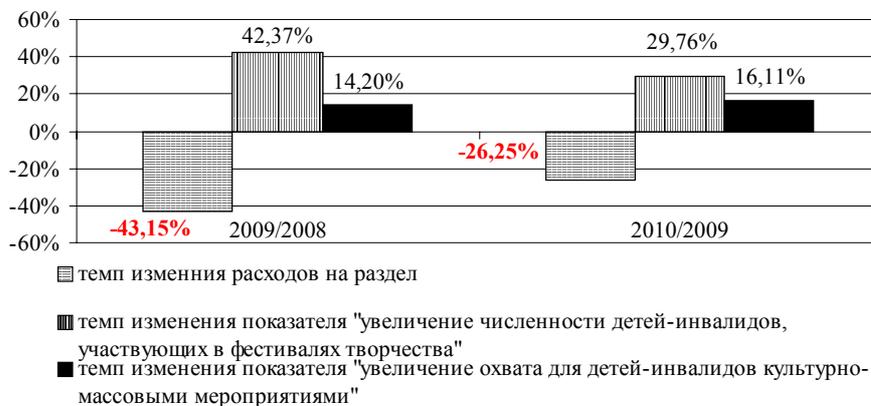


Рисунок 3. Темпы изменения показателей эффективности по разделу «Семья с детьми-инвалидами» и расходов на достижение этих показателей, % к предыдущему году

ния бюджетных услуг в рамках целевой программы.

4. Специфические показатели реализации конкретной программы (например, уменьшение численности безнадзорных детей от числа детского населения и др).

После создания системы показателей с помощью набора расчетов можно оценить, какое из направлений реализации программы «западает».

Предлагаем следующий алгоритм расчетов.

1. Каждому направлению придается удельный вес по значимости. Далее в рамках направления взвешивается каждый показатель.

2. Осуществляется расчет соответствия плановых и фактических показателей по результатам этапа реализации целевой программы. Для этого плановые значения показателя сравниваются с фактически достигнутыми, рассчитывается процентное отклонение от заданного значения индикатора.

3. Далее следует умножение полученного отклонения на вес показателя в направлении.

4. Следующий этап – расчет комплексного показателя на основе суммирования взвешенных отклонений по каждому направлению ССП. В результате получаются четыре показателя, отражающие выполнение целевой программы.

Итогом расчетов будет вывод, какое из направлений в целом функционирует успешно, а в каком необходима корректировка. Нулевое значение показателя будет говорить о соответствии фактического выполнения программы плановым назначениям, положительное – о больших результатах и высокой эффективности направления программы,

отрицательное – о невыполнении целевых установок и необходимости корректировки набора целевых мероприятий.

Выводы

1. В ходе проведенного терминологического анализа уточнены понятия показателей результативности и эффективности бюджетных расходов. Первые демонстрируют социально-экономические изменения за определенный период и соответствие результата поставленным целям. Вторые демонстрируют, сколько затрат пошло на единицу произведенного продукта (услуг) и результата.

2. В ходе изучения методик эффективности бюджетных расходов в ряде регионов становится очевидно, что в большинстве проанализированных методик не проработан механизм учета результатов оценки эффективности и результативности при формировании программ; не уделено внимание разделению текущих и капитальных расходов при проведении оценки эффективности; значительная часть методик изложена несистемно с точки зрения построения структуры индикаторов, что затрудняет объективную экономическую интерпретацию полученных результатов.

3. Применение системы показателей оценки целевых программ в Оренбургской области требует дальнейшего совершенствования. Возможным вариантом может стать использование модели сбалансированных показателей в бюджетном секторе. Данная модель является гибкой при корректировке целей и задач целевой программы, при изменении объемов бюджетных ассигнований на целевые мероприятия и несложна с математической точки зрения.

Список использованной литературы:

1. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах / Одобрена Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 года №249.
2. Мовин С.А. Программно-целевое государственное регулирование рыночной экономики : диссертация... кандидата экономических наук : автореферат дисс. на соискание уч. ст. к.э.н. /С.А. Мовин – Москва, 1998.
3. Лукина В.Д. Совершенствование программно-целевого финансирования в условиях реформирования бюджетного процесса: автореферат дисс. на соискание уч. ст. к.э.н. /В.Д. Лукина – Москва, 2007.
4. Коган А.Б. и Болдырева Н.П. Теоретические аспекты эффективности экономических систем // Вестник ОГУ, 2006, №8, с. 45-55
5. Лексин В.Н. Новый этап реализации административной реформы // Российский экономический журнал, 2006, №4, с. 3-36.
6. Ханс де Брюйн, Управление по результатам в государственном секторе / Пер. с англ. – М.: Институт комплексных и стратегических исследований, 2005. – 192 с.
7. Постановление Правительства Астраханской области от 23 марта 2006 г. №69-П «О мерах по внедрению в практику программно-целевого планирования деятельности исполнительных органов государственной власти Астраханской области»;
8. Закон Оренбургской области от 10 октября 2007 г. N 1586/330-IV-ОЗ «Об областной целевой программе «Дети Оренбуржья» на 2008–2010 годы».
9. Хорват П. Сбалансированная система показателей как средство управления предприятием, [Электронный ресурс]: <http://www.balancedscorecard.ru/bse847.htm>