

Региональный подход к оценке эффективности государственных программ. Взгляд со стороны



Марина Александровна КЛИШИНА, первый заместитель генерального директора Центра исследования бюджетных отношений, к. ю. н.



Владимир Васильевич МИХЕЕВ, заместитель руководителя направления по взаимодействию с региональными органами власти Центра исследования бюджетных отношений, к. э. н.

Ни для кого не секрет, что все новации, применяемые Правительством РФ в вопросах управления общественными финансами, со временем транслируются на региональный, а потом и муниципальный уровень вне зависимости от того, рекомендует Правительство России эти новации распространить на все уровни бюджетной системы или нет. Государственные программы как раз такой пример, когда Федерация решила пойти к программному бюджету через государственные программы только для себя, а многие регионы самостоятельно приняли решения о внедрении в практику своей работы аналогичного инструмента управления, ориентированного на результат.

Федерация указала дорогу

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации был утвержден Правительством РФ 2 августа 2010 г. (постановление № 588), Методические указания по разработке и реализации данных программ — приказом Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. № 670. За два прошедших года процедуры работы с государственными программами утверждены по меньшей мере в 35 регионах, а опыт составления и утверждения хотя бы одной государственной программы имеется уже в 20 субъектах РФ. Муниципалитеты в большинстве своем пока приглядываются, что же из этого получится, но исподволь готовятся к разработке муниципальных программ по аналогии с программами государственными.

Методические рекомендации Минэкономразвития России предусматривают, что для федеральных государственных программ методика оценки их эффективности предусматривает необходимость проведения оценок:

- степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом;
- степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета;

- степени реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).

Степень достижения целей и решения задач оценивается с помощью целевых индикаторов (показателей), для которых могут быть установлены пороговые значения. Превышение (недостижение) таких пороговых значений свидетельствует об эффективной (неэффективной) реализации государственной программы. Если сказать проще, то согласно Методическим рекомендациям для того, чтобы оценить эффективность реализации госпрограммы РФ, нужно оценить:

- насколько достигнуты результаты программы в целом;
- намного ли перерасходовали (или сэкономили) средств;
- все ли расходы эффективны (наверное, наиболее сложная для оценки составляющая);
- выполнены ли все основные мероприятия (ведомственные целевые программы приравнены к основным мероприятиям).

Регионы пошли тем же путем

В основном регионы пошли по тому же пути. По аналогии с федеральным порядком, который требует наличия в государственной программе РФ методики оценки ее эффективности, региональные органы власти установили такую же норму в своих нормативных правовых актах, но с некоторыми особенностями. В чем же эти особенности проявляются?

В Архангельской области одновременно с порядком разработки и реализации государственных программ региона утверждено положение об оценке их эффективности, единое для всех госпрограмм. Эффективность государственных программ оценивается на основе интегральной оценки по набору из восьми показателей, сгруппированных по трем направлениям: оценка качества администрирования реализации государственной программы; оценка дости-

жения запланированных результатов программы и эффективности расходования средств; оценка качества управления расходами по целевой программе. Звучит несколько по-иному, но при рассмотрении показателей мы увидим то же, что и у Федерации: степень достижения результата, полнота расходо-

расходов» или «сохранение уровня расходов») каждому показателю присваивается от нуля до трех баллов. Например, положительная динамика показателя при снижении расходов оценивается в три балла, сохранение значения при росте расходов — в ноль баллов. Подчеркнем, что речь идет не о сравне-

По аналогии с федеральным порядком, который требует наличия в государственной программе РФ методики оценки ее эффективности, региональные органы власти установили такую же норму

вания средств, вместо эффективности расходов присутствует их результативность и полнота выполнения мероприятий. Если интегральная оценка больше 80 баллов, то считается, что достигнута высокая эффективность реализации государственной программы, если в диапазоне от 50 до 80 баллов — нормальная эффективность, и если меньше 50 баллов — низкая эффективность.

В Брянской области также утвержден общий порядок оценки эффективности для всех государственных программ. Здесь оценивается результат по каждому целевому показателю, установленному для основных мероприятий и ведомственных целевых программ, включенных в подпрограммы госпрограммы. В зависимости от динамики показателя («положительная», «отрицательная» или «сохранение значения») и отношения фактического финансирования к запланированному («рост расходов», «снижение уровня

текущего года с предыдущими периодами, а о соотношении фактических результатов и финансирования с запланированными.

Количество баллов суммируется и сравнивается с количеством показателей. Если получаем равенство, то государственная программа реализуется с «плановой эффективностью». Конечно, термин «плановая» по отношению к понятию «эффективность» не совсем удачен, так как по своей природе эффективность — понятие относительное и правильнее оценивать ее в категориях «лучше — хуже» и «более — менее», но такой подход у нас не прижился. Если количество баллов больше, чем количество индикаторов, то эффективность реализации госпрограммы «выше плановой», если меньше, то эффективность «меньше плановой». Если количество баллов на 25% меньше, чем количество индикаторов, то госпрограмма реализуется неэффективно. Таким образом, ➔



составляющие оценки те же: результат, деньги (только без эффективности их расходования), выполнение основных мероприятий. Стоит также заметить, что данный вариант оценки возможен, если получится однозначно сопоставить показатель результата с затратами на его достижение, что во многом обеспечивается корректностью формата госпрограммы и увязкой результатов с затратами на стадии планирования.

В Вологодской области, так же как на федеральном уровне, методики оценки эффективности государственных программ прописываются в них самих. Точнее, в соответствии с порядком разработки госпрограмм должны прописываться. Однако в пяти госпрограммах Вологодской области, размещенных в информационно-правовой системе «Консультант Плюс», методики оценки эффективности отсутствуют. К сожалению, аналогичные ситуации встречаются и на федеральном уровне (например, в государственной программе Российской Федерации «Космическая деятельность России на 2013–2020 годы» также не урегулирована методика оценки эффективности).

В Кировской области, которая на сегодня один из лидеров по количеству утвержденных государственных программ, методики оценки эффективности в составе госпрограмм утверждены. Например, государственная программа «Развитие образования» на 2013–2015 годы предусматривает в форму-

ле оценки эффективности программы использование таких параметров, как оценки достижения показателей эффективности реализации госпрограммы (причем по сути показателем эффективности в регионе называют показатель результата) в целом и отдельных основных мероприятий, оценка объема затраченных ресурсов и оценка сравнения фактических сроков реализации мероприятий с запланированными.

Для оценки эффективности реализации госпрограммы «Развитие образования» установлены следующие критерии: если оценка находится в диапазоне от 85 до 100% или больше 100%, то эффективность реализации программы оценивается как высокая, если от 70 до 85% — как средняя, а если менее 70% — как низкая.

Оценка эффективности реализации госпрограмм

Можно рассмотреть и подходы других субъектов РФ, они могут отличаться формулами, диапазонами значений или формулировками, но суть у них одна и та же. По определенным правилам государственная программа набирает некоторое количество баллов и в зависимости от того, в какой диапазон попадает набранное количество баллов, делается вывод о ее эффективности (может быть градация) или неэффективности. Наверное, другого и не может быть, поскольку эффективность при любых

подходах — это соотношение результата с затраченными ресурсами, а соотношение должно быть измерено.

Степень достижения результата

Однако давайте посмотрим, насколько такие подходы позволяют действительно оценить эффективность государственных программ. Причем все регионы предполагают оценку эффективности проводить ежегодно. Рассмотрим составные части оценки. Первая составляющая — результат, степень его достижения. Все та же Архангельская область. Государственная программа «Культура Русского Севера (2013–2015 годы)». Показатели результата выполнения по годам определены для большинства мероприятий, но для некоторых приведен лишь результат, который предполагается достичь в 2015 году, в последний год реализации программы. Государственная программа «Развитие здравоохранения Архангельской области на 2013–2015 годы»: по части мероприятий определены результаты, которые необходимо достичь к концу реализации в 2015 году, по части мероприятий есть промежуточные результаты по годам, а некоторые результаты сформулированы так, что степень их достижения возможно оценить только экспертным путем. Например, снижение объемов специализированной медицинской помощи жителям Ненецкого автономного округа за счет развития профилактической работы. А в государственной программе «Развитие образования и науки Архангельской области на 2013–2016 годы» показатели результата по всем мероприятиям определены для каждого года реализации программы.

В государственной программе Кировской области «Управление государственным имуществом» на 2013–2015 годы результаты реализации мероприятий не определены, а в государственной программе этого же региона «Развитие и повышение конкурентоспособности промышленного комплекса» значения показателей утверждены для всех мероприятий, кроме одного, которое не входит в областные целевые программы, заявленные как основные мероприятия госпрограммы.



В государственной программе Липецкой области «Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов Липецкой области» значения показателей (индикаторов) определены в разрезе целей и задач программы, то есть без привязки к мероприятиям.

В городе Москве во всех госпрограммах утверждены значения показателей (индикаторов) по годам как для самой программы, так и для всех подпрограмм и основных мероприятий.

То есть степень достижения результата в целях оценки эффективности реализации государственной программы возможно оценить во всех субъектах РФ на уровне госпрограммы, а уже на уровне подпрограмм и основных мероприятий — далеко не во всех субъектах РФ и в отношении не всех программ.

Полнота использования бюджетных ассигнований

Вторая составляющая — полнота использования бюджетных ассигнований, выделенных для реализации государственной программы. Здесь тоже есть значительное разнообразие. Так, в упомянутой выше госпрограмме Липецкой области «Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов Липецкой области» методика оценки эффективности программы говорит о том, что «эффективность выполнения программы оценивается как степень достижения запланированных результатов при условии соблюдения обоснованного объема финансирования». Но в формуле расчета оценки эффективности полнота использования бюджетных ассигнований не учитывается.

Не учитывается полнота использования бюджетных ассигнований и при оценке эффективности госпрограммы Сахалинской области «Обеспечение общественного порядка, противодействие преступности и незаконному обороту наркотиков в Сахалинской области на 2013–2020 годы».

В Приморском крае отношение фактических расходов к запланированным учтено в знаменателе в формуле расчета эффективности достижения каждого показателя. При увеличении фактиче-

ских расходов это ведет к автоматическому снижению оценки эффективности по каждому показателю и снижению оценки эффективности госпрограммы в целом.

В Архангельской области уровень фактического финансирования оценивается отдельно по расходам областного бюджета и другим источникам финансирования, и эти позиции являются лишь двумя из восьми показателей, по которым оценивается эффективность госпрограмм.

Таким образом, полнота использования бюджетных ассигнований в целях оценки эффективности госпрограмм применяется не всеми субъектами РФ, а способы ее применения могут существенно отличаться в разных регионах страны.

Эффективность расходования средств на реализацию госпрограмм

Третья составляющая — эффективность расходования средств на реализацию госпрограмм. Вот тут регионы практически единодушны: кто-то просто игнорирует эту составляющую в методиках оценки эффективности программ, кто-то упоминает ее, но примерно так: если фактические затраты меньше запланированных, то это «свидетельствует о высокой степени соответствия фактических затрат их запланированному уровню и об эффективности использования средств бюджета». Цитата взята из одной госпрограммы

о мероприятиях, включенных в план реализации госпрограммы на очередной финансовый год, то большинство регионов вообще не учитывают эту составляющую в оценке, а те, кто учитывает, под мероприятиями подразумевает основные мероприятия подпрограмм.

Методика методике рознь

Таким образом, ситуация с оценкой эффективности региональных госпрограмм следующая. Инструмент управления, ориентированного на результат, является относительно новым. Относительно — потому что различного типа программы реализовывались и раньше, но у государственных программ иной статус, к ним предъявляются требования, некоторые из которых не предъявлялись к другим типам программ, и в совокупности госпрограммы должны охватить всю деятельность региональных органов исполнительной власти в отличие от других типов программ, направленных на решение отдельных задач. Все это определяет многообразие методик оценки эффективности госпрограмм, выработанных регионами.

Часть этих методик, которые используют оценку только степени достижения результатов, нельзя назвать методиками оценки эффективности, поскольку не производится сопоставление результата с затратами ресурсов, причем ресурсов не только финансовых. Впро-

Практически все регионы в своих методиках оценки эффективности программ игнорируют показатель эффективности расходования средств на реализацию госпрограмм

РФ и достаточно ярко подтверждает тезис, с которого и начинается эта статья: многие субъекты РФ действуют по принципу «делай, как Федерация».

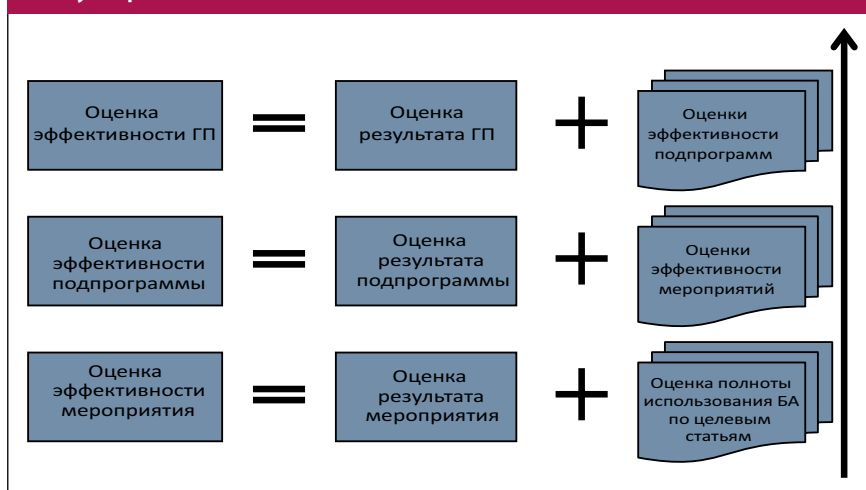
Выполнение запланированных мероприятий

Четвертая составляющая — выполнение запланированных мероприятий. В этой части нужно отдать должное регионам, расхождение с федеральными подходами самое значительное. Причем если на федеральном уровне речь идет

чем, поскольку большинство видов используемых ресурсов возможно оценить в финансовом выражении, то в дальнейшем в целях оценки эффективности госпрограмм будем говорить об использовании бюджетных ассигнований, выделяемых на их реализацию.

Часть методик, предусматривающих учет результатов и полноты использования бюджетных ассигнований, могут применяться для оценки эффективности госпрограмм, но с оговорка- ➔

Рисунок. Метод оценки эффективности реализации госпрограммы по принципу «снизу вверх»



ми, поскольку оценка степени полноты расходования денежных средств не отвечает на вопрос: а нужно ли было тратить столько средств? Даже если предположить, что все произведенные расходы по своему содержанию необходимы и достаточны для выполнения основных мероприятий, достижения целей и решения задач госпрограммы, все равно корректно оценить ее эффективность без оценки эффективности произведенных бюджетных расходов не представляется возможным. Но о том, что оценка эффективности расходов как таковая при оценке эффективности реализации государственных программ обычно не используется, мы уже говорили.

Те методики, которые учитывают не только результат и полноту использования ассигнований, но также полноту и соблюдение сроков реализации мероприятий (если такие сроки установлены либо могут быть установлены исходя из сути мероприятия¹), можно назвать наиболее отвечающими целям оценки эффективности госпрограмм. Поясним почему. Госпрограммы практически во всех регионах имеют одинаковую структуру: они включают в себя подпрограммы, которые состоят из основных мероприятий. Кто-то приравнивает региональные целевые (или долгосрочные) программы (РЦП) к подпрограммам, а ведомственные целевые программы (ВЦП) — к основным меро-

приятиям, кто-то и РЦП, и ВЦП приравнивает к основным мероприятиям, но в большинстве случаев госпрограмма — это совокупность подпрограмм, подпрограмма — совокупность мероприятий.

Для каждого из уровней в идеале должны быть свои показатели достижения результата (или, если кто хочет, индикаторы). И в правильно выстроенной системе целей, задач и показателей государственной программы мы не встретимся с ситуацией, когда один и тот же показатель (индикатор) используется для оценки достижения результата, предположим, самой программы и одной из ее подпрограмм. В системе показателей (индикаторов) присутствует иерархия, но значение показателя верхнего уровня не равно сумме значений показателей нижнего уровня, поскольку они характеризуют разные по своей природе процессы. И в связи с этим достижение (недостижение) планового значения показателя госпрограммы не означает, что достигнуты (не достигнуты) запланированные результаты подпрограмм. Так же как и достижение плановых значений показателей подпрограммы не означает, что все основные мероприятия выполнены полностью.

А вот оценка полноты использования бюджетных ассигнований и эффективности расходования средств, а также

оценка полноты и сроков выполнения мероприятий в целом по госпрограмме по своей логике складываются из аналогичных оценок на уровне подпрограмм, а те — из оценок основных мероприятий. Именно поэтому те методики, которые учитывают полноту реализации мероприятий, позволяют более обоснованно сделать выводы об эффективности государственной программы. Или если быть более точным — об эффективности ее реализации. Можно предложить субъектам РФ оценивать эффективность реализации государственной программы по принципу «снизу вверх», как это показано на **рисунке**.

С учетом малого срока работы с государственными программами, новизны и методологической нерешенности проблемы оценки эффективности бюджетных расходов на их реализацию на первом этапе вполне допустимо ограничиться оценкой полноты использования бюджетных ассигнований, но только на самом нижнем уровне пирамиды — на уровне целевой статьи или на уровне видов расходов, но в рамках одного основного мероприятия. Что даст применение такого подхода? Вместо «средней по больнице» мы будем мерить температуру «в каждой палате». И если, предположим, из пяти подпрограмм реализация двух будет признана как неэффективная (с эффективностью ниже плановой, с низкой эффективностью и т. п.), то даже при полном достижении плановых значений показателей госпрограммы в целом ее реализация не будет признана эффективной. И появится стимул для улучшения планирования, повышения эффективности расходов, пересмотра состава и содержания основных мероприятий, переоценки значения подпрограмм для достижения целей программы и т. д.

Главное же на сегодня — оценить эффективность реализации государственных программ по первым результатам с использованием тех методик, которые утверждены, попробовать оценить их корректность, при необходимости доработать, но не отбрасывать сразу идею оценки эффективности. ●

¹ Некоторые мероприятия могут носить текущий характер и реализовываться постоянно на протяжении всей государственной программы.