

Методика оценки эффективности как важный элемент механизма реализации государственных программ РФ

Макаров Денис Николаевич, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; факультет государственного и муниципального управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

студент 2-го курса; e-mail: dnmakarov@bk.ru.

Научный руководитель:

Янцен Андрей Викторович, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; кафедра государственного и муниципального управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

доцент кафедры, кандидат юридических наук, доцент;

e-mail: yantsen-av@ranepa.ru.

Аннотация

В статье описывается используемая правительством Санкт-Петербурга методика оценки эффективности государственных программ. Приводится анализ используемой методики, дается обоснование необходимости ее уточнения. Предлагается усовершенствованный подход к оценке эффективности государственных программ Санкт-Петербурга. На примере государственной программы «Социальная поддержка граждан в Санкт-Петербурге» проводится сравнение точности усовершенствованной и используемой методики оценки государственных программ.

Ключевые слова: государственная программа; подпрограмма; мероприятие государственной программы; целевые показатели финансирования государственных программ; методика оценки эффективности государственных программ.

Methodology of Efficiency Assessment as an Important Element of the Mechanism of Implementation of State Programs of the Russian Federation

Denis N. Makarov, North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; the Faculty of State and Municipal Administration (Saint Petersburg, Russian Federation)

MA student; e-mail: dnmakarov@bk.ru.

Academic Supervisor:

Andrey V. Yancen, North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; the Department of State and Municipal Administration (Saint Petersburg, Russian Federation)

Associate Professor, PhD in Political Sciences;

e-mail: yantsen-av@ranepa.ru.

Abstract

The article presents the outline of the methodology employed by the St. Petersburg Government to assess the efficiency of state programs. The author analyses these

techniques and substantiates the need to improve and specify them. The paper suggests the innovative approach to evaluating the effectiveness of St. Petersburg state programs. On the example of the state program “Social Support of Citizens in St. Petersburg” the paper provides the comparative analysis of the accuracy of the improved techniques and the currently employed methods for evaluating state programs.

Keywords: state program; subprogram; state program activity; target indicators of state program financing; methodology for assessing the effectiveness of state programs.

Экономика Российской Федерации в ближайшие годы будет вынуждена развиваться в условиях санкций, что, вероятно, приведет к замедлению темпов экономического развития, снижению уровня экономической безопасности страны. В таких условиях как никогда актуальным становится рациональное использование государственных бюджетных средств, включая те, что направляются на реализацию государственных программ (ГП). И в данном процессе именно механизм реализации государственных программ играет ключевое значение, так как охватывает широкий спектр процессов, начиная от формулирования и планирования программ, заканчивая их завершением и оценкой достигнутых результатов.

В данной статье подробнее остановимся именно на последнем элементе механизма реализации государственных программ РФ — оценке эффективности государственных программ — и рассмотрим ее на примере г. Санкт-Петербурга.

Важность оценки эффективности государственных программ, как элемента механизма реализации государственных программ, связана с теми задачами, которые такая оценка позволяет эффективно решать:

- мониторинг хода реализации ГП и использования бюджетных средств;
- обеспечение точности и информативности отчетной документации;
- рост эффективности использования разнообразных ресурсов в процессе реализации государственных программ;
- мотивация должностных лиц, реализующих программы, к более ответственной работе в ходе осуществления мероприятий программ;
- корректировка и дальнейшее планирование реализации ГП [3, с. 20].

Затруднения в области оценки эффективности ГП в Российской Федерации связаны с тем, что до сих пор не разработана универсальная методика оценки эффективности государственных программ. Данный вопрос отдан на усмотрение региональных властей. Если говорить конкретно про Санкт-Петербург, то здесь данный вопрос регулируется постановлением правительства Санкт-Петербурга от 25.12.2015 № 1186 «Об утверждении методики оценки эффективности реализации государственных программ Санкт-Петербурга и о внесении изменения в постановление правительства Санкт-Петербурга от 25.12.2013 № 1039».

Оценка эффективности реализации ГП в соответствии с принятой методикой проводится в двух основных направлениях — первое связано с анализом того, достигнуты ли целевые показатели и индикаторы ГП, а второе — с оценкой соответствия использования средств бюджета Санкт-Петербурга запланированному уровню затрат, которые выделялись на реализацию ГП¹.

¹ Об утверждении методики оценки эффективности реализации государственных программ Санкт-Петербурга и о внесении изменения в постановление правительства Санкт-Петербурга от 25.12.2013 № 1039: постановление правительства Санкт-Петербурга от 25.12.2015 № 1186 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/822405567>.

Интегральный показатель эффективности реализации ГП в Санкт-Петербурге определяется следующей формулой:

$$\text{ЭР}_{\text{ГП}} = \left(\text{СД}_{\text{цп}} + \frac{\sum_{i=1}^{N_{\text{п}}} \text{ЭР}_{\text{пп}i}}{N_{\text{п}}} \right) : 2, \quad (1)$$

где СД_{цп} — степень достижения целевых показателей государственной программы, %; ЭР_{ппi} — эффективность реализации i-й подпрограммы, отдельного мероприятия государственной программы, %;

N_п — количество подпрограмм, отдельных мероприятий государственной программы, единиц.

Многие авторы, например, О. Ю. Лавринович [1, с. 21], Е. В. Писклюкова, А. Н. Шапран [4] выдвигают некоторые замечания к применяемой системе оценки эффективности государственных программ.

Критика в основном сводится к следующему:

- во время оценки проводится сравнение фактических значений показателей и индикаторов ГП с теми целевыми значениями, которые были установлены в последней редакции государственной программы, однако даже в течение года целевые показатели и объемы финансирования могут меняться, что приводит к некоторому искажению итоговой оценки;
- используемая методика никоим образом не обеспечивает ранжирование подпрограмм и отдельных мероприятий в зависимости от их влияния на конечный результат и целевые показатели и индикаторы ГП, таким образом, такой подход также может давать искажения в оценке из-за того, что не обеспечивается оценка реальной бюджетной эффективности реализации ГП;
- методика не предусматривает оценку качественных показателей реализации государственных программ, ориентируется лишь на количественные показатели, которые не в полной мере могут давать объективную оценку эффективности достижения целей государственной программы.

Кроме того, мониторинг и анализ мероприятий государственных программ в основном сводится к оценке освоения бюджетных средств, а не проведения конкретных мероприятий, не делается оценка того, как на самом деле повлияли мероприятия на целевые показатели государственной программы и индикаторы мероприятий, в действительности ли есть какой-то эффект или имеет место лишь корреляция между мероприятиями и показателями.

По поводу замечания относительно отсутствия оценки качественных показателей реализации ГП можно сказать, что, несмотря на его справедливость, на данный момент в системе государственного управления достаточно сложно обеспечить объективный анализ качественных параметров реализации ГП, так как методы такой оценки предполагают либо использование экспертных методик, либо опросы населения или отдельных групп заинтересованных лиц. Однако это усложнит процедуры анализа, потребует поиска авторитетных и объективных экспертов, а также дополнительного времени и средств для использования качественных методов оценки эффективности. Таким образом, на данном этапе внедрение оценки качественных показателей ГП является преждевременным. Тем не менее вопрос качественной оценки может быть рассмотрен в будущем.

С учетом выше представленных замечаний целесообразно предложить усовершенствованную методику оценки эффективности ГП на основе количественных показателей и индикаторов.

Опираясь на предложения различных авторов, среди которых В. Н. Лексин, Б. Н. Порфирьев [2, с. 81], К. Я. Серкова [5, с. 95], Е. В. Писклюкова, А. Н. Шапран [4, с. 115],

можем предложить использование следующего подхода к оценке эффективности государственных программ Санкт-Петербурга, который основывается на учете значимости подпрограмм и отдельных мероприятий в интегральной оценке эффективности госпрограммы.

Для этого в формулу эффективности реализации государственной программы следует внести изменения, связанные с применением весовых коэффициентов:

$$\text{ЭР}_{\text{ГП}} = \left(\text{СД}_{\text{ЦП}} + \frac{\sum_{i=1}^{N_{\text{П}}} \text{ЭР}_{\text{ПП}i} \times \alpha_i}{N_{\text{П}}} \right) : 2, \quad (2)$$

где α_i — весовой коэффициент i -й подпрограммы, отдельного мероприятия государственной программы, в долях единицы.

Для определения весового коэффициента подпрограммы или отдельного мероприятия автор статьи предлагает ориентироваться на запланированные объемы финансирования подпрограмм и отдельных мероприятий, проводя вычисления по формуле:

$$\alpha_i = \frac{\Phi_i}{\Phi} \quad (3)$$

где Φ_i — плановый объем финансирования i -й подпрограммы, отдельного мероприятия государственной программы;

Φ — общий объем финансирования государственной программы.

Использование предложенной методики продемонстрируем на примере государственной программы «Социальная поддержка граждан в Санкт-Петербурге», ее результатов за 2020 г.

Информация для расчетов представлена в таблице 1.

Таблица 1

**Данные для расчета эффективности государственной программы
«Социальная поддержка граждан в Санкт-Петербурге»²**

Подпрограмма	Эффективность, %	Объем финансирования, тыс. руб.	Весовой коэффициент	Оценка эффективности с учетом весового коэффициента, %
ПП1	90,1	43 108 250,1	0,46	41,4
ПП2	93,7	22 597 773,4	0,24	22,6
ПП3	93,4	27 329 438,8	0,29	27,2
ПП4	78,6	94 014,3	0,00	0,1
ПП5	100,0	136 756,7	0,00	0,1
ПП6	93,9	509 239,1	0,01	0,5
Итого	91,6	93 775 472,4	1,00	92,0

Итак, при используемой методике оценки итоговая эффективность государственной программы при степени достижения целевых показателей государственной программы в 77,8 % была равна:

$$\text{ЭР}_{\text{ГП}} = (77,8 \% + 91,6 \%) / 2 = 84,7 \%.$$

При новой же методике она будет равна:

$$\text{ЭР}_{\text{ГП}} = (77,8 \% + 92,0 \%) / 2 = 84,9 \%.$$

² Комитет по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга (КЭПиСП) : [сайт]. URL: https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/.

Как видим, при старой методике эффективность была занижена из-за влияния подпрограммы 4, которая на самом деле имеет небольшой вес в достижении установленных целевых показателей.

Несмотря на то, что интегральная оценка не столь отличается от рассчитанной по старой методике, однако анализ с учетом весовых коэффициентов сразу же показывает, на какие из подпрограмм следует обратить особое внимание, где контроль и мониторинг, а также проведение антирисковых мероприятий особенно важны.

Таким образом, значимость подпрограммы или отдельного мероприятия при оценке эффективности будет определяться объемами финансирования, которые направляются на их реализацию. Чем больший объем финансирования предусмотрен для реализации подпрограммы, тем больше влияние ее эффективности на общую эффективность государственной программы. Благодаря такому подходу будут устранены те неточности оценки, которые возникали в ситуации, когда недостижение целевых индикаторов крупных подпрограмм нивелировалось положительными оценками менее значимых подпрограмм и отдельных мероприятий.

Отметим, что предлагаемый подход к определению значимости подпрограмм может использоваться не только для оценки государственных программ, но и в процессе планирования, а также при корректировке реализации ГП. На данный момент механизм реализации ГП Санкт-Петербурга не предусматривает какое-либо ранжирование подпрограмм, мероприятий подпрограмм и отдельных мероприятий по степени важности их для достижения целевых показателей государственных программ. При этом в случае неисполнения расходной части госпрограмм такое положение дел может привести к тому, что по итогу будут недофинансированы наиболее важные мероприятия, что создает проблемы для реализации целевых установок госпрограмм.

Поэтому автор статьи считает, что ранжирование подпрограмм и отдельных мероприятий государственных программ по приоритетности с применением предложенного подхода также следует внедрять в механизм реализации государственных программ Санкт-Петербурга.

Такое решение позволит:

- направлять соответствующие объемы финансирования на наиболее приоритетные мероприятия, реализуемые в рамках госпрограмм;
- в случае нехватки финансирования перенаправлять средства на реализацию наиболее приоритетных мероприятий подпрограмм и отдельных мероприятий;
- обеспечивать более тщательный контроль за реализацией мероприятий, которые относятся к категории приоритетных.

Таким образом, предложенная усовершенствованная методика оценки эффективности ГП, а также ранжирование подпрограмм и отдельных мероприятий по уровню значимости в зависимости от объемов выделяемого финансирования позволят улучшить процессы мониторинга и контроля за реализацией государственных программ, что будет способствовать оптимизации бюджетного финансирования и достижению установленных целевых показателей.

Литература

1. Лавринович О. Ю. Проблемы функционирования механизма реализации государственных программ Санкт-Петербурга // *Управленческое консультирование*, 2021. № 3. Т. 1 (5). С. 21–27.
2. Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России // *Проблемы прогнозирования*, 2016. № 4 (157). С. 81–94.

3. *Мхитарян Ю. И.* Особенности оценки эффективности государственных программ Российской Федерации // Век качества, 2018. № 2.
4. *Писклюкова Е. В., Шапран А. Н.* Совершенствование методов оценки эффективности реализации государственных программ Санкт-Петербурга // Петербургский экономический журнал, 2021. № 1. С. 115–124.
5. *Серкова К. Я.* Система оценки качества реализации государственных программ. Санкт-Петербург: ООО «Редакционно-издательский центр „КУЛЬТ-ИНФОРМ-ПРЕСС“», 2019. 206 с. ISBN: 978-5-8392-0774-5.