

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2018, №3, Том 10 / 2018, No 3, Vol 10 <https://esj.today/issue-3-2018.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/22ECVN318.pdf>

Статья поступила в редакцию 26.03.2018; опубликована 18.05.2018

Ссылка для цитирования этой статьи:

Белогорцева Ю.А. Методические аспекты оценки эффективности государственных программ // Вестник Евразийской науки, 2018 №3, <https://esj.today/PDF/22ECVN318.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

For citation:

Belogortseva Ju.A. (2018). Methodological aspects of assessing the effectiveness of state programs. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 3(10). Available at: <https://esj.today/PDF/22ECVN318.pdf> (in Russian)

УДК 33

Белогорцева Юлия Александровна

ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия
Аспирантка кафедры «Государственное и муниципальное управление»
E-mail: belogortseva93@mail.ru

Методические аспекты оценки эффективности государственных программ

Аннотация. В статье рассмотрены направления совершенствования методов оценки эффективности государственных программ. Обоснована возможность применения ключевых показателей эффективности (KPIs) в целях повышения результативности и эффективности работы государственных органов власти и их способности адаптироваться к изменениям внешней среды. Ввиду сложной экономической ситуации в экономике Российской Федерации, адаптация государственных программ представляет собой высоко актуальный инструмент государственного управления. Опыт зарубежных стран, таких как США, Франция, Германия, Норвегия, Чехия, показывает, что рост эффективности бюджетных расходов обеспечивается посредством программно-целевого бюджетирования, которое предполагает осуществление государственных затрат с целью достижения конкретных количественных результатов, предусмотренных в соответствующих государственных программах. Автором представлен сравнительный анализ зарубежных и российских методов оценки эффективности государственных программ, который показал, что ключевым параметром оценки эффективности государственных программ являются ресурсные затраты.

Автором статьи предлагается, для того чтобы оценить эффективность государственного сектора, учитывать не только используемые ресурсы (входы), мероприятия (пропускная способность), объемы произведенных товаров (услуг) и достигнутых результатов, но и количественную и качественную информацию о динамике развития государственного сектора.

Показатели эффективности, используемые в качестве инструмента управления на сегодняшний момент времени, необходимо расширить, включив в него входные и технологические меры. Для системы KPI одно из главных требований – измеримость показателя.

В системе управления общественными финансами перед Российской Федерацией стоит задача поиска направлений повышения эффективности расходов консолидированного бюджета страны и его оптимизации в соответствии с приоритетными направлениями развития экономики и социальной сферы.

Ключевые слова: бюджетное планирование; расходы; нестабильность; государственная программа; государственное управление; эффективность; методика оценки; ключевые показатели эффективности; внешняя среда

Экономика современной России развивается в условиях давления санкций и негативных изменений внешнеэкономической конъюнктуры, что снижает и экономическую безопасность страны, и ее финансовую устойчивость [7]. Именно поэтому, сегодня, как никогда, важно рационально распределить средства государства на социально-экономическое развитие страны и обеспечить эффективность осуществления бюджетных затрат.

В системе управления общественными финансами перед Российской Федерацией стоит задача поиска направлений повышения эффективности расходов консолидированного бюджета страны и его оптимизации в соответствии с приоритетными направлениями развития экономики и социальной сферы [2].

Опыт зарубежных стран, таких как США, Франция, Германия, Норвегия, Чехия, показывает, что рост эффективности бюджетных расходов обеспечивается посредством программно-целевого бюджетирования, которое предполагает осуществление государственных затрат с целью достижения конкретных количественных результатов, предусмотренных в соответствующих государственных программах [10].

Аналогичных успехов достигла и Россия, поскольку на протяжении последнего десятилетия в нашей стране активно внедрялся программно-целевой метод планирования государственных расходов. Внедрение программно-целевого метода планирования государственных расходов, несмотря на достаточно обширную нормативно-правовую базу системы государственного управления и организации бюджетного процесса, регулирования автономии и ответственности министерств и ведомств, участвующих в реализации государственных программ, все еще обладает недостатками [9].

Так, по данным мониторинга эффективности государственных программ, курируемых Минпромторгом стали следующие показатели (рисунок 1), характеризующие низкую эффективность работы Минпромторга по программам: «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» и «Развитие авиационной промышленности», составившим 25,0 и 33,3 % соответственно.

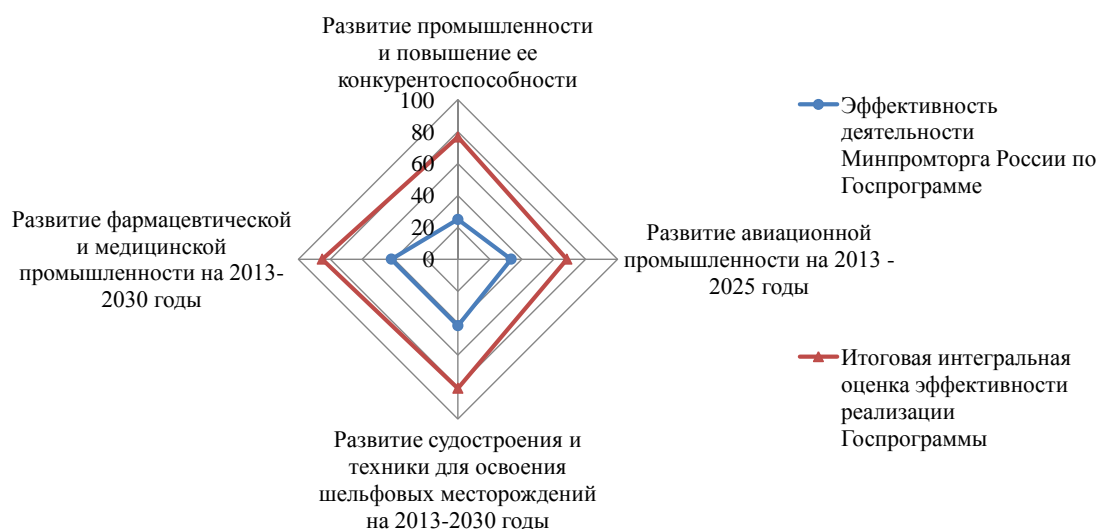


Рисунок 1. Радар оценки эффективности деятельности Минпромторга ключевым государственным целевым программам (составлено автором)

Причинами, вызвавшими низкую эффективность, являются: во-первых, достаточно сильное влияние макроэкономических факторов на промышленность России, включая авиационную отрасль [5]. Во-вторых, введенные США санкции вызвали дестабилизацию промышленности.

При правильной организации программно-целевого бюджетирования повышается качество управления бюджетными средствами, существенно упрощаются процессы формирования, реализации и мониторинга государственных программ, возрастает результативность осуществления государственных расходов.

В Бюджетном кодексе РФ выделено два составных элемента эффективности – экономность и результативность¹. В данном случае экономность предполагает использование наименьшего количества бюджетных ресурсов для достижения планируемых результатов. Результативность направлена на получение наилучшего результата при наличии определенного ограниченного объема средств бюджета.

Многие экономисты подчеркивают жесткую необходимость разграничения категорий «результативность» и «эффективность», понимая под первой способность достигать поставленных целей, а под второй – оптимальное соотношение затраченных ресурсов и полученных результатов [3].

Так, например, М. Робинсон, указывает на то, что результативность измеряет, в какой степени программа добивается запланированных результатов, а эффективность означает предоставление услуг по наименьшей возможной цене, без ущерба их качеству². Иными словами, эффективность реализации госпрограммы означает максимально возможное сокращение потерь при производстве и предоставлении государственных услуг.

Отметим, что определение эффективности использования бюджетных средств, содержащееся в Бюджетном кодексе, в большей степени ориентировано на экономность, что продиктовано необходимостью ограничения темпов роста бюджетных расходов в сложившихся экономических условиях.

Исследование научной литературы позволило сформулировать ряд принципов, при соблюдении которых может быть достигнута высокая эффективность государственных и муниципальных программ:

1. государственные программы должны формироваться исходя из четко определенных долгосрочных целей и индикаторов социально-экономического развития территории;
2. результаты реализации государственных программ должны быть количественно измеримыми и могут выражаться показателями объема и качества конечных продуктов, эффективности расходования средств и итоговых результатов [4];
3. программы должны охватывать все сферы деятельности государственных органов власти;
4. в ходе формирования, реализации, оценки эффективности госпрограмм должны быть использованы в совокупности все виды правовых и финансовых инструментов;

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 28.12.2017).

² Робинсон М. Бюджетирование, ориентированное на результат [Электронный ресурс] / М. Робинсон. – Режим доступа: <http://www.pfmresults.com> (дата обращения: 24.04.2018).

5. оценка эффективности осуществления программ должна производиться на регулярной основе, предусматривать возможность их корректировки и устанавливать ответственность разработчиков и исполнителей в случае неэффективной реализации [1].

Сравнительный анализ зарубежных и российских методов оценки эффективности государственных программ (рисунок 2) показал, что ключевым параметром оценки эффективности государственных программ являются ресурсные затраты. При этом в соответствии, как с зарубежным, так и российским законодательством оценка эффективности программы должна проводиться еще на этапе ее разработки.

Зарубежными и российскими методами предусмотрена оценки связи между программой и изменениями в показателях итоговых результатов с учетом влияния внешних факторов. Но в зарубежной практике еще и анализируется логика построения и реализации программы и оценивается вероятность достижения запланированных итоговых результатов, заложенная в программе (то есть производится проверка реализуемости и возможности достижения запланированных государственной программой показателей).

Анализ научной литературы свидетельствует о том, что в настоящее время в России не сформирован единый подход к оценке эффективности государственных и муниципальных программ.

Одним из существенных недостатков метода анализа издержек и выгод является трудность стоимостной оценки социального эффекта программы. Ряд российских экономистов (И.И. Савельев, Н.В. Левицкая, С.В. Никифорова, М.Б. Хрипунова) предлагают для оценки выгод в стоимостном выражении использовать методы дисконтирования [8].

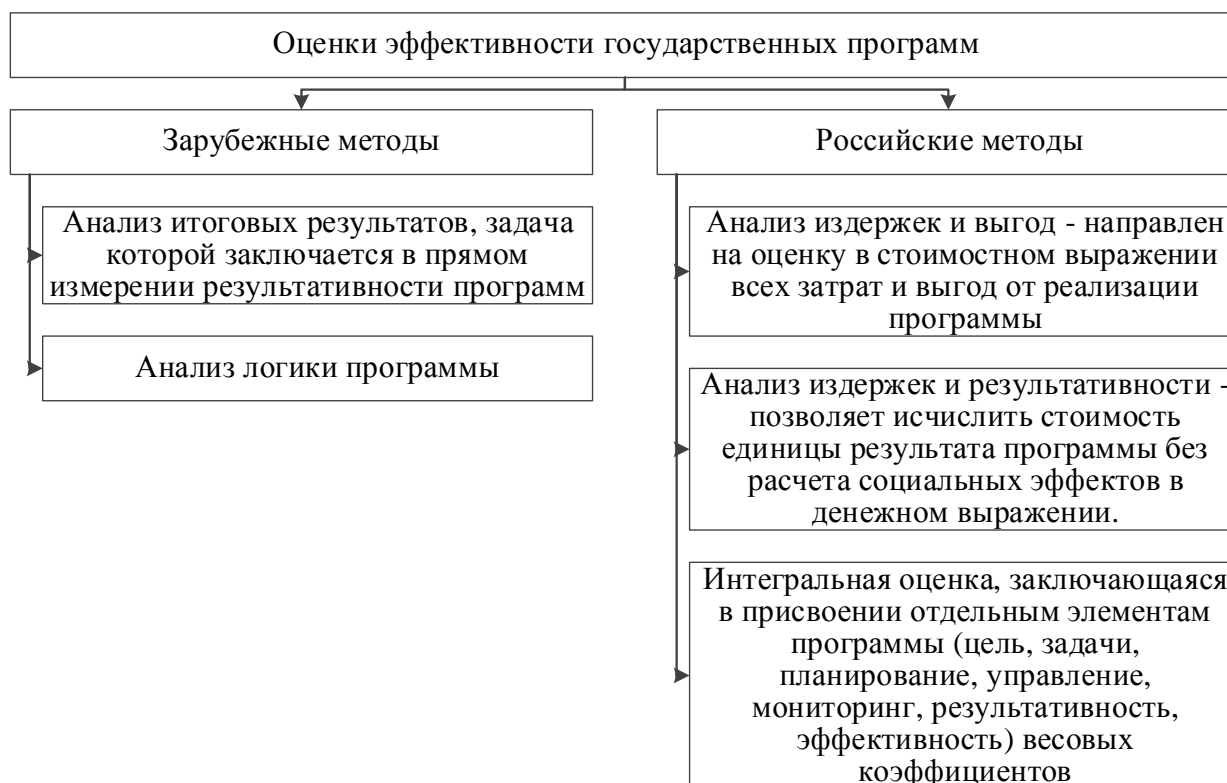


Рисунок 2. Сравнение зарубежных и российских методов оценки эффективности государственных программ (составлено автором)

Использование метода анализа издержек и результативности осложняется отсутствием установленных нормативов стоимости единицы результата, что тем не менее не исключает возможности его широкого применения в практике оценки эффективности госпрограмм.

Интегральная оценка является наиболее достоверной, поскольку дает объективное представление о ее качестве.

Сложность оценки эффективности программ возникает ввиду того, что затраты ресурсов на их реализацию и полученные результаты, выражаемые разнообразными индикаторами, имеют различные единицы измерения. В конечном итоге эффективность программы оценивается посредством отношения степени достижения ее целевого индикатора к полноте финансирования, и индексный метод позволяет нивелировать влияние единиц измерения.

Правительством Российской Федерации ежегодно принимаются нормативно-правовые и методические документы с целью повышения достоверности оценки эффективности государственных программ. Так, в новом подходе к оценке эффективности государственных программ, утвержденном в 2016 г., законодатель предписывает оценивать не степень достижения целей и задач программ и подпрограмм, а степень достижения конкретных показателей, или индикаторов. Это вполне логично ввиду того, что цели и задачи программ и подпрограмм по определению должны быть количественно измеримыми и находить выражение в индикаторах. Также сократился перечень конкретных результатов реализации государственной программы в отчетном году, что позволяет исключить дублирование действий и расчетов при оценке эффективности госпрограмм³.

Отчетность о показателях (индикаторах) госпрограммы в соответствии с новым подходом включает в себя сведения об ответственных исполнителях, а также расширяет горизонт анализа показателей с их разбивкой на плановые и фактические.

Несомненным плюсом нового подхода к процессу оценки эффективности разработки и реализации государственных программ является включение в состав отчетности о ходе их реализации сведений о связи целей и задач программ с целевыми показателями (индикаторами).

Таким образом, в России можно наблюдать постоянное совершенствование нормативно-правового регулирования процесса разработки и реализации государственных программ, касающееся оптимизации оценки их эффективности посредством более жесткой увязки целей и задач программ с конкретными количественными индикаторами.

Тем не менее, общепризнанной универсальной методики оценки эффективности государственных программ сегодня в нашей стране не существует. Не учитываются бюджетная и социальная эффективность программ. Более того, вопросы взаимосвязи между отдельными элементами и их влияние на эффективность программ в целом остаются не до конца изученными.

По мнению автора статьи, внедрение ключевых показателей эффективности (KPIs – Key Performance Indicators) способно обеспечить значительное повышение результативности и эффективности работы государственных органов власти и их способности адаптироваться к изменениям внешней среды⁴.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (в ред. от 12.10.2017).

⁴ Робинсон М. Бюджетирование, ориентированное на результат [Электронный ресурс] / М. Робинсон. – Режим доступа: <http://www.pfmresults.com> (дата обращения: 24.04.2018).

Доказательством такого вывода является и тот факт, что KPIs были успешно реализованы в системе государственного управления многих стран. Учеными отмечаются такие достоинства внедрения KPI как повышение информативности управленческой отчетности, системы планирования [6].

KPI включены в нормативно-правовые акты большого числа государственных органов за рубежом и активно используются в качестве одного из основных инструментов для учета эффективности.

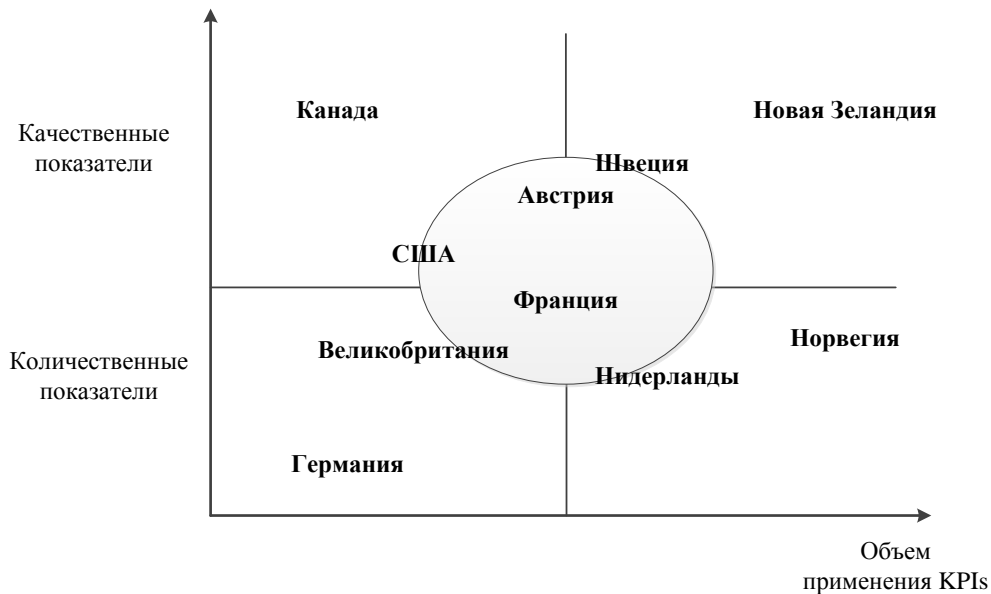


Рисунок 3. Ключевые показатели эффективности KPIs в системе государственного управления многих стран (составлено автором)

Оценка эффективности государственного управления предполагает соблюдение общей закономерности формирования системы показателей KPIs: отражение взаимосвязи между входами, процессами, выходами и результатами (рисунок 4).



Рисунок 4. Компоненты Performance Measurement (составлено автором)

Итальянскими учеными отмечается, что KPI значительно улучшают отчетность государственных органов, повышают эффективность программно-целевого подхода и способствуют принятию оперативных управленческих решений. П. Саймон в своих

исследованиях отмечает, что перспективы применения КРІ связаны с получением доступной информации: «недвусмысленной и непосредственно влияющей на решения»⁵.

Многие ученые отмечают, что КРІ, в общей своей массе являющиеся количественными показателями, имеют большой потенциал к росту применения, поскольку представляют собой «социально сконструированный инструмент».

Если сейчас оценка эффективности государственных программ основана на полученных результатах, то в КРІ необходимо вводить ресурсы, индикаторы процесса, используемые для получения результатов, и показатели результативности, а именно эффекты, вызванные результатами.

Автором статьи предлагается, для того чтобы оценить эффективность государственного сектора, учитывать не только используемые ресурсы (входы), мероприятия (пропускная способность), объемы произведенных товаров (услуг) и достигнутых результатов, но и количественную и качественную информацию о динамике развития государственного сектора. Сформулированы и выбраны такие показатели результативности, которые максимально отражают влияние на конечный результат и достижение целей госпрограммы. Автором разработаны КРІs для промышленности, они представлены в таблице 1.

Таблица 1

Перечень предлагаемых ключевых показателей эффективности (КРІs) для государственной программы, реализуемой Минпромторгом в промышленности

Направление оценки	Наименование КРІ
Управление предприятиями отрасли	Использование активов Качество контроля (внутренний аудит)
Оборудование	Загрузка производственных мощностей Увеличение/уменьшение времени простоя оборудования, установок Возможность повторного использования модулей оборудования Среднее время ремонта оборудования
Финансы	Доступность Стоимость обслуживания привлечения заемного финансирования на единицу произ. продукции Изменение процентной ставки привлечения заемного финансирования
Рабочая сила (персонал)	Производительность Зарботная плата (в % от себестоимости конечного продукта) Косвенные затраты использования рабочей силы Сверхурочная работа в процентах от общего количества часов
Клиенты и заказчики	Жалобы клиентов Удовлетворенность клиентов Потенциальный спрос Количество открытых заказов Среднее время между получением заказов Количество производственных заданий, завершенных вовремя
Производственный процесс	Стоимость производства на единицу продукции Прогнозы объемов производства Период (срок) производственного цикла (для авиационной промышленности – весьма актуально – авиастроение циклично по природе) Ошибки в производственном процессе, обнаруженные до момента сдачи (отгрузки) продукции Процентное снижение стоимости запасов Процентное снижение времени от производства до выхода на рынок Процентное снижение затрат на металлолом и переработку Процент увеличения производительности

⁵ Simon H. A Behavioural Model of Rational Choice. Quarterly Journal of Economics, 69(1): 99-118. – Режим доступа: <http://www.math.mcgill.ca/vetta/CS764.dir/bounded.pdf> (дата обращения: 24.04.2018).

Направление оценки	Наименование KPI
	Сокращение затрат в процентах Процент сокращения времени простоя Процентное снижение уровня запасов Сокращение в процентах от времени производства Процентная экономия затрат Процентная экономия расходов на инвентарь Процент экономии транспортных расходов Предиктивный мониторинг технического обслуживания (количество за цикл) Улучшение качества (выход первого прохода) Контроль качества Сокращение штрафов Экономия на стоимости запасов Незапланированные расходы на увеличение мощности Объемы незавершенного производства
Программа	Нормативы соблюдения сроков программы Общая эффективность инвестиций Процент увеличения выручки
Внешняя среда	Процент интеграции с предприятиями, обслуживающими отрасль (эффект расширения)

Составлено автором

Выбор отрасли обусловлен тем фактом, что по результатам исследования эффективности реализации наиболее важных в стратегическом аспекте государственных целевых программ Минпромторгом установлено, что эффективность работы Минпромторга по программам: «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» и «Развитие авиационной промышленности», составившим 25,0 и 33,3 % соответственно.

Показатели эффективности, используемые в качестве инструмента управления на сегодняшний момент времени, необходимо расширить, включив в него входные и технологические меры. Для системы KPI одно из главных требований – измеримость показателя. При этом измеримость должна соотноситься с целями всей госпрограммы (например, снизил потери времени на 10 %, снизил себестоимость товаров или услуг на 5 %), а не подтверждением того, что служащий «провел день не зря» (например, создал 5 документов).

Предлагаемая система KPIs представляет собой понятную профильную «приборную панель», которая будет учитывать и общественную оценку результатов государственной программы, реализуемой Минпромторгом в промышленности.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Аркадьева О.Г. Оценка эффективности реализации государственных программ: методические аспекты формирования отчетности // Экономический анализ: теория и практика. – 2018. – Т. 17. – № 1 (472). – С. 184-200.
- 2 Асеева М.А., Глеба О.В., Хамиков В.А. Государственные программы как фактор инновационного развития и импортозамещения в России // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 10-2 (87-2). – С. 133-138.
- 3 Вуймо В.А. Аудит эффективности государственных программ Российской Федерации // Учет. Анализ. Аудит. – 2017. – № 5. – С. 78-87.
- 4 Галкин А.И. Внедрение проектных принципов в рамках бюджетного процесса и повышение роли государственных программ // Актуальные вопросы науки. – 2018. – № 36 (09.02.2018). – С. 41-44.
- 5 Дорошина И.П. Анализ эффективности реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» на 2012-2020 гг. // Colloquium-journal. – 2018. – № 3-2 (14). – С. 10-16.
- 6 Ильин Р.А. Роль системы ключевых показателей в развитии эффективной модели государственного управления // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2017. – Том 7. – № 5А. – С. 212-226.
- 7 Лавровский Б.Л. Особенности государственного управления пространственным развитием России / Б.Л. Лавровский, Е.А. Горюшкина // Вестник Российской академии наук. – 2017. – № 8. – С. 725-733.
- 8 Оценка эффективности государственных программ: монография / И.И. Савельев, Н.В. Левицкая, С.В. Никифорова, М.Б. Хрипунова. – РУСАЙНС Москва, 2016. – 332 с.
- 9 Райзберг Б.А. Ресурсоемкость целей государственных социально-экономических программ как критерий эффективности программно-целевого бюджетирования // Проблемы экономики и юридической практики. – 2018. – № 1. – С. 8-12.
- 10 Фомина Е.А., Ходковская Ю.В. Развитие методических подходов к оценке эффективности государственных программ // Евразийский юридический журнал. – 2017. – № 1 (104). – С. 375-378.

Belogortseva Julia Aleksandrovna

Financial university under the government of Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: belogortseva93@mail.ru

Methodological aspects of assessing the effectiveness of state programs

Abstract. In the article the directions of perfection of methods of an estimation of efficiency of the state programs are considered. The possibility of applying key performance indicators (KPIs) to improve the efficiency and effectiveness of the work of state authorities and their ability to adapt to changes in the external environment is substantiated. In view of the difficult economic situation in the economy of the Russian Federation, the adaptation of state programs is a highly relevant instrument of public administration. The experience of foreign countries, such as USA, France, Germany, Norway, Czech Republic, shows that the growth of budget spending efficiency is ensured through performance budgeting, which involves the implementation of public expenditure in order to achieve specific quantitative results contained in the relevant state programs. The author presents a comparative analysis of foreign and Russian methods for assessing the effectiveness of government programs, which showed that resource costs are a key parameter in assessing the effectiveness of government programs.

Author of the article proposes to assess the effectiveness of the public sector, it is necessary to consider not only the resources used (inputs), activities (bandwidth), volume of manufactured goods (services) and the results achieved, but also the quantitative and qualitative information about the dynamics of the public sector.

Performance indicators used as a management tool for the time being need to be expanded to include input and technological measures. For the KPI system, one of the main requirements is the measurability of the indicator.

In the system of public finance management, the task of the Russian Federation is to find ways to increase the efficiency of expenditures of the consolidated budget of the country and optimize it in accordance with the priority areas of economic and social development.

Keywords: budget planning; expenditure; instability; government program; public administration; efficiency; evaluation methodology; key performance indicators; external environment