

Анализ методов оценки государственных целевых программ РФ

Колоколова Анастасия Олеговна, Северо-Западный институт управления РАНХиГС (Санкт-Петербург), студент магистратуры факультета социальных технологий, направление «Управления персоналом»; anastasia_kolokolova@mail.ru

Аннотация

Оценка государственных целевых программ направлена на анализ программы до момента ее реализации, с другой стороны, оценка призвана выявить причину отклонения от намеченных результатов и используется для обнаружения причинно-следственных связей. Целями проведения оценки на завершающей стадии является экспертиза результативности и эффективности программы, анализ причин отклонения от целевых установок и принятие адекватных управленческих решений.

Ключевые слова: оценка, методы, эффективность, критерии, анализ, результат, параметры, цель

Analysis of the Methods of Estimation of State Target Programs of the Russian Federation

Anastasia O. Kolokolova, North-West Institute of Management, branch of RANEPA (Saint Petersburg), Student of the master's program of the faculty of social technologies, a direction of personnel management; anastasia_kolokolova@mail.ru

Abstract

The evaluation of state targeted programs is aimed at analyzing the program until its implementation, on the other hand, the assessment is designed to identify the cause of deviation from the intended results and is used to detect cause-effect relationships. The objectives of the evaluation at the final stage are to assess the effectiveness and effectiveness of the program, analyze the reasons for deviations from the targets and make adequate management decisions.

Keywords: estimation, methods, efficiency, criteria, analysis, result, parameters, goal

Программно-целевой подход к управлению государственными и муниципальными расходами связан с разработкой методических процедур оценки целевых программ. Теоретическая база по оценке целевых программ начала свое развитие с конца 1980-х годов в рамках американской школы государственных и муниципальных финансов (К. Вейс, М. Скривен, М. Пэттон). В настоящее время в научной литературе отмечается, что модель программно-целевого бюджетирования является частным случаем

более общей модели системы мониторинга и оценки, ориентированной на результат [1, с. 9–15].

Мониторинг — это процесс отслеживания результатов, достигаемых в ходе реализации программ, осуществляемый в целях анализа соответствия фактически достигнутых результатов планируемому. Мониторинг предоставляет информацию о степени реализации программы и достижения установленных целей. Цель оценки заключается в определении значимости и результативности проекта, а также анализе эффективности проекта и, безусловно, его обоснованности. С одной стороны, оценка направлена на анализ программы до момента ее реализации, с другой стороны, оценка призвана выявить причину отклонения от намеченных результатов и используется для обнаружения причинно-следственных связей. В качестве цели оценки может выступать определение эффективности реализации планируемых программных мероприятий или сравнение эффективности реализации разных программ [2, с. 64].

Предметом оценки являются отдельные ключевые параметры программ, в том числе:

- результативность программы;
- эффективность механизма выполнения программы;
- социально-экономический эффект, оказываемый программой;
- соответствие программы интересам общества и так далее.

Таким образом, в связи со спецификой оценочной деятельности в сфере программно-целевого метода финансирования типологию целей оценки целесообразно представлять по двум основаниям — по стадии реализации оцениваемой программы и по параметру оценки [3].

1. Классификация видов оценки в зависимости от стадии ее проведения:

- предварительная оценка программы до начала ее реализации. Целями проведения оценки на предварительной стадии являются анализ качества проекта программы, оценка целесообразности реализации программы с точки зрения социально-экономического развития, составление рейтинга целевых программ;
- промежуточная оценка на стадии реализации программы. Целью проведения оценки на промежуточной стадии является корректировка программы в случае возникновения критических отклонения фактических значений показателей от плановых;
- обобщающая оценка на стадии завершения реализации программы. Целями проведения оценки на завершающей стадии является экспертиза результативности и эффективности программы, анализ причин отклонения от целевых установок и принятие адекватных управленческих решений.

2. Классификация видов оценки в зависимости от цели оценки (параметров оценки):

- оценка потребности: оценка социально-экономических условий, которые привели к необходимости в реализации программы;
- оценка процесса реализации: анализ качества подготовки программы (состав и компетентность разработчиков, анализ методических материалов, использовавшихся при разработке, логическая схема программы, экспертиза содержания и ресурсной обеспеченности программы);
- оценка влияния: выявление причинно-следственных связей между параметрами социально-экономического развития и программными мероприятиями;
- оценка степени воздействия программы на социально-экономическое развитие;
- оценка результативности: экспертиза результатов, достигнутых в ходе выполнения программы, сравнение полученных результатов с запланированными;
- оценка продуктивности: измерение положительных результатов и прочих благ, предоставленных программой, в расчете на одного реципиента (выгодополучателя программы);
- оценка эффективности: сопоставление результатов программы с затраченными в ходе ее реализации ресурсами. Главная задача оценки эффективности — поиск наиболее эффективных (минимальных по ресурсным затратам) вариантов решения проблемы.

Рассмотренные виды оценки могут быть представлены в виде модельной схемы, иллюстрирующей взаимосвязь целей, параметров, критериев оценки, а также стадий, в рамках которых она проводится (таблица)

Цель, связанная с оценкой потребности в реализации программы, обычно возникает на стадии инициации программы и формирует систему фильтров, определяющую перечень расходных полномочий государственных и муниципальных органов власти, целесообразных к реализации программно-целевым методом. Система критериев, разрабатываемая на стадии предварительной оценки для выяснения потребности в реализации конкретных целевых программ, зависит от законодательных норм, регламентирующих бюджетный процесс, а также приоритетов социально-экономического развития.

Анализ процесса реализации программы, осуществляемый на промежуточной и конечной стадии оценки по своей сути формирует систему мониторинга реализации программы и оценивает качество проектирования программных мероприятий, а также качество управления и реализации программы.

Цель оценки бюджетной программы, связанная с анализом ее влияния на социально-экономическое развитие, преимущественно возникает на стадии конечной оценки и определяет совокупный результат воздействия программы на сферы общественной жизни.

Таблица

**Модельная схема структуры оценки
бюджетной целевой программ [2, с. 29–31]**

Цель оценки	Параметры оценки	Критерии оценки	Стадия оценки
Анализ потребности в реализации программы	Соответствие программы требованиям действующего подхода к бюджетному процессу и приоритетам социально-экономического развития	Условия, при которых можно считать, что реализация программы позволит решить приоритетную социально-значимую задачу	Предварительная
Анализ процесса реализации программы	Выполнение программных мер: соблюдение плана работ, качество выполнения	Условия, при которых можно считать все запланированные в программе действия выполненными	Промежуточная, конечная
Анализ	Позитивное/негативное воздействие программы	Условия, при которых можно считать, что цель программы достигнута, социально-экономическая ситуация улучшилась под воздействием программы	Конечная
Анализ результативности и продуктивности программы	Достижение поставленных в программе задач	Условия, при которых программу можно считать завершённой, а задачи и мероприятия выполненными	Промежуточная, конечная
Цель оценки	Параметры оценки	Критерии оценки	Стадия оценки
Анализ эффективности программы	Соотношение результатов программы с ресурсами, затраченными в ходе ее реализации («стоимость результатов»)	Условия, при которых соотношение ресурсов и затрат можно считать оправданным и экономически выгодным	Предварительная, конечная

Оценка результативности реализации целевой программы является промежуточной по отношению к оценке эффективности. Результативность отражает достижение программой поставленной цели, а также выполнение задач и мероприятий, направленных на достижение цели программы. Под оценкой результативности подразумевается сравнение фактических результатов с целевыми установками. Условием реализации этого вида оценки являются четко поставленные цели и задачи программы.

Эффективность реализации программы оценивает соотношение результатов и затраченных на их достижение ресурсов. Согласно принципам программно-целевого бюджетирования анализ эффективности является ключевой целью в оценке реализации программ, так как позволяет судить о результативности реализации программы, но и рассчитывает стоимость достигнутых результатов, что предоставляет более полную и взвешенную информацию относительно целесообразности реализации программы на

предварительной стадии оценки и результатов реализации на конечной стадии.

Ряд авторов под понятием эффекта подразумевают разницу выгод и произведенных затрат, под эффективность понимают соотношение этих величин.

Таким образом, эффект и эффективность программ оценивается исходя из объективных количественных критериев — показателей эффекта и эффективности соответственно. В связи с тем, что бюджетные целевые программы направлены на реализацию расходных обязательств государства (муниципалитета) в сфере социально-экономического развития общества, под выгодами от реализации программы понимают совокупность общественно значимых (далее — социальных) результатов. Согласно другим классификациям под эффектом целевых программ понимают совокупность социальных эффектов, а под эффективностью — разницу или соотношение социальных эффектов и направленных на их реализацию бюджетных ассигнований.

Под социальным эффектом реализации бюджетных целевых программ подразумеваются прямые и косвенные общественно значимые результаты, полученные при осуществлении мероприятий бюджетных целевых программ. Таким образом, показатели эффекта — это ограниченный набор социально-экономических показателей, которые подбираются отдельно под каждый из параметров оценки. Согласно общепринятым подходам показатели эффективности должны отвечать ряду требований, к которым в современной научной литературе относят:

- измеримость: показатель поддается измерению в неизменных единицах;
- обоснованность: показатель отражает максимально полно то, что необходимо оценить;
- однозначность: показатель имеет четкое, общепринятое определение и единицы измерения;
- устойчивость: ходе оценки доступны временные (динамические) срезы данных по показателю;
- доступность: данные, необходимые для расчета показателя, доступны в опубликованных источниках информации;
- достижимость: поставленное целевое значение показателя может быть достигнуто с использованием имеющихся ресурсов;
- привязанность к определенному отчетному периоду;
- специфичность и конкретность: показатель относится к конкретной программе.

Показатели социального эффекта делятся на общие (универсальные) показатели и частные показатели. Общие показатели оценки эффекта целевых программ представляют собой совокупность выраженных в нату-

ральных, денежных или условных единицах показателей, обладающих свойством универсальности и сопоставимости и использующихся для сравнения программ. В большинстве случаев общие показатели социального эффекта отражают степень достижения общих социально-экономических целей реализации государственной и муниципальной политики.

Целью оценки общих показателей социального эффекта является сравнение и ранжирование бюджетных целевых программ. В связи с этим данный вид оценки происходит на промежуточной стадии мониторинга программ. Частные показатели социального эффекта реализации целевых программ соответствуют частным целям и задачам в рамках каждой целевой программы, отражая ее специфику и отраслевую принадлежность.

Частные показатели используются для проведения анализа результативности конкретных целевых программ и оценки стоимости получения данных результатов на основе показателей эффективности. Частные показатели определяются в ходе реализации бюджетных программ на промежуточной и конечной стадиях [2, с. 29–31].

Другая распространенная классификация показателей связана с уровнем реализации программы:

- показатели конечного эффекта;
- показатели частных конечных эффектов;
- показатели непосредственного результата.

Показатели конечного эффекта представляют собой результаты, которые напрямую связаны с целями, задачами, общей миссией целевой программы и оценивают выгоду от реализации программы для целевой группы населения. Показателем конечного эффекта называют индикатор, количественно оценивающий изменение состояния целевой группы, на которую направлена деятельность государственного и муниципального управления. Данный вид показателей наиболее полно и объективно отражает необходимость и приоритетность реализации программы.

Показатели, оценивающие результативность реализации программы с учетом отраслевой специфики, в литературе определяют, как показатели частных конечных эффектов, которые отражают изменение состояния целевой группы по конкретным аспектам. Результативность реализации комплекса мероприятий целевой программы оценивают показатели непосредственного результата, которые согласно некоторым источникам отражают статистические, социологические и иные отчетные данные, характеризующие объем и качество выполнения мероприятий, направленных на достижение конечного социально-экономического эффекта целевой программы.

В трудах других авторов показатели непосредственного результата оценивают продукт, произведенный в течение определенного периода, или услугу, предоставленную в течение определенного периода в рамках целевой программы.

Таким образом, целевые программы, разработанные в соответствии с принципами результативного подхода, содержат:

- описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программ, включая как непосредственные результаты, так и конечные результаты;
- систему показателей для измерения результатов реализации программ и целевые значения для каждого из таких показателей, что позволит осуществлять: предварительную оценку программ, мониторинг степени достижения намеченных целей и запланированных результатов в ходе реализации программ, оценку эффективности реализации программ после ее завершения;
- оценку социальных эффектов в рамках метода издержек и результативности осуществляется в натуральных или условных единицах, а в качестве показателей в зависимости от стадии оценки могут применяться общие и частные индикаторы.

Литература

1. Голубков Е. П. Программно-целевой метод. М. : Знание, 2008.
2. Исакин М. А. Подходы к мониторингу и оценке бюджетных целевых программ / М. А. Исакин, Е. А. Шакина // «Экономический анализ: теория и практика». 2008.
3. Логинов Б. Р. Участие в целевых программах. Новое направление библиотечного менеджмента // Справочник руководителя учреждения культуры. 2003. № 1. С. 9–14.