

Статья

Совершенствование оценки эффективности реализации государственных программ Приморского Края

Анализ проблем в сфере оценки эффективности государственных программ указывает на отсутствие системы четких и адекватных показателей измерения результатов реализации программ, а также целевых значений для каждого из таких показателей.

Апрель 2017 | Андреев В.А. | Полный текст статьи опубликован в журнале "Территория новых возможностей. Вестник ВГУЭС", 2017. Т. 9. № 1

Введение

Анализ проблем в сфере оценки эффективности государственных программ указывает на отсутствие системы четких и адекватных показателей измерения результатов реализации программ, а также целевых значений для каждого из таких показателей. Это влияет на низкую эффективность контроля достижения намеченных целей и запланированных результатов в ходе реализации программ и не дает корректную оценку эффективности реализации государственной программы после ее завершения. В разделе оценки эффективности некоторых программ можно встретить критерии оценки общего характера. Таким образом оценить реальный социально-экономический эффект от исполнения программных мероприятий довольно сложно. Практика исполнения обязательств по финансовому обеспечению программных мероприятий показывает, что имеются факты недофинансирования программ в текущем финансовом году, что часто не компенсируется адекватным увеличением финансирования в последующий плановый период, поэтому запланированные результаты могут быть не достигнуты [4].

Для исполнителей мероприятий государственных программ и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации основной задачей по обеспечению эффективности бюджетных расходов является повышение эффективности и результативности имеющихся инструментов программно-целевого управления и бюджетирования. Актуальность решения задачи обусловливается необходимостью полноценного перехода к программно-целевому бюджетированию, что без построения качественного механизма оценки эффективности государственных программ не представляется возможным. «Основными направлениями бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов» определено, что резерв повышения эффективности бюджетных расходов заложен в сфере подготовки бюджетных решений. В решении вопроса об эффективном использовании бюджетных средств требуется смещение акцента на оценку обоснованности решений при разработке государственных программ. Необходимо использовать оценку эффективности бюджетных расходов уже на этапе планирования программных расходов.

Целью исследования являются оценка эффективности реализации государственных программ Приморского края за 2015 год ответственными органами исполнительной власти в соответствии с действующей методикой и выработка рекомендаций по совершенствованию как процессов оценки эффективности программ, так и реализации программных мероприятий.

Предмет исследования

Для оценки эффективности программных мероприятий принято постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», а также разработаны «Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». В документах содержатся требования к периодичности и порядку оценки, при этом ответственный исполнитель должен ежегодно осуществлять оценку эффективности программы, самостоятельно определяя методику для лучшего учета специфики реализуемых им государственных программ. Отмечается, что типовая методика, изложенная в «Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», имеет ряд недостатков. Во-первых, она основана на план-фактном анализе, то есть характеризует только исполнительскую дисциплину. Во-вторых, анализирует показатели, которые заложены самими ответственными исполнителями при подготовке государственной программы [6]. Ответственные исполнители могут вольно или невольно занижать программные показатели, чтобы быть уверенными в их достижении.

Отмечается, что при формировании системы оценки эффективности программ возникает ряд затруднений, связанных с наличием конкурирующих целей, изложенных в программе или подпрограмме. Такими конкурирующими целями могут быть, например, краткосрочная цель «восстановления экономики» (направленность на стимулирование экономики) и долгосрочная цель осуществления «реинвестиций» (модернизация экономики) [2]. Уже на этапе формирования программы закладываются противоречия между стратегическими задачами государства в экономической и социальной сфере и узко ведомственными, или отраслевыми задачами.

Другим фактором, оказывающим влияние на эффективность финансового контроля расходования средств бюджетов на реализацию целевых программ, является низкая заинтересованность органов государственной власти в повышении эффективности расходов на целевые программы и в наиболее полном и своевременном достижении запланированных результатов. Результаты контрольных мероприятий показывают, что государственные заказчики (государственные заказчики – координаторы), ответственные исполнители государственных программ не обеспечивают должный внутренний контроль за полнотой и своевременностью финансового обеспечения целевых программ, целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, а также за соблюдением сроков проведения конкурсов по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [4].

Исследователи указывают на необходимость внедрения системы сбалансированных показателей для интеграции основных применяемых критериев оценки эффективности программ с целью обеспечения их максимальной полноты. Например, рекомендуется оценивать уровни исполнения запланированного объема финансирования и достижения целевого индикатора или показателя через следующие интегрированные показатели: уровень исполнения запланированного объема финансирования, уровень достижения целевого индикатора или показателя, эффективность реализации мероприятия [7]. Государственные программы должны составлять единый комплекс с документами социально-экономического, отраслевого и территориального

планирования и разрабатываться на общей методологической основе в целях обеспечения иерархической согласованности элементов системы стратегического планирования.

Метод исследования

Оценка эффективности реализации государственных программ Приморского края за 2015 год осуществлялась в соответствии с методикой оценки эффективности, утвержденной постановлением администрации Приморского края от 30 декабря 2014 г. №566-па «Об утверждении порядка принятия решений о разработке государственных программ Приморского края, формирования, реализации и проведения оценки эффективности реализации государственных программ Приморского края». Согласно методике эффективность реализации государственной программы, подпрограммы или отдельного мероприятия признается высокой, если эффективность реализации составляет не менее 90,0%, средней – если эффективность реализации составляет от 80,0 до 89,0%, удовлетворительной – если эффективность реализации составляет от 70,0 до 79,0%.

Описание содержания исследования

Анализ реализации государственных программ Приморского края показывает, что первоначально законом о краевом бюджете бюджетные ассигнования на 2015 год в объеме 88 052,4 млн рублей утверждены на реализацию мероприятий 17 государственных программ Приморского края в объеме 84 299,7 млн рублей и непрограммных направлений деятельности органов государственной власти в объеме 3 752,7 млн рублей. Всего в Приморском крае в 2015 г. реализовывалось 18 государственных программ Приморского края с учетом утверждения программы «Безопасный край».

В заключении контрольно-счетной палаты Приморского края указывается, что в ходе исполнения краевого бюджета плановые показатели на цели финансирования программных мероприятий на 2015 г. корректировались 7 раз соответствующими законами Приморского края [8]. При этом в первой корректировке (согласно Закону Приморского края от 02.03.2015 г. № 558-КЗ) в краевой бюджет включены бюджетные назначения по государственной программе «Безопасный край», утвержденной постановлением администрации Приморского края от 03.12.2014 г. № 495-па, за счет перераспределения бюджетных средств по мероприятиям пяти государственных программ и непрограммных расходов краевого бюджета. В результате расходы краевого бюджета на 2015 г. в редакции последних изменений, внесенных Законом Приморского края от 15.12.2015 г. № 734-КЗ , составили 88 288,6 млн. рублей, в том числе на исполнение программ – 86 302,7 млн рублей, непрограммных направлений деятельности – 1985,9 млн рублей.

Анализ показывает, что законодательно утвержденные расходы краевого бюджета на реализацию программ на 2015 г. к первоначальному плану увеличены на 2003,0 млн рублей, или на 2,4%. Изменение бюджетных назначений на 2015 г. коснулись всех 18 программ, действующих в Приморском крае, и непрограммных направлений деятельности органов государственной власти. Согласно уточненной сводной бюджетной росписи краевого бюджета на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг., по состоянию на 01.01.2016 (отчету об исполнении краевого бюджета на 01.01.2016 г.) плановые назначения на 2015 г., предусмотренные на исполнение программной части краевого бюджета, в общей сумме увеличены на 3016,6 млн рублей и составили 89 319,3 млн рублей.

Очевидно, что освоение средств на реализацию программных мероприятий составило 94,79%, в том числе средств краевого бюджета – 96,26%, средств федерального бюджета – 83,42%, местных бюджетов – 82,28%, что указывает на сравнительно невысокую степень эффективности реализации программных мероприятий с точки зрения расходования бюджетных средств. Освоение средств государственных внебюджетных фондов превысило плановый показатель и составило 103,26%.

В результате анализа степени освоения средств и эффективности государственных программ Приморского края по итогам 2015 г. выявлено, что на высоком уровне (более 95,0 %) освоены бюджетные ассигнования, предусмотренные на реализацию семи программ (см. далее табл.):

1. «Информационное общество» – 100,0 %;
2. «Развитие туризма в Приморском крае» – 99,9 %;
3. «Развитие здравоохранения в Приморском крае» – 98,5 %;
4. «Развитие образования Приморского края» – 97,9 %;
5. «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах Приморского края» – 97,7 %;
6. «Социальная поддержка населения Приморского края» – 96,6 %;
7. «Развитие физической культуры и спорта Приморского края» – 96,7 %;

Исполнение бюджетных ассигнований (освоение средств) по двум государственным программам сложилось на достаточно низком уровне:

1. «Энергоэффективность, развитие газоснабжения и энергетики в Приморском крае» – 58,2 %;
2. «Охрана окружающей среды Приморского края» – 66,8 %.

Степень освоения средств и эффективность государственных программ Приморского края по итогам 2015 г. [5]

Эффективность реализации программных мероприятий вышеуказанных государственных программ оценивается на высоком уровне: «Энергоэффективность развитие газоснабжения и энергетики в Приморском крае» – 126,0 %, «Охрана окружающей среды Приморского края» – 109,0 %. В сводном докладе департамента государственных программ и внутреннего государственного финансового контроля Приморского края о ходе реализации государственных программ в Приморском крае по итогам 2015 г. отмечается, что существующая методика расчета оценки эффективности реализации государственных программ хотя и позволяет значительно объективнее оценивать программы, однако имеет и ряд недостатков.

В государственных программах «Энергоэффективность, развитие газоснабжения и энергетики в Приморском крае» и «Охрана окружающей среды Приморского края» присутствует значительное количество показателей, установленных требованиями федеральных органов исполнительной власти, при этом мероприятия, реализуемые в рамках данных программ, не связаны с данными показателями. Как следствие, расчет оценки эффективности данных программ является необъективным. Соответственно механизм оценки эффективности должен различаться в зависимости от функциональной или отраслевой направленности государственной программы. Оценку программных мероприятий необходимо проводить как на этапе их разработки, так и в процессе реализации и завершения всех программных

Наименование государственной программы Приморского края	Уровень исполнения программы, %	Эффективность государственной программы, %
Б	2	3
Развитие здравоохранения Приморского края	98,5	100,1
Развитие образования Приморского края	97,9	99,0
Социальная поддержка населения Приморского края	96,6	99,5
Содействие занятости населения Приморского края	92,8	100,8
Развитие культуры Приморского края	91,2	98,0
Обеспечение доступного жилья и жилищно-коммунального хозяйства ЖЗХ населения Приморского края	90,1	87,0
Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах Приморского края	87,1	87,0
Охрана окружающей среды Приморского края	66,8	100,8
Развитие физической культуры и спорта Приморского края	56,7	58,0
Развитие спорта в Приморском крае	59,9	84,0
Информационное общество	100,0	93,5
Развитие транспортного комплекса Приморского края	87,9	98,0
Энергоэффективность, развитие энергетики и энергетики в Приморском крае	58,2	128,0
Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Повышение уровня жизни сельского населения Приморского края	27,8	100,8
Развитие рыболовства (рыбного хозяйства) в Приморском крае	85,3	100,8
Развитие лесного хозяйства в Приморском крае	89,8	89,0
Экономическое развитие и инновационная экономика Приморского края	91,7	100,8
Безопасный край	85,7	100,8

мероприятий вследствие наличия возможного отложенного эффекта [1].

Департаментом государственных программ и внутреннего государственного финансового контроля Приморского края по итогам 2015 г. эффективность 15 государственных программ признана высокой и 3 государственных программ – средней. Государственных программ с оценкой «удовлетворительно» и «неудовлетворительно» по итогам отчетного года не выявлено.

Анализ отчетности по ряду государственных программ Приморского края выявил отсутствие четкой связи между мероприятиями и показателями. Не выделены показатели, которые конкретно достигаются в результате реализации мероприятий, что объективно препятствует выявлению социально-экономической эффективности программ как в отчетном, так и по итогам всего программного периода.

В процессе анализа внесенных в течение года изменений в государственные программы были выявлены корректировки с разницей в несколько дней, а также несколько корректировок ресурсного обеспечения одного и того же мероприятия, что свидетельствует о низкой исполнительской дисциплине ответственных исполнителей программных мероприятий.

Ряд отчетов о степени реализации мероприятий не соответствуют информации из отчетных редакций государственных программ Приморского края, отсутствует информация о достижении контрольных событий, документы, подтверждающие фактические значения показателей, представляются не в полном объеме. По данным департамента государственных программ и внутреннего государственного финансового контроля Приморского края особенно это касается государственной программы «Развитие культуры Приморского края». По ряду показателей государственных программ не предоставлена информация о фактическом значении на конец отчетного года по причине отсутствия информации в статистической отчетности.

В состав государственных программ «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах Приморского края», «Охрана окружающей среды Приморского края», «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Повышение уровня жизни сельского населения Приморского края», «Развитие рыбохозяйственного комплекса в Приморском крае» включены подпрограммы, полностью состоящие из расходов на содержание органов исполнительной власти Приморского края. Оценить реализацию данных мероприятий сложно, соответственно данные подпрограммы могут искажать общую оценку эффективности государственной программы.

Выводы

Для повышения эффективности реализации государственных программ и совершенствования оценки их исполнения необходимо обеспечить корректное планирование программных мероприятий на этапе разработки паспорта программы, планирования целевых и финансовых показателей. Рекомендуется нормативно установить участие контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации в процессе разработки проектов государственных программ, наделив их полномочиями не только на проведение экспертизы проектов программ, но и на согласование целевых программных параметров. Такая функция предварительного контроля позволит наиболее корректно учитывать в программах целевые показатели, установленные документами стратегического планирования Российской Федерации.

Методически следует закрепить использование таких критериев оценки эффективности бюджетных расходов, которые могут отражать соотношение затрат и результатов при осуществлении расходов на реализацию программ. Эффективность бюджетных расходов должна отражать уровень затраченных ресурсов для достижения конкретных результатов [3]. Механизм оценки необходимо адаптировать в зависимости от функциональной или отраслевой направленности программы, что усложнит процесс совершенствования методологической базы, но позволит избежать противоречий между установлением стратегических целевых показателей и наличием мероприятий, реализуемых в рамках данных программ, функционально не связанных с данными показателями.

Необходимо усилить контроль за соблюдением сроков представления годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ и контроль качества представляемой отчетности и документов ответственными исполнителями и соисполнителями государственных программ. Целесообразно нормативно установить, что разработчикам и исполнителям государственных программ необходимо предусматривать только такие показатели, которые объективно отражают степень реализации каждого мероприятия государственной программы. Требование обусловливается тем, что с учетом проведенной департаментом государственных программ и внутреннего государственного финансового контроля Приморского края в 2015 г. работы по корректировке показателей государственных программ и по результатам проверки отчетности по ряду государственных программ выявлено отсутствие четкой связи между мероприятиями и показателями, не выделены показатели, которые конкретно достигаются в результате реализации мероприятий.

С учетом занижения целевых показателей реализации ряда государственных программ исполнителям государственных программ рекомендуется производить корректировку значений целевых показателей, исходя из достигнутых значений отчетного года, либо уменьшать объем финансирования мероприятий, которые отвечают за достижение данных показателей. Рекомендуется нормативно установить, что исполнителям государственных программ необходимо исключать из государственных программ показатели, по которым отсутствует возможность предоставления отчетных (подтверждающих) документов. Кроме того, учитывая, что по ряду показателей государственных программ не предоставлена информация о фактическом значении на конец отчетного года по причине отсутствия информации в статистической отчетности, исполнителям государственных программ по результатам получения статистической отчетности необходимо предоставлять актуализированную информацию об оценке эффективности государственных программ.

Источники

- [1] Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И. и др. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения / М.П. Афанасьев, Б.И. Алехин, А.И. Кравченко, П.Г. Крадинов // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 5–18.
- [2] Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности государственных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. №3. С. 48–69.
- [3] Блохин А.А., Стерник С.Г., Тулинова Н.В. и др. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ / А.А. Блохин, С.Г. Стерник, Н.В. Тулинова, И.А. Яременко // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 2. С. 5–19.
- [4] Минаева Е.А. Анализ факторов, влияющих на эффективность государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ // Вестник финансового университета. 2013. №4. С. 120–130.

- [5] Сводный годовой доклад [о ходе реализации государственных программ в Приморском крае за 2015 год](#). (дата обращения 30.01.2017).
- [6] Соколов И.А. Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 7–11.
- [7] Терентьева Т.В., Шумик, Е.Г. Анализ методик оценки развития отраслей промышленности // Экономика и предпринимательство. 2016. № 10 (ч. 3). С. 433–436.
- [8] Заключение Контрольно-счетной палаты Приморского края на отчет администрации Приморского края [об исполнении краевого бюджета за 2015 год](#).