

УДК 332.1

© А. А. Карлина¹, Н. А. Устина², 2018

^{1,2} Самарский университет государственного
управления «Международный институт рынка»
(Университет «МИР»), Россия

² Самарский государственный экономический
университет (СГЭУ), Россия

E-mail¹: karlina_anna@mail.ru

E-mail²: nina_ustina@mail.ru

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ КАК ИНСТРУМЕНТА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В статье приведены результаты анализа системы оценки муниципальных программ городского округа Самара и Самарской области, разработанных в условиях реализации муниципальных стратегий, с точки зрения наличия в них встроенных инструментов привлечения внебюджетных источников финансирования стратегических проектов. В результате предложена авторская модель оценки эффективности программ на основе посылитарных принципов.

Ключевые слова: муниципальное управление, стратегия социально-экономического развития города, муниципальная программа, оценка эффективности муниципальных программ.

Одной из актуальных проблем повышения эффективности реализации муниципальных стратегий является адекватность системы оценки результатов, получаемых по итогам реализации муниципальных программ. Эта задача особенно важна как с точки зрения методологии программно-целевого подхода, нацеленного на результативность, так и в контексте оценки эффективности расходования государственных бюджетных средств на реализацию мероприятий программы. С учетом того, что в современной практике деятельности государственных и муниципальных органов власти программно-целевой подход является одной из ведущих управленческих технологий, проблема оценки результативности целевых

программ выходит на уровень оценки эффективности всей системы публичного управления социально-экономическим развитием [8].

Целью данной работы является научная апробация разработанной авторской методики оценки эффективности реализации муниципальных программ как документа стратегического планирования. Практическая апробация данной методики прошла при разработке Стратегии социально-экономического развития муниципального района Кинельский Самарской области до 2030 года [7].

Методологические аспекты проблемы предполагают раскрытие общих подходов к построению системы показателей, раскрытие понятий и обзор существующих методик оценки.

В Самарской области методика оценки государственных программ содержится в Постановлении Правительства Самарской области от 20 сентября 2013 г. № 498 «О разработке и реализации государственных программ в Самарской области» [6], а также в Постановлении Администрации г.о. Самара от 12 октября 2015 года № 1126 «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ городского округа Самара».

Анализ муниципальных программ позволил выявить следующие особенности и недостатки системы оценки, которые не позволяют им стать эффективным механизмом реализации стратегий социально-экономического развития территории.

1. Существующая практика системы оценки разработки и реализации программ ориентируется преимущественно на финансовый результат, а именно на освоение бюджета проектов в соответствии со статьями расходов.

2. Оценка результата проекта, особенно отдаленных результатов, связанных с реализацией стратегических целей социально-экономического развития муниципального образования, не является общепринятой практикой.

3. Результаты реализации программы обычно рассматриваются отдельно от оценки ее эффективности [1].

4. В системе оценки программ не учитываются механизмы привлечения внебюджетных ресурсов и оценки их эффективности с точки зрения достижений результатов программы.

Предлагаемая нами модель оценки эффективности призвана создать механизмы активизации, консолидации и оценки ресурсов всех заинтересованных сторон в реализации муниципальных стратегий. Актуальность данного подхода связана с проблемой дефицита экономических ресурсов и круга полномочий муниципальных публичных органов управления для эффективной реализации стра-

тегии. В работе С. Н. Юрковой данная проблема представлена как отсутствие механизмов консолидации различных источников финансового обеспечения вопросов местного значения [10].

Предлагаемая нами модель базируется на следующих принципах и подходах:

1. Системный подход.

Система оценки результативности и эффективности достижения муниципальных программ разработана на основе системного подхода, предполагающего учет всех прямых и косвенных показателей, объективных и субъективных оценок внутренних и внешних заинтересованных сторон, экономических, бюджетных и социальных эффектов.

2. Процессный подход.

Процессный подход предполагает построение системы оценки эффективности на основе четкого разделения показателей продуктов, результатов процессов и непереносимого учета откликов всех заинтересованных сторон [5].

3. Партисипативные принципы, предполагающие организацию взаимодействия органов власти и населения в процессе разработки управленческих решений [3].

На основании партисипативных принципов система оценки муниципальных программ создает условия для участия всех групп заинтересованных сторон (органов местного самоуправления, инвесторов, жителей муниципального образования) на всех этапах реализации и оценки результатов муниципальных программ.

4. Поссибилитарные принципы, предполагающие построение особых взаимодействий всех заинтересованных сторон в процессе разработки и реализации муниципальных программ на основе ситуаций разыгрывания возможностей [2].

Система оценки результативности и эффективности муниципальных программ при этом должна учитывать уровень насыщения муниципальных программ, как документов стратегического планирования, дополнительными ресурсами за счет учета вклада инициатив физических и юридических лиц в процесс реализации муниципальных программ в виде социальных и инвестиционных проектов.

Разработанная система оценки муниципальных программ включает: предметы оценки, показатели оценки, критериальные значения показателей, способы и инструменты оценки. В основании предлагаемой системы оценки лежит система показателей, включаю-

щая в качестве предмета оценки *деятельность, результат, отклики и эффект*.

Выделенные предметы оценки: деятельность, результат и отклики — в совокупности служат основанием для определения эффективности процесса реализации муниципальной программы в контексте общей панели показателей результатов [4, с. 177]. Каркас панели показателей результативности процесса реализации муниципальной программы представлен на рисунке 1.

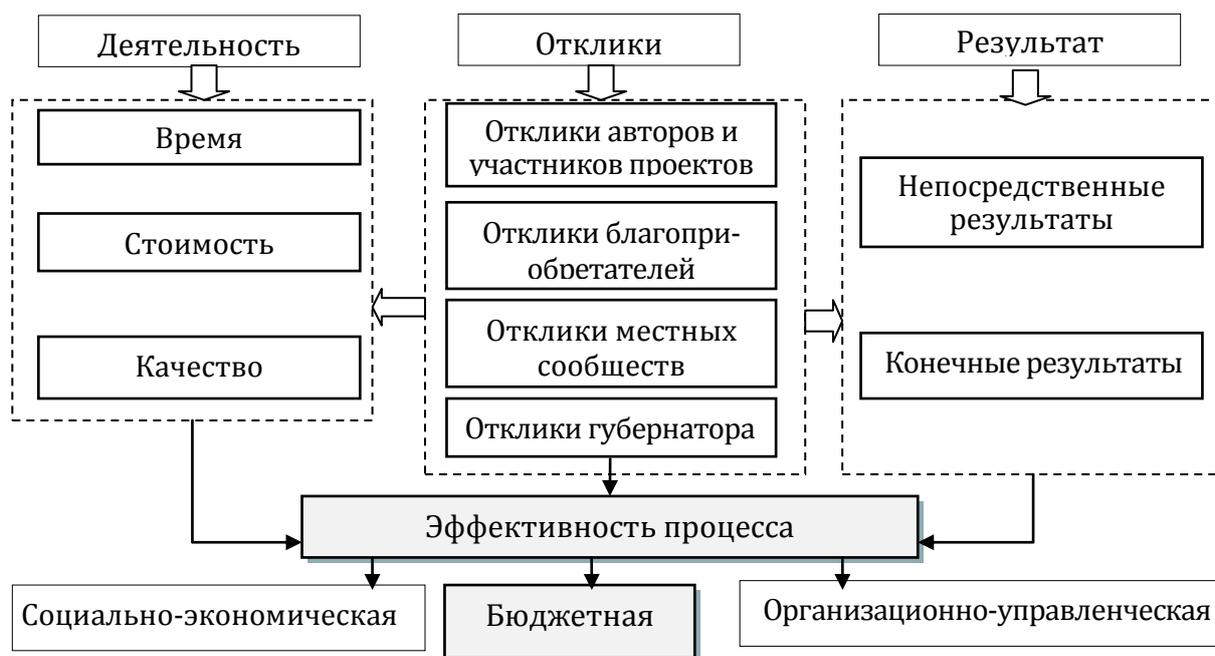


Рис. 1. Система показателей процесса разработки и реализации муниципальных программ

Деятельность как предмет оценки характеризует ход самого процесса и произведенный продукт. Оценка процесса позволяет предупреждать отклонения итогового результата от запланированных целей, направлять процесс в необходимое русло, обеспечивать устойчивость результатов процесса и воспроизводство инициатив.

Показатели деятельности могут быть выражены в числовых величинах, характеризующих течение самого процесса и затраты на него: временные, финансовые, ресурсные, человеческие. Оценка данных показателей важна для расчета организационно-управленческой эффективности программы. В интегрированном виде данный показатель отражает количество, стоимость и качество труда муниципальных служащих, затраченных для работы с программой. Особенно этот показатель важен в контексте психосоциальной парадигмы, чтобы оценивать количество труда, затрачиваемое на работу с инициативными проектами.

В процессе управления муниципальными программами деятельность как предмет оценки определится через качественные и количественные показатели. Количественные показатели: время, затраченное на разработку проекта в целом и по отдельным этапам. Качественные показатели оценивают соответствие процесса требованиям нормативных документов: по срокам предоставления документов и по содержанию документов.

К показателям *времени* относят длительность осуществления значимых с точки зрения организации процесса функций, которые могут влиять как на отклики, так и на эффективность проекта, в частности: время, затраченное на выполнение управленческих функций по процессу; время, затраченное на выполнение функций, непосредственно касающихся работы с исполнителями и участниками реализации программы.

В предлагаемой модели к показателям временных ресурсов следует отнести также время, затрачиваемое муниципальными служащими на работу с социальными проектами и откликами населения, которые не входят в стандартный процесс разработки и реализации программ.

Стоимость процесса, так же как и показатель времени, характеризует ресурсную составляющую процесса и предполагает:

- количество времени, затраченное на работу с программой и умноженное на стоимость часа работы служащего;
- стоимость амортизации оборудования (количество времени использования оборудования, умноженное на процент амортизационных отчислений);
- стоимость услуг связи в ходе процесса (по факту);
- стоимость обучения персонала.

Общая стоимость процесса соотносится с объемом бюджетных обязательств по этим статьям.

Показатели результативности муниципальной программы.

Результативность реализации муниципальных программ разработана на основе методики Г. Хартри [9, с. 19] и включает четыре группы (уровня) показателей от непосредственных продуктов процесса к конечным результатам.

Первый уровень показателей оценивает непосредственные продукты реализации программ и проектов, связанные с производством конкретных продуктов и услуг, предназначенных для удовлетворения потребностей жителей района (количество отремонтированных дорог, школ и т.д.)

Второй уровень показателей оценивает эффективность работы органов местного самоуправления муниципального района по при-

влечению ресурсов для реализации муниципальной программы. Показатели этого уровня отражают наличие механизмов реализации муниципальных программ. Основным из показателей данной группы является показатель — количество разработанных и реализованных муниципальных программ и проектов.

В соответствии с концептуальной установкой, предполагающей участие заинтересованных сторон в реализации муниципальных программ и привлечение дополнительных ресурсов, в данную группу показателей следует отнести следующие показатели:

- количество инвестиционных проектов, включенных в муниципальные программы;
- количество инициативных социальных проектов, включенных в муниципальные программы;
- количество региональных и федеральных программ, чьи ресурсы были задействованы в реализации муниципальных программ.

Третий уровень показателей характеризует создание в ходе разработки и реализации муниципальных программ и проектов потенциала для придания устойчивости результатам программ и проектов, например:

- количество новых предприятий и организаций, зарегистрированных на территории муниципального образования;
- количество трудоустроенных в рамках реализации инвестиционных проектов;
- количество специалистов, повысивших квалификацию;
- количество специалистов, получивших жилье;
- количество добровольцев, привлеченных к мероприятиям проекта;
- количество вновь созданных НКО и иных институтов;
- количество вновь созданных предприятий малого и среднего бизнеса.

Четвертый уровень показателей – это результаты, отражающие генеральную стратегическую цель реализации муниципальных программ, уровень капитализации территории, повышения качества человеческого капитала:

- макроэкономические показатели муниципального района;
- финансово-экономические показатели хозяйствующих субъектов района;
- социальные показатели;
- демографические показатели;
- показатели миграции и т.д.

Показатели *откликов* — это числовые величины, характеризующие реакцию всех заинтересованных сторон на процесс разработки и реализации муниципальных программ. К заинтересованным сторонам процесса разработки и реализации муниципальных программ относятся:

— благоприобретатели (группы населения, на которые непосредственно направлены мероприятия муниципальных программ; общество в целом);

— внутренние заинтересованные стороны, участники реализации муниципальных программ (органы местного самоуправления, инвесторы, подрядные организации);

— вышестоящие государственные структуры.

В зависимости от группы заинтересованных сторон выделяются следующие типы показателей.

Удовлетворенность благоприобретателей — группа показателей, направленных на оценку результатов муниципальных программ, связанных с реализацией конкретных мероприятий программ и услуги или комплекса услуг.

Удовлетворенность общества — группа показателей, характеризующих конечные результаты реализации программы, связанные с осознанием жителями повышения качества своей жизни.

Удовлетворенность вышестоящих государственных структур — группа показателей, характеризующих отклики правительства области, губернатора на процесс, продукты и результаты с точки зрения тех задач, которые предполагалось решить в ходе реализации муниципальных программ и стратегии в целом.

Эффективность муниципальных программ — это соотношение между достигнутым результатом и затраченными ресурсами. В предлагаемой системе оценки показателей вводятся три типа эффективности: бюджетная, социальная, организационно-управленческая [2].

Бюджетная эффективность (*RB*) — оценивает соотношение достигнутых результатов к затраченным ресурсам. Этот показатель имеет как абсолютное значение в качестве оценки степени усиления бюджета для решения вопросов местного значения, так и в отношении общих расходов бюджета как показатель инициативной активности граждан и их роли в управлении муниципальными программами.

$$RB = \frac{\frac{1}{N_1} \sum_{n=1}^{N_1} \frac{X_n^{\text{план}}}{X_n^{\text{факт}}}}{\frac{F_{\text{факт}} + F_{\text{прирост}}}{F_{\text{план}}}} \cdot 100,$$

где:

N_1 — количество целевых индикаторов (показателей) программы, отражающих показатели первого и третьего уровней (количество проведенных мероприятий, которые непосредственно финансировались из бюджета программы);

$X_n^{\text{план}}$ — плановое значение n -го целевого индикатора (показателя);

$X_n^{\text{факт}}$ — значение n -го целевого индикатора (показателя) на конец отчетного года;

$F^{\text{план}}$ — плановая сумма финансирования по программе, предусмотренная на реализацию программных мероприятий в отчетном году;

$F^{\text{приращ}}$ — сумма, эквивалентная объему привлеченных ресурсов за счет включения социальных и инвестиционных проектов.

$F^{\text{факт}}$ — сумма бюджетных расходов на реализацию программы на конец отчетного года.

Социальная эффективность (RS) — оценивается отдельно по индикативным показателям, отражающим отдаленные результаты, непосредственно не связанные с бюджетным финансированием (3-4 группы показателей). В этом принципиальная новизна предлагаемой модели оценки.

$$RS = \frac{\frac{1}{N_2} \sum_{N-1}^{N_2} \frac{X_n^{\text{план}}}{X_n^{\text{факт}}}}{\frac{F^{\text{факт}} + F^{\text{приращ}}}{F^{\text{план}}}} \cdot 100\%,$$

где:

N_2 — количество целевых индикаторов (показателей) программы, отражающих показатели третьего и четвертого уровня;

$X_n^{\text{план}}$ — плановое значение n -го целевого индикатора (показателя);

$X_n^{\text{факт}}$ — значение n -го целевого индикатора (показателя) на конец отчетного года;

$F^{\text{план}}$ — плановая сумма финансирования по программе, предусмотренная на реализацию программных мероприятий (всего) по итогам всей программы;

$F^{\text{приращ}}$ — сумма, эквивалентная объему привлеченных ресурсов за счет включения иных источников финансирования.

Организационно-управленческая эффективность (RM) — оценивает эффективность применяемых управленческих технологий в

ходе разработки и реализации программы (показатели второго уровня).

Принципиальным для оценки эффективности предлагаемой партисипативной модели является объем активизированных внебюджетных источников в соотношении с затраченными на реализацию программы бюджетными ресурсами. На основании данных показателей оценивается организационно-управленческая эффективность программы которая, рассчитывается по формуле:

$$RM = F_{\text{прирост}} / F_{\text{план}} + F,$$

где:

$F_{\text{прирост}}$ — сумма, эквивалентная объему привлеченных ресурсов за счет включения иных источников финансирования;

$F_{\text{план}}$ — плановая сумма финансирования по программе, предусмотренная на реализацию программных мероприятий (всего) по итогам всей программы.

Таким образом, в ближайшем будущем предстоит значительная работа по внедрению в практику разработки и реализации программы оценочной деятельности, с помощью которой станут возможными системные измерения эффективности вложений в социальную сферу и контроля социальных показателей влияния тех или иных социально направленных действий.

Литература

1. Баталова Т. Н., Кодейх Н. В. Теоретико-методологические подходы к моделированию оценки успеха проектов // Вестник Пермского университета. 2013. № 2 (17). С. 24-29.

2. Дончевский Г. Н., Карлина А. А., Устина Н. А. Оценка деятельности органов публичной власти по организации среды стратегического развития // Вестник Самарского муниципального института управления. 2015. №2. С. 34-45.

3. Епинина В. С. Реализация принципов формирования и развития партисипативного механизма в системе публичного управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. № 1. С. 21-26.

4. Карлина А. А. Управление развитием города: муниципальная POSSIBILITY, процессный подход. Самара: СамНЦ РАН, 2013. 220 с.

5. Карлина А. А. Применение процессно-ориентированных технологий в обеспечении конкурентоспособности муниципального образования // Вестник Самарского муниципального института управления. 2012. № 2 (12). С. 22-30.

6. Постановление Правительства Самарской области от 20 сентября 2013 г. № 498 «О разработке и реализации государственных про-

грамм в Самарской области» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

7. Стратегия социально-экономического развития муниципального района Кинельский до 2030 года. URL: <http://www.kinel.ru/>.

8. Устина Н. А. Организация муниципальной жизни. Самара: Самарский муниципальный институт управления, 2009. 131 с.

9. Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. 276 с.

10. Юркова С. Н. Муниципальные образования: некоторые проблемы стратегического планирования и управления развитием // Бюджет. 2008. № 7. URL: <http://bujet.ru/article/41769.php>.

*Статья поступила в редакцию 04.06.18 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. юрид. наук, доцентом Д. В. Березовским*