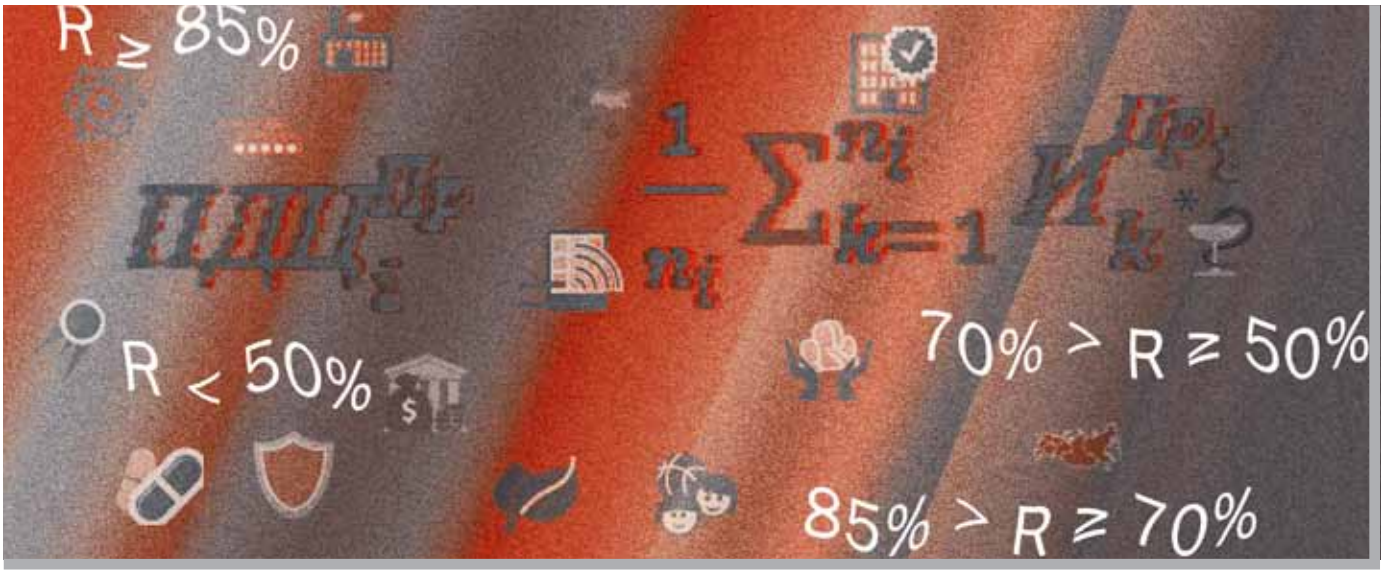


Андрей МАРГОЛИН

Критерии эффективности при реализации государственных программ

«План, что и говорить, был превосходный: простой и ясный, лучше не придумать. Недостаток у него был только один: было совершенно неизвестно, как привести его в исполнение».

Льюис Кэрролл. «Алиса в стране чудес»

В нашей публикации «Совершенствование методов оценки планируемой эффективности региональных государственных программ» (Государственная служба, 2012, № 6, с. 30-34) были рассмотрены возможные пути решения этих задач. Не менее актуальной является также проблема оценки фактической эффективности их реализации, по результатам которой могут быть приняты решения о целесообразности продолжения, корректировки ранее принятых планов или прекращения финансирования государственной программы.

Андрей МАРГОЛИН – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, и. о. ректора Московского городского университета управления Правительства Москвы

В частности, в «Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», размещенных на портале государственных программ Российской Федерации, отмечается, что «методика оценки эффективности государственной программы представляет собой алгоритм оценки фактической эффективности в процессе и по итогам реализации государственной программы и должна быть основана на оценке результативности государственной программы с учетом объема ресурсов, направленных на ее реализацию, а также реализовавшихся рисков и социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации» [1]. Аналогичный подход используется и в субъектах Федерации. Квинтэссенцией соответствующей методики является необходимость учета:

- степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом;
- степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования бюджетных средств.

Остановимся теперь на существующих подходах к оценке эффективности реализации государственных

программ на примере утвержденной государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» [2]. Соответствующая методика представлена в **таблице 1**.

Достоинством приведенной системы показателей является ее простота. Действительно, никаких других инструментов, помимо прямого сопоставления запланированных и фактических значений целевых индикаторов государственной программы, для оценки эффективности ее реализации в данном случае не требуется. Однако достаточен ли подобный упрощенный подход для решения сложной задачи оценки эффективности государственных программ? Не умножает ли он риски принятия необоснованных управленческих решений? Ответы на эти вопросы далеко не так однозначны, как это может показаться при поверхностном рассмотрении существа проблемы.

Так, для того, чтобы значение показателя степени достижения целей и решения задач программы в целом $ПДЦ^{общ}$ или конкретной подпрограммы $ПДЦ_i^{Пр}$ оказалось больше единицы (формулы 1 и 2 в таблице), совсем не обязательно, чтобы фактическое значение каждого целевого индикатора программы (подпрограммы) соответствовало плановому или превысило его. По сути, это означает, что при использовании предлагаемой методики эффективной может быть признана реализация программы (подпрограммы), у которой значения одного или нескольких целевых индикаторов не достигнут запланированного уровня. Сам факт невыполнения отдельных показателей программы еще не является основанием для выводов о ее неэффективности, но заслуживает более детального анализа причин, его обусловивших. В случае, если программа уже признана эффективной, потребность в таком анализе не возникает в принципе.

При определении $ПДЦ^{общ}$ и $ПДЦ_i^{Пр}$ как средних арифметических соотношений фактических и плановых значений показателей (индикаторов) достижения целей и решения задач программы (подпрограммы) принимается базовое допущение об одинаковой значимости всех рассматриваемых целевых индикаторов. На самом деле корректность этого допущения далеко не очевидна. В подтверждение данного тезиса приведем перечень целевых индикаторов и показателей подпрограммы «Прикладные проблемно-ориентированные исследования и развитие на-

Таблица 1. Критерии и методы оценки эффективности реализации государственных программ (на примере государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» [3, с. 55-57]

Область оценки	Показатели	Критерий эффективности
1. Оценка степени достижения целей и решения задач государственной программы (ГП) в целом	$ПДЦ^{общ} = \frac{1}{n}\sum_{k=1}^{n} И_k^{общ}$, где: $ПДЦ^{общ}$ – значение показателя степени достижения целей и решения задач ГП в целом; n – число показателей (индикаторов) достижения целей и решения задач ГП; $И_k^{общ}$ – соотношение фактического и планового значения k-го показателя (индикатора) достижения целей и решения задач ГП	$ПДЦ^{общ} > 1$ (1)
2. Оценка степени достижения целей и решения задач подпрограмм ГП	$ПДЦ_i^{Пр} = \frac{1}{n_i}\sum_{k=1}^{n_i} И_k^{Пр_i}$, где: $ПДЦ_i^{Пр}$ – значение показателя степени достижения целей и решения задач i-й подпрограммы; n_i – число показателей (индикаторов) i-й подпрограммы; $И_k^{Пр_i}$ – соотношение фактического и планового значения k–го показателя (индикатора) достижения целей и подпрограммы	$ПДЦ_i^{Пр} > 1$ (2)
3. Оценка экономии средств при реализации ГП	$ЭС = \frac{З^{б} - З^{ф}}{З^{б}}$, где ЭС – экономия средств при реализации ГП; $З^{ф}$ и $З^{б}$, соответственно, фактический и запланированный объемы затрат на реализацию ГП	$ЭС > 0$* (3)
4. Общая эффективность и результативность ГП	$ПР = \{ ПДЦ^{общ} + \frac{\sum_{i=1}^{M} ПДЦ_i^{Пр}}{M} \} \times \frac{(1 + ЭС)}{2}$, где M – число подпрограмм ГП	$ПР > 1$ (4)

* В тексте документа [2, с. 56] ошибочно указано, что «Значения показателя, превышающие единицу, свидетельствуют об экономии бюджетных средств при реализации Государственной программы», поскольку такая ситуация может сложиться лишь при отрицательных фактических затратах.

учно-технологического задела в области перспективных технологий», являющейся составной частью государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий»:

- коэффициент изобретательской активности (число отечественных патентных заявок на изобретения, поданных в России в расчете на 10 тыс. человек населения);
- удельный вес внебюджетных средств во внутренних затратах на исследования и разработки;
- средний возраст исследователей;
- объем внутренних затрат на исследования и разработки в процентах к ВВП;
- удельный вес учреждений высшего профессионального образования во внутренних затратах на исследования и разработки.

Если, например, такой индикатор программы, как «коэффициент изобретательской активности», будет достигнут на фоне недовыполнения индикаторов «объем внутренних затрат на исследования и разработки в процентах к ВВП» и «удельный вес учреждений высшего профессионального образования во внутренних затратах на исследования и разработки», то реализация рассматриваемой подпрограммы имеет все основания быть признанной эффективной, несмотря на то, что оценка степени достижения целей и решения задач подпрограммы по интегральному показателю $ПДЦ_i^{Пр}$ даст отрицательные результаты.

Обращают на себя внимание и весьма спорные результаты, которые могут быть получены при оценке общей эффективности и результативности государственных программ по показателю ПР (формула 4). Вполне реалистичной, в частности, является ситуация, при которой государственная программа представляется в виде единого документа, не содержащего подпрограмм. Тогда из-за неопределенности элемента $\frac{\sum_{i=1}^{M} ПДЦ_i^{Пр}}{M}$ расчет по формуле 4 становится невозможным. Если же, что вполне логично, для рассматриваемого случая принять данное слагаемое равным нулю, то соотношение ПР < 1, соответствующее негативной оценке результатов реализации программы, будет иметь место даже при сочетании превышения фактических значений ее целевых индикаторов над запланированными с экономией бюджетных средств.

Рассмотрим случай, при котором экономия бюджетных средств при финансировании ГП составляет, например, 10% (т. е. ЭС=0,1), значения всех ее целевых индикаторов превышают запланированные на 15%, а реализация подпрограмм не предусмотрена. Позитивная оценка подобных результатов реализации программы достаточно очевидна, но использование формулы 4 (см. табл. 1) для расчета критерия ПР приводит к иным выводам:

ПР = (1,15 + 0) × (1 + 0,1) : 2 = 0,6325 < 1.

В известной степени парадоксальные результаты оценки фактической эффективности могут быть получены и при использовании методики, являющейся составной частью утвержденной государственной программы «Развитие образования» [4], суть которой приведена в **таблице 2**.

В частности, если целевые индикаторы программ и подпрограмм не достигнуты и отклонение составило 10%, а плановые бюджетные расходы превышены на 20%, то фактические результаты реализации программы неудовлетворительны. Но расчет по формуле 6 (см. табл. 2) дает противоположные результаты: (0,9 + 0,9) × 1 : 1,2 = 1,5 (т. е. ПР > 1).

В целом анализ свидетельствует о необходимости серьезного совершенствования применяемых подходов к выбору критериев оценки фактической эффективности реализации государственных программ. Упрощенный инструментарий определения ключевых оценочных показателей, составляющий ее основу, создает дополнительные риски принятия недостаточно обоснованных решений о целесообразности продолжения или прекращения финансирования рассматриваемых программ.

В качестве методики оценки эффективности государственных программ предлагается исполь-

Таблица 2. Критерии и методы оценки эффективности реализации государственных программ (на примере государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» [5, с. 63-64]

Область оценки	Показатели	Критерий эффективности
Оценка степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования бюджетных средств	$ЭИС = \frac{З^б}{З^ф}$, где ЭИС – показатель степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования бюджетных средств при реализации ГП	ЭС > 1 (5)
Общая эффективность и результативность ГП	$ПР = \{ПДЦ^{общ} + \frac{\sum_{i=1}^{M} ПДЦ_i^{Пр}}{M}\} \times ЭИС$	ПР > 1 (6)

Примечание. Показатели оценки степени достижения целей и решения задач ГП в целом и оценки степени достижения целей и решения задач подпрограмм ГП определяются по методике, аналогичной приведенной в таблице 1.

зовать модифицированный метод PART (Program assessment rating tool), разработанный в США и широко апробированный в разных странах мира, включая Россию. Характерно, что после внедрения методики PART около 50% всех федеральных программ получили в США статус неэффективных. Спустя год эта цифра снизилась до 30%, т. е. программы стали более качественными и нацеленными на достижение конечного результата. Несмотря на определенные недостатки, связанные с широкой сферой применения экспертных оценок, многие страны интегрировали методику PART в свои механизмы государственного управления.

Ее содержательной основой является метод многокритериальной оценки характеристик реализуемых программ, представляющий собой обобщение экспертных ответов на серию тематических вопросов, сгруппированных по следующим четырем областям оценки (подробнее об этом см., например, [6]):

- цели и структура программы – определяется ясность целей и важность программы, эффективность предлагаемых механизмов решения проблемы и выделения ресурсов;
- стратегическое планирование – оценивается наличие долгосрочных и промежуточных целей реализации программы и показателей ее результативности;
- управление программой – оценивается уровень менеджмента программы, включая финансовый мониторинг и контроль исполнения программных мероприятий;
- результаты выполнения программы – оценивается ход реализации программы с точки зрения поэтапного достижения долгосрочных и промежуточных целей.

По каждой из перечисленных областей определяется частная рейтинговая оценка. Применительно к таким областям, как «цели и структура программы», «стратегическое планирование» и «управление программой» при определении частной рейтинговой оценки учитываются результаты ответов экспертов на контрольные вопросы, представляющие собой синтез перечня вопросов, рекомендованных разработчиками методики PART с корректировками автора, учитывающими особенности разработки и реализации государственных программ в Российской Федерации.

В **таблице 3** представлена методика определения частной рейтинговой оценки применительно к области «цели и структура программы», а в **таблице 4** (с. 26) – контрольные вопросы для областей оценки «стратегическое планирование» и «управление программой». Очевидно, что перечень вопросов, рассмотренных в таблице 3 (а также в других областях оценки), не является догмой и может уточняться. Допустимо и расширение перечня вариантов ответа на контрольные вопросы по сравнению с используемой в методике PART дилеммой «да/нет». В частности, возможный подход, апробированный в различных сферах деятельности, где применение точных оценок затруднительно, заключается в использовании балльной шкалы ответов на каждый из контрольных вопросов (например, от 1 до 10 баллов), что однако не меняет общей логической конструкции рассматриваемой методики. С одной

Таблица 3. Методика определения частной рейтинговой оценки: область – «цели и структура программы»

Контрольные вопросы, раскрывающие содержание оценочных процедур	результаты определения рейтинговой оценки		
	Весовой коэфф. значимости	Ответ на контрольный вопрос	Вклад вопроса в рейтинговую оценку
1. Соответствуют ли цели программы приоритетным задачам социально-экономического развития?	0,25	Да	0,25
2. Соответствует ли основная цель программы критериям SMART*?	0,25	Да	0,25
3. Построена ли программа таким образом, что она не дублирует какие-либо другие федеральные, региональные или местные программы или частные инициативы?	0,20	Нет	0
4. Отсутствуют ли альтернативные (помимо государственных) источники финансирования программы?	0,15	Да	0,15
5. Эффективна ли структура программы с точки зрения обеспечения взаимоувязанности программных мероприятий, эффективности доведения выделяемых ресурсов до предполагаемых исполнителей?	0,15	Нет	0
Суммарная частная рейтинговая оценка			0,65

*Как известно, аббревиатура SMART синтезирует в себе такие критерии постановки целей, как конкретность (specific); измеримость (measurable); достижимость (achivable); реалистичность (realistic) или ориентированность на результат (result oriented); определенность во времени (time-bound)

Примечание. Данные в колонках 2...4 иллюстрируют методику расчета частных рейтинговых оценок (аналогично в таблицах 4 и 5).

стороны, такое расширение повышает уровень гибкости получаемых рейтинговых оценок, но с другой – может способствовать снижению ответственности экспертов за формализацию их позиции.

Частная рейтинговая оценка «результатов выполнения программы» ($R_{уп}$) рассчитывается как средневзвешенная оценка значимости отклонений ключевых индикаторов программы (подпрограммы) от запланированных значений при помощи следующей формулы:

$$R_{уп} = \sum_{k=1}^{n} \beta_k \times (1 + \frac{\Delta И_k^{ф}}{И_k^{п}}), \quad (7)$$

где β_k, $\Delta И_k^{ф}$, $И_k^{п}$ – соответственно, весовой коэф-

Таблица 4. Перечень контрольных вопросов для определения частной рейтинговой оценки по областям «стратегическое планирование» и «управление программой»

№ п/п	Контрольные вопросы, раскрывающие содержание оценочных процедур	
	Область «стратегическое планирование»	Область «управление программой»
1	Предусмотрено ли в программе ограниченное число не дублирующих друг друга долгосрочных показателей результативности, отражающих степень достижения ее основной цели?	Производится ли ответственным исполнителем программы своевременный сбор достоверной информации о ходе выполнения программы и используется ли эта информация в целях повышения эффективности ее выполнения?
2	Сформирован ли в программе временной план-график достижения количественно измеримых долгосрочных целей программы?	Расходуются ли бюджетные средства, предназначенные для реализации программы, своевременно и в соответствии с их целевым назначением?
3	Сформулировано ли в программе ограниченное число не дублирующих друг друга годовых показателей (целевых индикаторов) результативности программы, которые отражают достигнутый прогресс в отношении достижения ее долгосрочных целей?	Несут ли исполнители программы ответственность за расходование средств, соблюдение графиков и показателей хода выполнения программы?
4	Определены ли в программе обязательства всех ее участников с учетом влияния результатов их деятельности на выполнение годовых и долгосрочных целей программы?	Осуществляется ли координация действий по реализации данной программы и других программ, направленных на достижение сходных результатов?
5	Четко ли увязаны бюджетные заявки на финансирование программы с выполнением годовых и долгосрочных целей программы, и отражены ли в бюджете программы потребности в ресурсах в полном объеме и прозрачным образом?	Предусмотрены ли в программе процедуры бенчмаркинга (сравнение поставщиков, информационных систем, мотивационных мер и др.) и предпринимаются ли действенные меры по внедрению лучших практик и преодолению недостатков в управлении программой?
6	Предпринимаются ли ответственным исполнителем программы действенные меры для исправления имеющихся недостатков в области стратегического планирования?	Проводятся ли на регулярной основе или по мере необходимости независимые экспертизы программы, связанные с оценкой хода ее реализации и подготовкой рекомендаций по ее корректировке?

Таблица 5. Методика определения частной рейтинговой оценки: область – «результаты выполнения программы»

Целевой индикатор результативности реализации программы	Значения целевого индикатора на 2020 год		Отклонение сценарного значения индикатора от целевого, % $И_k^{общ}$, см. табл. 1	Весовой коэфф. значимости индикатора (экспертная оценка)
	Плановое	Фактическое (возможный сценарий)		
Удельный вес публикаций в соавторстве с зарубежными учеными в общем числе публикаций российских авторов в научных журналах, индексируемых в базе данных Scopus	36,8	38	3,3	0,35
Удельный вес ученых в возрасте до 39 лет в общей численности ученых, направленных на работу (стажировку) в зарубежные научные организации и университеты	50	55	17,9	0,3
Средний возраст исследователей, лет	43	45	- 8,7	0,25
Внутренние затраты на исследования и разработки в % к ВВП	3	2,6	- 13,3	0,1
Результаты определения частной рейтинговой оценки по формуле 7	$R_{уп}$ = 0,35×(1 + 3,3/100) + 0,3×(1 + 17,9/100) + 0,25×(1 – 8,7/100) + + 0,15×(1 – 13,3/100) = 1,071			

фициент значимости, отклонение фактического значения индикатора от планового и плановое значение ***k***-го целевого индикатора рассматриваемой программы.

Особенности определения частной рейтинговой оценки результатов выполнения программы на примере подпрограммы «Международное сотрудничество в сфере науки», являющейся составной частью государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий», представлены в **таблице 5**.

В рассмотренном примере плановые значения целевых индикаторов взяты непосредственно из материалов государственной программы [4, с. 6, приложение 2], а их фактические значения приняты в качестве возможного сценария развития событий. Полученные результаты свидетельствуют, что в данном сценарии управление программой осуществляется достаточно эффективно ($R_{уп}$ >1). Однако этот вывод может являться следствием как неполноты исследуемых целевых индикаторов, так и недостаточной обоснованности их весовых коэффициентов значимости. Например, индикатор «Внутренние затраты на исследования и разработки в % к ВВП» имеет опосредованное отношение к международному сотрудничеству в сфере науки. Кроме того, индикатор «Удельный вес публикаций в соавторстве с зарубежными учеными в общем числе публикаций российских авторов в научных журналах, индексируемых в базе данных Scopus» целесообразно дополнить мониторингом динамики количества таких публикаций. В противном случае возможна ситуация, при которой удельный вес рассматриваемых публикаций будет увеличиваться на фоне снижения их общего числа, что свидетельствует, скорее, о снижении эффективности международного научного сотрудничества.

После получения значений частных рейтинговых оценок по всем исследуемым областям рассчитывается интегральная рейтинговая оценка $R_{инт}$ по государственной программе в целом:

$$R_{инт} = \sum_{i=1}^{4} K_i \times z_i, \quad (8)$$

где: K_i – частная рейтинговая оценка эффективности реализации программы по i-ой области оценки (i = 1,2,3,4);

z_i – весовой коэффициент частной рейтинговой оценки, принимаемый по данным **таблицы 6,** см. [6].

Соответственно, итоговая качественная характеристика результатов реализации государственной программы производится на основе интегральной рейтинговой оценки в соответствии со шкалой, рекомендованной разработчиками методики PART и представленной в **таблице 7**.

Рассмотренная методика оценки фактической эффективности реализации государственных программ представляется достаточно технологичной и с минимальной адаптацией может применяться как на федеральном, так и на региональном уровнях. Ее практическое использование, как свидетельствует и мировой опыт, будет способствовать повышению качества бюджетного планирования и контроля за эффективным расходованием бюджетных средств.

Таблица 6. Весовые коэффициенты значимости частных рейтинговых оценок

№	Области оценки	Весовой коэффициент значимости
1	Цели и структура программы	0,2
2	Стратегическое планирование	0,1
3	Управление программой	0,2
4	Результаты выполнения программы	0,5

Примечание. Весовые коэффициенты значимости частных рейтинговых оценок могут быть скорректированы экспертами с учетом особенностей конкретной государственной программы.

Таблица 7. Качественная характеристика результатов реализации государственной программы на основе интегральной рейтинговой оценки

Численное значение интегрального рейтинга (R)	Качественная характеристика программы
R ≥ 85%	Эффективная
85% > R ≥ 70%	Умеренно эффективная
70% > R ≥ 50%	Адекватная
R < 50%	Неэффективная

Литература

1. URL: http://www.gosprogrammy.gov.ru/Main/Start/Documents
2. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий»: распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2012 г. № 2433-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7569.
3. URL: http://www.gosprogrammy.gov.ru/Main/ClientBin/Passports/14.pdf с. 55-57.
4. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 2148-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 48, ст. 6735.
5. URL: http://www.gosprogrammy.gov.ru/Main/ClientBin/Passports/2.pdf с. 63-64.
6. Guide to the Program Assessment Rating Tool (PART). Executive Office of the President, Office of Management and Budget, Washington, D.C. 20503, January, 2008.