Андрей МАРГОЛИН

Совершенствование методов оценки планируемой эффективности региональных государственных программ

«Не строй скромных планов – они не способны взволновать душу».
Никколо Макиавелли

Концентрация ограниченных ресурсов на решении приоритетных задач социально-экономического развития представляет собой квинтэссенцию программно-целевого подхода к управлению и является одним из важнейших инструментов достижения конкретных целей социально-экономического развития страны путем реализации соответствующих государственных программ.

Хотя в теории государственные программы являются системой мероприятий, увязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам, в действительности их осуществление позволяет российской экономике лишь частично получить планируемые позитивные результаты. Мониторинг целевых программ, ежегодно проводящийся Минэкономразвития Российской Федерации, свидетельствует о наличии целого ряда недостатков, без устранения которых сложно обеспечить повышение эффективности их реализации, в числе которых необходимо отметить следующие:

– количество программ, инициируемых государственными заказчиками, не соответствует реальным возможностям их финансирования;

– нечеткая формулировка проблем, на решение которых направлена предлагаемая программа; отсутствие количественных ориентиров достижения целей, состава конкретных программных мероприятий и инвестиционных проектов, отражающих особенности управления реализацией государственных программ;

– слабая проработка альтернативных вариантов достижения целей государственной программы, недооценка возможностей привлечения внебюджетных источников ее финансирования;

– недостаточно эффективный контроль за ходом реализации государственных программ со стороны государственных заказчиков и ответственных исполнителей.

При всей значимости отмеченных недостатков их перечень требует содержательного дополнения. В частности, весьма негативное влияние на результаты реализации государственных программ оказывает недостаточное внимание к обоснованию их социально-экономической эффективности. Для того чтобы обосновать данный тезис, кратко рассмотрим действующий порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ применительно к России в целом и к российским регионам (на примере столичного мегаполиса).

В соответствии с «Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [1, 8 н], государственная программа должна содержать методику оценки эффективности ее реализации. Такая методика опирается на учет целевых индикаторов и показателей, количественно характеризующих ход осуществления программы, достижение ее основных целей и решение поставленных задач. В этом контексте особый интерес представляют требования к перечню целевых индикаторов и показателей государственной программы, значение которых должно удовлетворять одному из следующих условий (см. [2, ст. 3]):

а) рассчитываются по методикам, принятым международными организациями;

б) определяются на основе данных государственного (федерального) статистического наблюдения, в том числе в разрезе субъектов Российской Федерации (групп субъектов Российской Федерации);

в) рассчитываются по методикам, утвержденным актом Правительства Российской Федерации или ответственного исполнителя (соисполнителя);

г) рассчитываются по методикам, включенным в состав государственной программы.

Полное достижение запланированных целевых индикаторов и выполнение показателей государственной программы в установленные сроки рассматривается в качестве обязательных условий оценки планируемой эффективности ее реализации.

Сформулированные рамочные



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

требования оставляют разработчикам большую свободу действий при выборе основных показателей и индикаторов конкретных государственных программ, которая в дальнейшем распространяется и на выбор критериев эффективности.

Действительно, в соответствии с [1, п. 15 и 16] оценка планируемой эффективности государственной программы проводится ответственным исполнителем на этапе ее разработки с использованием критериев:

– экономической эффективности – учитывающих оценку вклада государственной программы в экономическое развитие России в целом, оценку влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики страны*;

– социальной эффективности – учитывающих ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке.

Аналогичный подход применяется, например, в законодательстве города Москвы, а также в большинстве других регионов, что вполне естественно, так как разрабатываемые на местах нормативные правовые акты, регламентирующие порядок оценки эффективности государственных программ, опираются на соответствующее федеральное законодательство.

Поскольку отмеченные документы как федерального, так и регионального уровня не содержат рекомендаций по использованию пороговых значений критериев экономической и социальной эффективности, разработчики программ изначально не располагают необходимым инструментарием для ответа на следующий принципиальный вопрос: «Достаточен ли вклад конкретной государственной программы в экономическое и/или социальное развитие Российской Федерации для того, чтобы признать ее эффективной?»

По сути, в настоящее время вопрос о начале реализации или отклонении государственной программы решается вне зависимости от результатов определения ее вклада в экономическое и/или социальное развитие. Такое решение в существенно большей степени зависит от сопоставления перспектив достижения ключевых индикаторов и показателей программы с финансовыми возможностями регионов-инициаторов (в случае если речь идет о федеральной программе – с финансовыми возможностями федерального бюджета).

С этой точки зрения представляется необходимым содержательно дополнить существующие подходы к методике оценки планируемой эффективности государственных программ обязательным включением в нее расчетов показателей бюджетной эффективности их реализации (прежде всего – чистого дисконтированного бюджетного дохода). Поскольку методы расчета отмеченного показателя достаточно широко известны (см., например, [3]), в контексте темы настоящей статьи акцентируем внимание лишь на целесообразности изменения традиционной сферы его применения.

Так, если при обосновании эффективности инвестиционных проектов показатели чистого дисконтированного дохода используются для принятия решения о реализации проекта и выборе оптимального варианта инвестирования, то применительно к государственным программам их предлагается применять не столько в качестве жестких критериев принятия или отклонения государственных программ, сколько в качестве индикаторов, позволяющих повысить обоснованность и объективность принимаемых в дальнейшем управленческих решений.

Рассмотрим следующий алгоритм практических действий, направленных на согласование долгосрочных интересов всех участников государственной программы, реализуемой субъектом Федерации, в зависимости от получаемых значений показателей бюджетной эффективности:

1. *Чистый дисконтированный доход регионального бюджета* $ЧДД_{рб} > 0$. Это достаточно редкий случай, поскольку получение высокой финансовой эффективности, как правило, не является главной целью государственных программ, а эффекты от их реализации зачастую не могут быть сведены к стоимостным показателям. Тем не менее с учетом мультипликативных эффектов в смежных отраслях и межотраслевых комплексах, принимающих форму косвенных налоговых выплат всех стейкхолдеров программы**, являющихся плательщиками налогов в консолидированный бюджет региона, подобная ситуация вполне возможна. Но свидетельствует она не столько о высокой эффективности программы, сколько о том, что возможности привлечения внебюджетных источников ее финансирования использованы далеко не полностью. Таким образом, выполнение условия $ЧДД_{рб} > 0$ является индикатором необходимости поиска инвесторов негосударственного сектора экономики и, возможно даже, замещения планируемого бюджетного финансирования капиталовложений по программе другими инструментами государственной поддержки (предоставление государственных

* С учетом прямых и косвенных эффектов, возникающих в сопряженных секторах экономики Российской Федерации при реализации государственной программы.

** К ним относятся: предприятия промышленности строительных материалов и производители оборудования, поставляющие необходимые материалы и оборудование для строительства объектов, предусмотренных государственной программой, предприятия, поставляющие сырье, материалы и комплектующие для производства товаров или предоставления услуг в ходе реализации программы; предприятия, являющиеся потребителями этой продукции или услуг.

гарантий, инвестиционных налоговых кредитов, субсидирование процентной ставки по привлекаемым банковским кредитам и др.).

2. Чистый дисконтированный доход регионального бюджета ЧДД$_{рб}$ < 0. При поверхностном рассмотрении в данном случае привлечение внебюджетных источников финансирования программы выглядит крайне сложной задачей. Но отдельные мероприятия программы могут, тем не менее, оставаться эффективными не только социально, но и экономически. Соответственно, возможности их осуществления в партнерстве с компаниями негосударственного сектора экономики требуют предварительной проработки.

В этом контексте особый интерес представляет динамичное развитие государственно-частного партнерства (ГЧП) в г. Москве, применяемое в качестве эффективного инструмента реализации приоритетных государственных программ. В частности, в рамках программы «Столичное здравоохранение» имущество городских больниц предполагается передавать в концессию на основе результатов конкурсного отбора бизнес-планов. Концессионер, предложивший лучший бизнес-план и ставший победителем конкурса, получит не только право управления имуществом лечебных учреждений, но и часть городского заказа, включая обслуживание пациентов по программе обязательного медицинского страхования. Подобные проекты характеризуются высокой общественной, бюджетной и коммерческой эффективностью. Действительно, их результатом является повышение качества медицинского обслуживания, экономия бюджетных расходов на содержание больниц и прибыльное функционирование компаний-концессионеров.

Государственно-частное партнерство может и не замыкаться в территориальных границах столичного мегаполиса. Например, с учетом необходимости решения острой проблемы управления отходами при реализации государственной программы «Охрана окружающей среды» в Московской области до 2015 г. планируется закрытие 29 мусорных полигонов с одновременным строительством вместо них мусороперерабатывающих заводов емкостью 4-5 млн т мусора в год с использованием модели ГЧП. Характерной особенностью таких проектов является наличие существенного мультипликативного эффекта, проявляющегося в том, что, помимо прямого эффекта от прекращения захоронения твердых бытовых отходов на мусорных полигонах, имеют место и эффекты косвенные. В их числе возможность реализации электроэнергии и строительных материалов, являющихся побочным продуктом переработки отходов на мусороперерабатывающих заводах. Следует отметить, что оптимальное сочетание общественной, бюджетной и коммерческой эффективности инвестиций очевидно и в данном случае.

Многообразие проектов, осуществляемых с использованием ГЧП, может быть проиллюстрировано и примером привлечения частных инвесторов, прежде всего занимающихся рекламным бизнесом, к установке интерактивных табло на остановках общественного транспорта. Такие табло управляются жителями города самостоятельно и чрезвычайно удобны, поскольку позволяют получать необходимые сведения о расписании движения транспорта, знакомиться с лентой новостей и картой города, содержат большие массивы другой полезной информации. Бизнес-идея партнерства заключается в том, что рекламные агентства платят за установку панелей в обмен на возможность использовать часть панели для размещения рекламы. Весьма показательно, что здесь идеология ГЧП оказывается востребованной при реализации сразу двух государственных программ развития Москвы: «Информационный город» и «Развитие транспортной системы».

Рассмотренные примеры свидетельствуют о наличии большого потенциала использования моделей ГЧП при планировании государственных программ даже в тех случаях, когда перспективы участия компаний негосударственного сектора экономики на первый взгляд кажутся неочевидными. Результатом такого партнерства может стать пересмотр первоначальных результатов определения ЧДД$_{рб}$ (т. е. его значение может стать положительным).

3. *Чистый дисконтированный доход регионального бюджета остается отрицательным и в случае глубокой проработки возможных вариантов развития ГЧП.*

В этом случае необходимо оценить значимость долгосрочных последствий реализации государственной программы. Если она достаточно высока (например, реализация программы позволяет предотвратить наступление негативных экологических последствий в отдаленной перспективе), то величина ЧДД$_{рб}$ пересчитывается с использованием пониженной ставки дисконтирования (например, ставки рефинансирования, уменьшенной в два раза*). Подобный прием при обосновании эффективности социально значимых проектов является стандартной международной практикой (подробнее об этом см. [4]), обеспечивающей снижение эффекта обесценивания удаленных во времени денежных поступлений и выплат.

---

* Для государственных программ, как и для приоритетных инвестиционных проектов с высокой социальной значимостью, ставку дисконтирования целесообразно принимать равной либо ставке рефинансирования, либо доходности государственных облигаций с длинным (20-30 лет) периодом обращения. При таком подходе из расчетов исключаются две составляющие премии за риск, свойственные коммерческим проектам. Одна из них учитывает риски компании, инициирующей проект, другая – риски самого проекта.

4. *Чистый дисконтированный доход регионального бюджета остается отрицательным и в случае использования пониженной ставки дисконтирования.*

Здесь целесообразно оценить общественную значимость реализации программы не только для региона, планирующего ее осуществление, но и для России в целом.

Идея заключается в том, что, если финансирование инвестиций по региональной государственной программе либо ее поддержка в иной форме из федерального бюджета не планируется, соответствующая величина чистого дисконтированного дохода для федерального бюджета $ЧДД_{фб}$ будет положительной в любом случае*. А это, в свою очередь, создает объективные предпосылки для определения формата поддержки региональных государственных программ из федерального бюджета, если эффективность программы для регионального бюджета оказывается недостаточной, а общественная значимость программы для страны в целом не вызывает сомнений. Эта поддержка носит компенсационный характер, и ее объем может быть определен исходя из следующего соотношения:

$$\mathbf{ОП_{фб}=min(|ЧДД_{рб}|; a \times ЧДД_{фб})}, \quad (1)$$

где $\mathbf{ОП_{фб}}$ – возможный объем поддержки программы за счет средств федерального бюджета; $\mathbf{ЧДД_{рб}}$ – абсолютная величина отрицательного значения $\mathbf{ЧДД_{рб}}$; **a** – доля эффекта, получаемого федеральным бюджетом от реализации региональной государственной программы и направляемая на ее поддержку в зависимости от степени значимости программы для Российской Федерации (a=0, если значимость программы низкая; $0 < a < 0{,}25$, если значимость программы средняя; $0{,}25 < a < 0{,}5$, если значимость программы высокая).

Если при использовании любого из рассмотренных выше управленческих решений (привлечение внебюджетных источников финансирования программы, в том числе с использованием модели ГЧП; применение пониженной ставки дисконтирования для программ с повышенной значимостью отдаленных последствий реализации программы; привлечение поддержки из федерального бюджета для региональных государственных программ, имеющих высокую значимость для страны в целом) чистый дисконтированный доход регионального бюджета удовлетворяет условию неотрицательности, это свидетельствует о целесообразности реализации программы. При этом предпочтительным является вариант с максимальной величиной $ЧДД_{рб}$.

Если же, несмотря на всесторонний анализ потенциала повышения экономической эффективности реализации программы, величина $ЧДД_{рб}$ остается отрицательной, необходимо провести детальную оценку социальных эффектов, принципиально не сводимых к стоимостным показателям. В случае если согласованная экспертная оценка значимости социальных эффектов оказывается достаточно высокой, государственная программа может быть признана целесообразной, хотя бюджетный эффект и остается отрицательным.

В этом случае выбор оптимального варианта реализации государственной программы может быть сделан на основе адаптации к российским условиям методологии многокритериального анализа, успешно применяемой при обосновании целесообразности государственной поддержки приоритетных проектов из структурных фондов ЕС [4]. Многокритериальный анализ является именно тем инструментом, применение которого минимизирует риски принятия неоптимальных субъективных решений и позволяет учесть разнородные экономические и социальные эффекты, обусловленные программой, в рамках единой методологии, заключающейся в следующем:

– цели и задачи программы формализуются и выражаются индикаторами и показателями, измеряемыми количественно (в данном случае преимущественно натуральными показателями);

– определяются весовые коэффициенты значимости формализованных целей и задач;

– по каждому из рассматриваемых вариантов реализации программы рассчитывается показатель эффективности S, характеризующий оценку интегрального прироста ключевых индикаторов и показателей программы в расчете на единицу интегральных затрат регионального бюджета:

$$\mathbf{S} = \frac{\sum_{i} (\mathbf{И}^{i}_{t} - \mathbf{Иб}^{i}) \times \boldsymbol{\beta}^{i} \times (1 + \mathbf{E})^{-t}}{\mathbf{ЧДД_{рб}}}, \quad (2)$$

где $\mathbf{И}^{i}_{t}$, $\mathbf{Иб}^{i}$ – значение ***i***-го индикатора (показателя) программы соответственно, в году t ее реализации и базового (на момент начала реализации); $\boldsymbol{\beta}^{i}$ – весовой коэффициент значимости i-го индикатора (показателя) программы; **E** – ставка дисконтирования (принимается равной той ставке дисконтирования, которая была использована при определении $\mathbf{ЧДД_{рб}}$);

– оптимальным признается тот вариант реализации государственной программы, которому соответствует максимальное значение критерия **S**.

В целом, несмотря на необходимость улучшения инвестиционного климата и увеличения объемов финансирования инвестиций в основной капитал за счет внебюджетных средств, роль государства в инвестиционном процессе, в том числе при планировании и реализации государственных программ, нельзя недооценивать. Безусловно, необходимо пересмотреть вполне традиционное отношение к бюджетным источникам финансирования как к средствам своеоб-

---

* Действительно, все участники программы являются плательщиками налогов в федеральный бюджет, а расходы на ее реализацию равны нулю.

разного спонсора, которые можно расходовать без особого контроля и учета эффективности. Наоборот, чем острее дефицит бюджетных средств, направляемых на инвестирование, тем выше уровень требований к их эффективному использованию. На решение этой актуальной проблемы и направлена настоящая статья, в которой сформулирован ряд рекомендаций по совершенствованию критериев эффективности оценки государственных программ.

Литература

1. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 32, ст. 4329.
2. О внесении изменений в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 499 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 22, ст. 2871. 28 мая.
3. *Марголин А.М.* Экономическая оценка инвестиционных проектов. М.: Экономика, 2007.
4. Роль институтов развития в повышении конкурентоспособности российской экономики. (Role of Development Institutions in Strengthening Competitiveness of the Russian Economy)/Под ред. А. Марголина, Ф. Фельдгена. М.: Изд-во РАГС, 2009.

Наталья КОМАРОВА

Социальная защищенность и экономическая эффективность

Отношения в сфере социального обеспечения, или социальной защиты, получили в России дополнительный импульс в связи с формированием в конце XX века рыночной экономики.

Формирование современного института социальной защиты началось после Второй мировой войны [1]. Для этого периода характерно интенсивное развитие наднационального законодательства в социальной сфере, когда после принятия в 1948 году Всеобщей декларации прав человека в международном праве основное внимание стало концентрироваться на формировании глобальной мировой системы социальных стандартов жизнеобеспечения населения [2]. Нельзя, однако, игнорировать тот факт, что и до принятия упомянутой декларации в международном праве проводилась колоссальная работа в этом направлении. Так, Международной организацией труда (МОТ) был принят ряд конвенций, направленных на регламентацию общественных отношений, связанных с видами предоставляемого социального обеспечения и категориями лиц, которым оно могло быть предоставлено.

Благодаря этой работе выделены и закреплены такие принципиальные положения, как обстоятельства, выступающие социальными рисками (несчастный случай на производстве, профессиональное заболевание или смерть от такого заболевания, болезнь и травма, происшедшие в период между датой начала работы, установленной в трудовом договоре, и датой истечения срока найма, инвалидность, старость, безработица). Выделение перечисленных социальных рисков и ряда иных значимых для социальной сферы положений носило адресный характер и распространялось на возможность их применения в отношении трудящихся, моряков, сельскохозяйственных рабочих. Исходя из конкретных социальных рисков определялись и виды предоставляемого обеспечения.

С принятием Декларации 1948 г. в международном праве был взят курс на унификацию нормативного регулирования вопросов социального обеспечения. Ведущая роль здесь принадлежит МОТ, которая стала не только разрабатывать и принимать конвенции, направленные на создание единой общемировой системы социально-трудовых стандартов, но и распространять их действие на все категории граждан независимо от их социального статуса [3]. С тех пор в актах МОТ существенно расширен перечень социальных рисков, определены новые виды социального обеспечения. Так, к социальным рискам отнесены следующие: любое болезненное состояние, вне зависимости от причин, его вызвавших; беременность, роды и их последствия; нетрудоспособность, повлекшая за собой временную или полную потерю способности зарабатывать на жизнь или частичную потерю заработка, в том числе и по причине безработицы, достижению установленного возраста, несчастные случаи на производстве или профессиональные заболевания, а также потеря физической полноценности; утрата средств к существованию вдовой или детьми в результате смерти кормильца (Конвенция №102 «О минималь-

Наталья КОМАРОВА – заместитель руководителя Департамента социальной защиты населения Правительства Москвы