

АДАПТАЦИЯ МЕТОДОЛОГИИ РАЗРАБОТКИ И ОЦЕНКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ КАК ЭЛЕМЕНТА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Аксенова Т.Н.¹

¹ФГБОУВПО «Калмыцкий государственный университет», Элиста, Россия (358014, Элиста, ул. Пушкина, 11), e-mail: tn.aksenova@gmail.com

В представленной статье проведен аналитический обзор региональных целевых программ с точки зрения оценки их социальной экономической (бюджетной) эффективности. Региональные целевые программы призваны решать наиболее актуальные социально-экономической проблемы, представляется, что вопросы бедности должны быть включены в круг решаемых задач. Оценка социальной и экономической (бюджетной) эффективности региональных целевых программ государственными органами власти является важнейшим этапом в процессе принятия решения об их реализации. В настоящее время существует множество научных исследований, посвященных вопросам обозначенной оценки, однако, использование определенной методики на уровне региональных властей является локальным решением, то есть не существует унифицированных подходов. Адаптация существующих методик требует конкретных расчетов и показательности важности проведения предварительной оценки социальной и бюджетной эффективности на стадии проектирования конечных показателей реализации региональных целевых программ.

Ключевые слова: целевые программы, социально-экономические проблемы, финансовый инструмент, проблемы бедности, региональные проблемы, эффективность, оценка

ADAPTATION OF THE METHODOLOGY FOR THE DEVELOPMENT AND EVALUATION OF REGIONAL PROGRAMMES AS AN ELEMENT OF SOCIAL AND ECONOMIC POLICY

Aksenova T. N.¹

¹State Educational Institution of Higher Professional Education "Kalmyk State University", Elista, Russia (358014, Elista, Pushkin str., 11), e-mail: tn.aksenova@gmail.com

The article reviews regional target programs to assess their social and economic (budgetary) efficiency. Regional targeted programs are designed to solve the most pressing social and economic problems including those of poverty. Public authorities' assessment of social and economic (budgetary) efficiency of regional target programs is an important step in the process of making decisions about their implementation. Currently, there are many scientific studies of such assessments, however, the use of a particular methodology at the level of regional authorities is a local decision, that is, there is no unified approach. Adaptation of existing methods requires specific calculations and indicators of the importance of conducting the preliminary assessment of social and budgetary efficiency at the stage of designing the outcomes of regional targeted programs implementation.

Keywords: targeted programmes, the socio-economic problems, poverty, regional problems, efficiency, evaluation

Региональным целевым программам, реализуемым в сегодняшних экономических условиях, априори присущ социальный характер. Зачастую социальная эффективность этого инструмента регулирования является «побочным» эффектом, а в отдельных целевых случаях – прямым. Рассматривая в качестве доминант государственного устройства социальноориентированность, следует обратить внимание, каким образом увязаны целевые показатели государственной программы с необходимостью изменения социального положения региона и решения проблем бедности, поскольку в российской действительности прогрессивное развитие серьезно отстает от мировых лидеров в значительной степени из-за достаточно ограниченных возможностей самореализации граждан[3]. В то время как

«переход мирового сообщества на постиндустриальную стадию развития способствует возрастанию роли человека в системе факторов производства»[6], катастрофично допускать выпадение человеческого фактора из системы экономико-производственных отношений по причине бедности, низкого уровня и качества жизни населения[5].

В настоящее время государством предприняты шаги в области развития инновационной и инвестиционной политики, направленной на активизацию инновационной деятельности и коммерциализацию ее результатов. Вместе с тем оказываемая государственная поддержка является недостаточной [2], в первую очередь по причине нерешенности проблем бедности.

Если рассматривать в качестве объекта государственного регулирования, реализуемого посредством программно-целевого подхода, социальную систему, то необходимо отметить, что она является встроенным элементом в системе экономических отношений. «Социальная система складывается на базе определенной социальной общности, основу которой составляют люди, чье поведение детерминировано определенными социальными позициями, конкретными социальными функциями, а также социальными нормами, ценностями»[4]. Исходя из этого положения, можно говорить о социальных позициях, убеждениях, нормах и функциях человека, являющегося главным экономическим фактором, как о результатах воздействия на него экономической системы, которая способна как преодолевать, так и провоцировать проблемы бедности, в последнем случае порождая отрицание важнейшей экономической роли трудовых ресурсов через иждивенческие и неэкономические настроения [1].

Социальная система имеет дело преимущественно с механизмом распределения – потребления материальных благ и услуг. При этом особенно активно используется распределительная функция государства, обусловленная бюджетным финансированием. Посредством бюджетной деятельности происходят вложения в развитие социальной инфраструктуры, трансфертные выплаты, вложения в «человеческий капитал», [4] что требует оценки целесообразности таких вложений с точки зрения своевременной корректировки для достижения максимально положительного эффекта, выражающегося в снижении остроты проблем бедности населения.

Вопросам адекватности и объективности существующих методов и методик оценки целевых программ посвящено большое количество научных работ. Главным критерием ценности проведенных исследований является возможность их практической реализации, с этой точки зрения результаты исследования к.э.н. Шакиной Е.А. являются актуальными и представляют конкретный практический интерес.

Обоснованно автором выделены недостатки применяемых в регионах методов оценки целевых программ:

- направленность на оценку качества проектировки, а не на оценку эффективности программы;
- сложность интерпретации показателей, необоснованность выбора весов при оценке агрегированного показателя;
- высокая степень субъективности в присвоении баллов в ходе анализа проектов программ;
- отсутствие оценки эффективности (учета бюджетных расходов) программ; отсутствие сопоставимости оценок проектов при использовании частных показателей для оценки результатов;
- отсутствие информации о критериях оценки до момента ее проведения и т.д.[7]

Можно согласиться с мнением, что единой методики оценки эффективности реализации целевых программ не выработано.

Субъекты самостоятельно разрабатывают критерии и индикаторы оценки эффективности по каждой целевой программе. Можно предположить, что методики оценки программ, выработанные в каждом регионе самостоятельно, в максимальной степени учитывают особенности социально-экономического положения и реализации программных проектов в данных, конкретных условиях региона. Однако, в большинстве они призваны реализовать оценку проектирования программ, упуская из виду необходимость количественной и качественной оценки эффективности бюджетных расходов, не говоря о прогнозировании социального эффекта.

Существующие методики оценки эффективности реализации целевых программ ориентированы на их применение на заключительном этапе, то есть постфактум, задача оценки как прогноза перед государственными органами власти не стоит, а целевые индикаторы, обозначенные в каждой региональной программе, выступают как некие ориентиры. Представляется, что такое положение свидетельствует о необходимости оценки эффективности региональных программ на начальных этапах, так как целесообразность открытия финансирования должна подтверждаться соответствующим предполагаемым социально-экономическим результатом.

«Анализ, проведенный в ходе теоретического обзора подходов к оценке целевых программ, позволил сделать вывод, что система оценки целевых программ базируется на показателях социального эффекта и бюджетной эффективности. Под бюджетной эффективностью необходимо понимать экономическую выгоду для государства и местного самоуправления, которая выражается в соотношении величины полученного социального эффекта и произведенных затрат. Причем указанное соотношение в зависимости от

использованного метода может оцениваться в абсолютном денежном выражении или определять стоимость получения единицы социального эффекта (относительное выражение)».[7]

Социальный эффект как важнейший элемент целеполагания в государственной программе предполагает предварительную и заключительную оценку влияния ее реализации на главные индикаторы бедности населения прямого (занятость, среднедушевые доходы населения, увеличение продолжительности жизни через доступность услуг здравоохранения и пр.) и косвенного (доступность услуг образования, криминальность общества и др.) характера, при этом детализация этих индикаторов предполагает включение

Данный подход должен стать элементом многоуровневой системы, обеспечивающей оценку на предварительной стадии в целях отбора программ, а также на промежуточной и конечной стадии в целях анализа хода реализации и результатов воздействия программы на социально-экономическое положение субъекта.

При решении задачи оценки целесообразности финансирования на начальной стадии актуальным может стать, например, рейтинговая методика и ранжирование на предварительном этапе (до начала реализации программы) на основе общих показателей, на промежуточной и конечной стадиях - по определению степени достижения целей, а также выполнения задач и мероприятий программы.

В связи с выше изложенным, выделены базисные предпосылки разработки и реализации нового метода оценки целевых программ, отвечающего требованиям программно-целевого бюджетирования и учитывающего особенности регламентации бюджетного процесса, а также недостатки действующих в регионах методик оценки программ:

- использование формализованного процесса отбора полномочий, целесообразных к реализации в рамках целевых программ;
- полиаудиторная и многоуровневая системы оценки и непрерывный процесс мониторинга;
- рейтинговый и/или ранжированный подход на предварительной стадии на основе оценки бюджетной, экономической и социальной эффективности;
- максимально возможная степень объективности процесса оценки программ;
- наличие информации о критериях оценки, а также их значимости до начала проектировки программ.

В качестве базиса для ранжирования целевых программ предлагается использовать систему общих показателей и критериев оценки эффективности программ, положенных в основу расчета социального эффекта.

Анализ социального эффекта (СЭ) предлагается осуществлять отдельно для каждой программы на основе мультипликативной функции, предложенной к.э.н. Шакиной Е.А., с учетом:

- во-первых, степени приоритетности j -ой целевой группы из множества M , выявленного в i -ой программе ($ЦГ^i_j$);
- во-вторых, степень значимости k -ого направления по улучшению состояния j -ой целевой группы из множества P , выявленного в i -ой программе ($НУ^i_{jk}$);
- в-третьих, потенциальной эффективности и адекватности метода в рамках k -ого направления из множества R , выявленного в i -ой программе (M^i_{kl}).

Такая интерпретация функциональной зависимости позволяет наиболее четко отразить влияние приоритетности каждой из целевых групп, значимости направлений по улучшению состояния каждой группы на основе понижающих и повышающих коэффициентов, а также степень потенциальной эффективности и адекватности применяемых методов в рамках каждого из направлений.

В качестве примера рассматривается оценка республиканской целевой программы «Развитие мясного скотоводства в Республике Калмыкия на 2009-2012 годы», в рамках которой была разработана система параметров целевых программ; сформировано дерево взаимосвязанных целевых групп и оценен социальный эффект (табл. 1).

Таблица 1

Расчет социального эффекта реализации республиканской целевой программы «Развитие мясного скотоводства в Республике Калмыкия на 2009-2012 годы»

Показатели	Значение, усл. ед.
Степень значимости направления (задачи) по улучшению состояния целевой группы ($ЦГ^i_j$)	20
Степень значимости направления (задачи) по улучшению состояния целевой группы ($НУ^i_{jk}$)	4,3
Степень потенциальной эффективности и адекватности методов (мероприятий) реализации направлений (M^i_{kl})	13,7
Социальный эффект программы	1278,2

В связи с тем, что полученные значения социального эффекта программы унифицированы (выражаются в условных единицах эффекта), возникает возможность их сопоставления. Таким образом, отношение общей величины бюджета программы к величине социального эффекта позволяет оценить удельные затраты на достижение единицы последнего (табл. 2).

Таблица 2

Расчет стоимости социального эффекта реализации республиканской целевой программы «Развитие мясного скотоводства в Республике Калмыкия на 2009-2012 годы»

Показатели	Значение
Социальный эффект программы, усл. ед.	1278,2
Бюджет программы на 2009-2012 гг., млн. руб.	16936,23
Показатель эффективности целевой программы, млн. руб./усл. ед.	13,3

Для оценки реализуемых республиканских целевых программ был проведен экспертный опрос. В качестве экспертов выступили специалисты Министерства экономики и торговли Республики Калмыкия, преподаватели экономического факультета ФГБОУ ВПО «Калмыцкий государственный университет». На основании полученных результатов представляется обобщенная информация об оценке эффективности и эффекта республиканских целевых программ (табл. 3).

Таблица 3

Интегральная предварительная оценка стоимости социального эффекта реализации республиканских целевых программ

Республиканская целевая программа	Социальный эффект программы, усл. ед.	Бюджет программы, млн. руб.	Показатель эффективности целевой программы, млн. руб./усл. ед.
«Развитие мясного скотоводства в Республике Калмыкия на 2009-2012 годы»	1278,2	16936,23	13,3
«Устойчивое развитие сельских территорий Республики Калмыкия на 2008-2012 гг.»	157,76	3586,7336	22,7
«Развитие шахмат в Республике Калмыкия на 2009-2013 гг.»	258,0	58, 8776	0,2
«Развитие физической культуры и спорта в Республике Калмыкия на 2011-2015 гг.»	42,0	25, 8125	0,6
«Об инвестиционных проектах, реализуемых в Республике Калмыкия в рамках ФЦП «Юг России на 2088-2012 гг.»	54,0	16043,3	297,1
«Социальная поддержка инвалидов и граждан пожилого возраста на 2009-2012 гг.»	11,6	14,6764	1,28
«Профилактика правонарушений в Республике Калмыкия на 2011-2013 гг.»	15	21,3914	1,4
«Молодой семье – доступное жилье» на период 2008-2012 гг.	30	614, 94504	20,5
«Развитие мясного животноводства Республики Калмыкия на 2011-2020 гг.»	153,65	10816,75	70,4

Очевидно, что чем меньше полученная оценка стоимости достижения социального эффекта, тем более эффективной является целевая программа.

К таким программам, согласно проведенным расчетам, можно отнести ряд социально значимых программ (например, «Развитие шахмат в Республике Калмыкия на 2009-2013 гг.»),

«Развитие физической культуры и спорта в Республике Калмыкия на 2011-2015 гг.», «Социальная поддержка инвалидов и граждан пожилого возраста на 2009-2012 гг.», «Профилактика правонарушений в Республике Калмыкия на 2011-2013 гг.»), программ, ориентированных на развитие профильных отраслей экономики Республики Калмыкия («Развитие мясного скотоводства в Республике Калмыкия на 2009-2012 годы»), программ социально-экономического характера («Устойчивое развитие сельских территорий Республики Калмыкия на 2008-2012 гг.»).

Использование данной методики оценки социальной и бюджетной эффективности региональных целевых программ позволит сформировать объективные предпосылки для их реализации.

Исследование выполнено при поддержке РФФИ в рамках проекта №12-06-33048 «Экономическая природа бедности и финансовый механизм социальной защиты населения».

Список литературы

1. Аксенова Т.Н. Человеческий фактор модернизационного развития экономики региона// Экономика регионов: тенденции развития. – Воронеж, 2011. С. 7-20.
2. Аксенова Т.Н., Болдырева С.Б. С.Б. Инновационные основы устойчивого развития современной экономики// Экономический журнал. – 2012. №2 (№26).- С. 1-10.
3. Болдырева С.Б. Кластерный подход в стратегии инновационного развития региона в условиях модернизации экономики//Финансы и кредит – 2013. - №6 (февраль). - С.56-64
4. Викулина Т.Д. Макроравновесие социальной системы в современных условиях нестабильности //Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. - 2010. - №2 (12).- С.47
5. Казакова Г.Я. О целесообразности использования зарубежных подходов к оценке экономической эффективности инновационных проектов технического обеспечения аграрного производства// Молодой ученый. – 2012. -№4. – С. 132-136.
6. Морозова Н.И. Диалектическая взаимосвязь категорий «уровень жизни» и «качество жизни» в динамике благосостояния общества//Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. - 2010. - №2 (12).- С.24.
7. Шакина Е. А. Многоуровневая оценка целевых программ как метод управления расходами региональных и муниципальных бюджетов: Автореф. дис. канд. экон. наук. — Москва, 2008 — 27 с.

Рецензенты:

Курепина Н.Л., д.э.н. профессор, директор Калмыцкого филиала Московской академии экономики и права, г.Элиста.

Санджиев Б.Ц., д.э.н., профессор кафедры экономико-управленческих и правовых дисциплин филиала Российского государственного гуманитарного университета, г.Элиста.