



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 332.02

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-548-568

ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ПРОГРАММНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Н. П. ПАЗДНИКОВА

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Ю. П. БЛУСЬ

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

П. И. БЛУСЬ

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Паздникова Н. П., Блусь Ю. П., Блусь П. И. Экспертная оценка программного планирования регионального развития // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 4. С. 548–568. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-548-568.

Введение: в статье представлены результаты экспертной оценки эффективности реализации государственных программ в Пермском крае за 2014–2016 годы.

Цель: оценка показателей, характеризующих эффективность исполнения государственных программ Пермского края, разработка типологии программного планирования, характерной для региона.

Методы: анализ динамики показателей эффективности государственных программ, экспертная оценка программного планирования на основе результатов эффективности реализации государственных программ; корреляционно-регрессионный анализ.

Результаты: на основе оценки уровня эффективности государственных программ, достижения целевых показателей государственных программ (результативность) и финансирования проведена типология программного планирования Пермского края.

Выводы: на протяжении исследуемого периода реализации государственных программ в Пермском крае высокоэффективными являются программы социальной направленности, реализуемые исполнительными органами власти социального блока Правительства Пермского края. Наименее эффективными оказались программы, относящиеся к экономическому и инфраструктурному блокам.

Ключевые слова: программное планирование; экспертная оценка; регион

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время применение программно-целевого подхода в качестве инструмента стратегического планирования тесно переплетено с бюджетным процессом и реализуется на всех уровнях бюджетной системы. При этом бюджетные программы рассматриваются как совокупность инструментов государственной политики в сферах их реализации (Блусь и Паздникова, 2016). Опыт бюджетной практики различных стран мира свидетельствует о необходимости повышения эффективности таких программ. Не является исключением и Россия, где в условиях бюджетных ограничений проблема использования бюджетных средств становится особенно актуальной. В этой связи важное практическое значение приобретает внедрение в отечественный бюджетный процесс подходов, связанных с эффективным управлением государственными программами. При этом нет возможности напрямую задействовать методы, применяемые в странах, давно и успешно перешедших на программный формат бюджета, поскольку российская модель программного бюджетирования имеет существенные особенности (Лапушинская, 2006; Минаева, 2013), а государственные программы сильно отличаются от традиционных бюджетных программ, выполняемых в США, Канаде, Франции, Швеции, Южной Кореи и других странах (Barilari and Bouvier, 2010; Kelly and Rivenbark, 2011; Khan and Hildreth, 2002; Lee et al., 2012; Miller et al., 2010; Norvik, 1973; Rubin, 2016; Wildawsky and Caiden, 2003).

В Российской Федерации в рамках бюджетной реформы начиная с 2008 года стали применяться основные методологические подходы к использованию программных технологий, а именно формирование государственных программ «нового типа» (Митрофанова, 2009; Mitrofanova, 2011). М. П. Афанасьев и Н. Н. Шаш проанализировали современный этап реформирования бюджетного планирования – от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, муниципальных программ, а также инструментарий оценки эффективности бюджетных программ (Афанасьев и Шаш, 2014). Такой подход планирования расходов бюджета, ориентированный на результат (БОР) и проблемы, связанные с его внедрением, рассмотрены также в серии работ Н. А. Истоминой, опубликованных в 2011 году (Истомина, 2011a; Истомина, 2011b; Истомина, 2011c), в статье С. Ф. Федуловой (Федулова, 2011).

В ходе расширения вектора программного планирования в российских регионах к настоящему времени четко обозначилась его главная проблема – низкая эффективность реализации государственных программ. Сложившаяся ситуация, по нашему мнению, обусловлена целым рядом причин финансового и организационного характера, в том числе низким уровнем достижения целевых показателей. Так, по экспертным оценкам результативность государственных программ субъектов Российской Федерации в 2016 году составила 78,6 %. При этом результативность была выше в регионах Приволжского федерального округа, однако не «дотягивала» даже до 90 % (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

Результативность государственных программ Российской Федерации, субъектов Приволжского федерального округа, % / State programs efficiency in the Russian Federation and subjects of the Volga Federal District, %

№ п/п	Уровень реализации государственных программ	2014 год	2015 год	2016 год
1	Российская Федерация	72,1	74,4	78,6
2	Приволжский федеральный округ	84,6	85,8	88,3

Источник: составлено авторами по данным справочно-правовой базы «КонсультантПлюс-Регион».

Зарубежный опыт показывает, что во всех странах, где внедрен программный формат бюджета, важное значение имеет система индикаторов (параметров, показателей), отражающих степень достижения целей бюджетной программы (Gilmour, 2007; Rubin, 2016). Установленные к достижению значения результативных индикаторов становятся необходимой и неотъемлемой частью на период реализации программы, поскольку от их качества зависит качество информации о результативности бюджетных расходов, что влияет на принятие решения о финансировании или продолжении финансирования тех или иных программ в следующем бюджетном цикле.

Задача оценки результативности государственных и муниципальных программ методологически сложна, что обусловливается проблемой некорректного отождествления в российском законодательстве понятий «эффективность» и «результативность» (Шаров, 2012). Так, в п. 15 постановления Правительства РФ от 2 августа 2010 года № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»¹ указано: «...оценка планируемой эффективности государственной программы ... осуществляется в целях оценки планируемого вклада результатов государственной программы в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации». Однако уже в следующем п. 16 этого же документа дается уточнение: «... обязательным условием оценки планируемой эффективности государственной программы является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации целевых показателей государственной программы, а также мероприятий в установленные сроки».

Такого рода проблемы анализируются многими учеными, предлагающими собственные методики оценки эффективности и результативности государственных программ. Так, А. Г. Бреусова выделяет три подхода к оценке эффективности программ: метод анализа издержек и выгод К. Вейса; метод анализа издержек и результативности; метод интегральной оценки М. Афанасьева и И. Кривоногова (Бреусова, 2015). Несколько иной подход в исследовании

¹ Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 02.08.2010 № 588. URL: <http://base.garant.ru/198991/> (дата обращения: 10.03.2018).

методических проблем оценки использует Е. И. Добролюбова, исходя из необходимости выработки единых методических подходов к оценке эффективности государственных программ за счет грамотной оценки результативности (Добролюбова, 2017). Кроме того, следует отметить подходы к оценке эффективности программ, представленные в трудах К. Г. Абазиевой (Абазиева, 2011), О. С. Минченко (Минченко, 2012), С. И. Морозова (Морозов, 2012).

В Программе повышения эффективности управления общественными финансами на период до 2018 года² утверждается, что сам по себе «программный» бюджет лишь создает необходимые предпосылки для полномасштабного внедрения программно-целевых методов деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, для эффективной проектной деятельности в целом. Однако эффективность «программного» бюджета как одного из инструментов реализации государственной и муниципальной политики будет определяться не столько экономическими (уровень финансирования программ), сколько социальными показателями, которые характеризуют степень достижения установленных в программах целей (целевые показатели). Как пишут исследователи вопросов программного планирования бюджета О. Б. Иванова и М. А. Моисеенко, переход к современному этапу реформирования публичных финансов свидетельствует о важности взаимодействия бюджетного планирования со стратегическим планированием, которое, в свою очередь, определяет целевые ориентиры государственных программ (Иванова и Моисеенко, 2013). С данной логикой сложно не согласиться.

Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³ в целях формирования документов стратегического планирования устанавливает необходимость разработки семи стратегических документов, ориентированных на долгосрочный и среднесрочный периоды. В этой связи четко обозначилась взаимосвязь текущего и стратегического планирования, а именно то, что действующие документы бюджетного планирования устанавливают бюджетные ограничения в рамках бюджетных обязательств, а исполнение последних, в свою очередь, дает основания для корректировки документов стратегического планирования (Смирнова, 2015). Следовательно, на «...качественное содержание и исполнение документов стратегического планирования оказывает существенное влияние применение программно-целевых инструментов и формирование бюджетной стратегии»⁴.

Очевидно, что применение программных методов планирования стало одной из основных задач бюджетной политики, сформулирован-

² Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30.12.2013 № 2593-р. URL: <http://base.garant.ru/70555830/> (дата обращения: 08.03.2018).

³ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.07.2014 № 172-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 08.03.2018).

⁴ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 13.05. 2017 № 208. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/71672608/paragraph/1:1> (дата обращения: 08.03.2018).

ных в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2014–2016 годах». На сегодняшний день в принятой указом Президента РФ от 13 мая 2017 года № 208 «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»⁵ неэффективное бюджетное и стратегическое планирование названо среди основных угроз экономической безопасности страны. В стратегии предлагается совершенствовать систему стратегического планирования, однако, к сожалению, не раскрываются способы реформирования и конкретные задачи.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Исходя из принципа значимости, применяемого в программно-целевом подходе в качестве инструмента повышения эффективности и результативности использования бюджетных средств, первоначально определимся, что понимается под терминами «эффективность» и «результативность» государственных программ.

Учитывая принципы программного подхода и широкую нормативную трактовку, под результативностью государственных программ понимается степень достижения запланированных результатов (представленных целевыми показателями) и социально-экономических эффектов от реализации программы. Безусловно, важна целесообразность учета динамики результативности посредством расчета индекса результативности государственных программ. Соответственно, соотношение индекса результативности с уровнем финансирования можно считать эффективностью государственной программы.

Далее проанализируем отчетность по основным показателям реализации государственных программ Пермского края.

Для экспертной оценки результата реализации программ и его соотношения с затраченными ресурсами авторы опирались на инструментарий оценки эффективности реализации государственных программ в субъекте Российской Федерации, ежегодно проводимой согласно российскому законодательству.

В Пермском крае действует указ губернатора Пермского края от 24 июня 2013 года № 74 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Пермского края»⁶. В соответствии с этим документом, каждая государственная программа содержит в себе методику оценки эффективности. Основными критериями планируемой эффективности реализации государственной программы считаются:

- критерии *экономической эффективности*, учитывающие оценку вклада государственной программы в экономическое развитие Пермского края в целом, оценку влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики Пермского края;

⁵ Там же.

⁶ Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Пермского края [Электронный ресурс]: Указ губернатора Перм. края от 24.06.2013 № 74. URL: <http://docs.cntd.ru/document/911542862> (дата обращения: 14.03.2018).

– критерии *социальной эффективности*, учитывающие ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке;

– критерии *бюджетной эффективности*, учитывающие оценку вклада реализации государственной программы в бюджет Пермского края в целом.

Понятно, что в силу отраслевой специфики для каждой государственной программы определяются собственные целевые показатели, которые достигаются разными способами. Однако оценивать эффективность реализации программ только в объеме затраченных на ее мероприятия средств явно недостаточно. В большинстве программ освоение средств может достигать 100 %, что, тем не менее, не гарантирует достижения целевых показателей.

Ежегодно по факту реализации программных мероприятий составляется сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ. На данный момент на основе докладов, опубликованных Министерством финансов Пермского края, можно судить о сложившейся ситуации относительно исполнения программ за 2014–2015 годы. По данным сводных докладов, ежегодно в Пермском крае реализуется 22 государственные программы субъекта РФ⁷. Кроме вышеупомянутых сводных докладов, значения показателей размещены в сети Интернет на сайте Министерства финансов в разделе «Понятный бюджет»⁸.

Для расчета эффективности реализации программ (ЭФП) авторами был использован следующий алгоритм:

$$\text{ЭФП} = \text{УДП} / \text{УФП} (\%), \quad (1)$$

где УДП – уровень достижения целевых показателей;

УФП – уровень финансирования программы.

В свою очередь уровень достижения однопорядковых целевых показателей рассчитывался как процентное отношение количества фактически выполненных целевых показателей программы ($N_{\text{факт}}$) к общему числу запланированных целевых показателей ($N_{\text{план}}$):

$$\text{УДП} = (N_{\text{факт}} / N_{\text{план}}) * 100 (\%). \quad (2)$$

Уровень финансирования государственных программ (УФП) можно определить как процентное отношение фактического объема исполнения бюджетных назначений ($\text{БФ}_{\text{факт}}$) к их плановому объему ($\text{БФ}_{\text{план}}$):

$$\text{УФП} = (\text{БФ}_{\text{факт}} / \text{БФ}_{\text{план}}) * 100 (\%). \quad (3)$$

⁷ Банк документов [Электронный ресурс]: офиц. сайт губернатора и Правительства Перм. края. URL: <http://www.permkrai.ru/documents/state-program/> (дата обращения: 11.03.2018).

⁸ Расходы в разрезе государственных программ [Электронный ресурс]: портал «Понятный бюджет» М-ва финансов Перм. края. URL: http://budget.permkrai.ru/budget_execution/expenses_programs (дата обращения: 11.03.2018).

В соответствии с предложенным методологическим подходом, определяется интегральная эффективность исполнения программы, для расчета которой необходима база плановых и полученных показателей.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Достоверные значения уровня достижения целевых показателей (УДП), чаще всего, представлены в сводных годовых докладах о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Пермского края по итогам 2014–2015 годов и в заключениях Контрольно-счетной палаты Пермского края на проект закона «Об утверждении отчета об исполнении бюджета Пермского края» за текущий период. Данные за 2016 год были взяты нами из Закона Пермского края № 111-ПК от 4 июля 2017 года «Об утверждении отчета об исполнении бюджета Пермского края за 2016 год». В табл. 2 представлена динамика уровня достижения целевых показателей за 2014–2016 годы.

Анализ достижения целевых показателей, предусмотренных в государственных программах Пермского края, показал, что в 2014 году из 834 были выполнены 660 показателей, или 79 %, в 2015 году из 888 – 755, или 85 %, а в 2016 году из 739 были выполнены 636 показателей, или 86 %, т. е. процент выполнения целевых показателей государственных программ не демонстрирует четкую тенденцию роста.

Отдельно следует отметить программы, по которым за 2014–2016 годы был достигнут высокий уровень целевых показателей, составивший от 90 % до 100 %. Это программы «Доступная среда» и «Государственное управление».

Можно выделить также ряд программ, по которым уровень достижения целевых показателей за 2014–2016 годы был стабильно выше 80 %. В их числе программы: «Воспроизводство природных ресурсов», «Культура», «Здравоохранение», «Информационное общество», «Образование и наука», «Физкультура и спорт», «Семья и дети», «Энергосбережение».

Кроме того, необходимо назвать программы, уровень достижения целевых показателей по которым за 2014–2016 годы увеличился более чем на 20 %. К таковым относятся: «Общественная безопасность», «Сельское хозяйство и развитие сельских территорий», «Транспорт», «Туризм», «Развитие территорий», «Занятость населения», «Социальная поддержка», «Государственные финансы», «Земельные ресурсы и имущество», «Экономическое развитие».

В то же время, такие государственные программы, как «Взаимодействие власти и общества», «Качественное жилье и ЖКХ», продемонстрировали снижение уровня достижения целевых показателей за 2014–2016 годы на 10–20 %.

Подчеркнем, что различные государственные программы показали совершенно различную динамику в достижении целевых показателей, если учитывать изменения в ежегодном разрезе.

Так, в 2014 году наиболее низкий уровень достижения целевых показателей был отмечен у десяти программ: «Государственные финансы» – 76 %; «Социальная поддержка» – 75 %; «Сельское хозяйство и развитие сельских территорий» – 70 %; «Занятость населения» – 69 %; «Развитие территорий» – 64 %;

Таблица 2 / Table 2

Динамика уровня достижения целевых показателей государственных программ Пермского края, % /
Dynamics in achieving targeted figures for the state programs in the Perm region, %

№ п/п	Наименование государственной программы	2014 год				2015 год				2016 год			
		Всего целевых показателей	Кол-во выполненных показателей	Уровень достижения целевых показателей, %	Всего целевых показателей	Кол-во выполненных показателей	Уровень достижения целевых показателей, %	Всего целевых показателей	Кол-во выполненных показателей	Уровень достижения целевых показателей, %	Всего целевых показателей	Кол-во выполненных показателей	Уровень достижения целевых показателей, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Взаимодействие власти и общества	15	15	100	15	13	86,67	18	14	77,78			
2	Воспроизводство природных ресурсов	116	100	86,21	104	88	84,62	95	77	81,05			
3	Государственное управление	15	14	93,33	14	13	92,86	12	11	91,67			
4	Государственные финансы	29	22	75,86	29	28	96,55	17	16	94,12			
5	Доступная среда	10	10	100	10	10	100	10	9	90			
6	Занятость населения	49	34	69,39	59	51	86,44	34	29	85,29			
7	Здравоохранение	111	100	90,09	103	94	91,26	71	59	83,10			
8	Земельные ресурсы и имущество	5	3	60	15	13	86,67	14	11	78,57			
9	Информационное общество	16	16	100	11	11	100	11	9	81,82			
10	Качественное жилье и ЖКХ	18	15	83,33	21	14	66,67	25	18	72			

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
11	Культура	53	49	92,45	66	54	81,82	47	41	87,23
12	Общественная безопасность	58	38	65,52	61	51	83,61	37	34	91,89
13	Образование и наука	73	63	86,3	73	65	89,04	75	70	93,33
14	Развитие территорий	28	18	64,29	31	20	64,52	16	13	81,25
15	Сельское хозяйство и развитие сельских территорий	102	71	69,61	109	88	80,73	68	63	92,65
16	Семья и дети	41	35	85,37	48	41	85,42	80	73	91,25
17	Социальная поддержка	28	21	75	23	22	95,65	26	23	88,46
18	Транспорт	22	13	59,09	32	28	87,5	26	16	61,54
19	Туризм	7	0	0	8	7	87,5	8	8	100
20	Физкультура и спорт	7	6	85,71	6	5	83,33	7	6	85,71
21	Экономическое развитие	25	12	48	44	33	75	39	33	84,62
22	Энергосбережение	6	5	83,33	6	6	100	3	3	100
ИТОГО:		834	660	79,1	888	755	85,0	739	636	86,0

Источник: составлено авторами.

«Земельные ресурсы и имущество» – 60 %; «Транспорт» – 59 %; «Общественная безопасность» – 56 %; «Экономическое развитие» – 48 %; «Туризм» – 0 %.

В 2015 году наиболее низкий уровень достижения целевых показателей был отмечен лишь у трех программ: «Экономическое развитие» – 75 %; «Качественное жилье и ЖКХ» – 67 %, «Развитие территорий» – 64 %. По программам «Здравоохранение» и «Образование и наука» достижение целевых показателей за 2015 год увеличилось лишь на 1–3 %.

За 2016 год наиболее низкий уровень достижения целевых показателей был зафиксирован у четырех программ: «Земельные ресурсы и имущество» – 78 %; «Взаимодействие власти и общества» – 78 %; «Качественное жилье и ЖКХ» – 72 %; «Транспорт» – 62 %.

Таким образом, мы видим, что дважды в течение анализируемого периода низкий уровень достижения целевых показателей отмечался по пяти государственным программам Пермского края: «Качественное жилье и ЖКХ», «Транспорт», «Развитие территорий», «Земельные ресурсы и имущество», «Экономическое развитие». Соответственно, есть основания предполагать, что указанные программы нуждаются в повышении качества менеджмента и бюджетного планирования. В целях определения уровня финансирования государственных программ Пермского края, как было указано выше, авторами использовано процентное отношение фактического объема исполнения бюджетных назначений к их плановому объему. В качестве источника первичной информации использовался сайт Министерства финансов Пермского края⁹.

В табл. 3 представлена динамика уровня финансирования государственных программ Пермского края за 2014–2016 года.

Таблица 3 / Table 3

**Динамика уровня финансирования государственных программ Пермского края, % /
Funding dynamics for the state programs in the Perm region, %**

№ п/п	Наименование государственной программы	2014 год	2015 год	2016 год
1	2	3	4	5
1	Взаимодействие власти и общества	94,7	80,8	90,7
2	Воспроизводство природных ресурсов	90,4	91,6	97,0
3	Государственное управление	69,9	77,7	76,8
4	Государственные финансы	98,5	98,5	90,3
5	Доступная среда	88,5	99,3	98,9
6	Занятость населения	99,8	99,1	98,8
7	Здравоохранение	97,9	98,2	98,6
8	Земельные ресурсы и имущество	99,4	94,6	91,9
9	Информационное общество	98,0	96,3	98,0
10	Качественное жилье и ЖКХ	28,2	43,7	66,8

⁹ Министерство финансов Пермского края [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: <https://mfin.permkrai.ru> (дата обращения: 02.003.2018).

1	2	3	4	5
11	Культура	81,5	89,7	74,5
12	Общественная безопасность	66,2	87,7	88,7
13	Образование и наука	98,8	99,3	99,6
14	Развитие территорий	73,3	74,5	80,7
15	Сельское хозяйство и развитие сельских территорий	90,4	89,6	97,6
16	Семья и дети	95,1	96,0	97,9
17	Социальная поддержка	93,5	97,4	95,3
18	Транспорт	90,6	87,8	73,6
19	Туризм	-	-	86,1
20	Физкультура и спорт	94,5	94,9	90,0
21	Экономическое развитие	62,7	98,6	91,4
22	Энергосбережение	99,6	24,4	85,2

Источник: составлено авторами.

Как видно из таблицы 3, по показателю «освоение бюджетных средств» все государственные программы Пермского края можно классифицировать на пять типов:

Первый тип – программы с устойчиво высокой степенью исполнения бюджетных назначений. Эти программы показывают высокие значения освоения бюджетных средств на протяжении анализируемого периода. К ним относится 10 государственных программ из 22. При этом следует отметить, что половина из них носит социальный характер и реализуется исполнительными органами власти социального блока Правительства Пермского края.

Второй тип – программы с преимущественно высокой степенью исполнения бюджетных назначений. Данный тип программ включает три государственные программы, для которых из трехлетнего периода наблюдения на фоне периода высокой степени исполнения программного бюджета был отмечен один год средней степени освоения бюджетных назначений.

Третий тип – программы с меняющимися степенями исполнения бюджетных назначений. Для этого типа программ характерна высокая мозаичность значений исполнения бюджетов. В отдельные годы для таких программ отмечаются и высокий, и средний, и удовлетворительный, и даже недостаточный уровни освоения бюджетных средств. К данному типу относятся четыре государственные программы, реализуемые экономическим и инфраструктурным блоками Правительства, а также администрацией губернатора Пермского края.

Четвертый тип – программы с невысокой степенью исполнения бюджетных назначений. Этот тип включает две программы («Культура», «Общественная безопасность»), принадлежащие к социальному блоку и блоку «Общественная безопасность», каждая из которых за три года анализируемого

периода ни разу не достигала высокой степени освоения бюджетных средств, а показывала среднюю или удовлетворительную, или низкую степени освоения бюджетных средств.

Пятый тип – программы с недостаточной степенью исполнения бюджетных назначений. Данный тип включает три государственные программы («Развитие территорий», «Качественное жилье и ЖКХ», «Государственное управление»), освоение бюджетных средств по которым ни разу за анализируемый период не превысило 80 % (исключение лишь однажды составила единственная из программ этого типа, превысившая на 0,7 % пороговое значение освоения бюджетных средств). К этим трем «аутсайдерам» относятся программы, реализуемые двумя функциональными блоками Правительства («Развитие территорий» и «Развитие инфраструктуры»), а также администрацией губернатора Пермского края.

Полагаем, что именно два последних типа, включающих в свой состав пять государственных программ, и должны стать предметом пристального и объективного анализа причин и факторов устойчиво низкой степени освоения бюджетных средств с необходимой инвентаризацией и возможной в дальнейшем санацией программ и их отдельных мероприятий, поскольку недостаточный или несвоевременный уровень финансирования, безусловно, отражается и на результативности программ и эффективности в целом.

В целях дальнейшей группировки государственных программ по уровню финансирования, исходя из среднего показателя исполнения программ (86–89 %) и с учетом материалов сводных докладов, авторы сочли возможным выделить три степени финансирования (табл. 4).

Таблица 4 / Table 4

**Шкала критериев оценки уровня финансирования государственных программ
Пермского края за 2014–2016 годы / Criteria for the state programs funding evaluation
in the Perm region, 2014–2016**

№ п/п	Степень финансирования	Баллы	Уровень исполнения
1	От 90 % (включительно)	3	высокий
2	От 80 % (включительно) до 90 %	2	средний
3	До 80 %	1	удовлетворительный

Источник: составлено авторами.

Для определения интегральной эффективности программ необходимо рассчитать соотношение уровня достижения целевых показателей к значению уровня финансирования программ. В табл. 5 представлена динамика интегральной эффективности использования бюджетных средств по программам в 2014–2016 годы.

Таблица 5 / Table 5

**Динамика общей эффективности государственных программ Пермского края
в 2014–2016 годы, % / Overall efficiency of the state programs in the Perm region,
2014–2016, %**

№ п/п	Наименование государственной программы	2014 год	2015 год	2016 год
1	Взаимодействие власти и общества	106	107	86
2	Воспроизводство природных ресурсов	95	92	84
3	Государственное управление	134	120	119
4	Государственные финансы	77	98	104
5	Доступная среда	113	101	91
6	Занятость населения	70	87	86
7	Здравоохранение	92	93	84
8	Земельные ресурсы и имущество	60	92	85
9	Информационное общество	102	104	83
10	Качественное жилье и ЖКХ	295	153	108
11	Культура	113	91	117
12	Общественная безопасность	99	95	104
13	Образование и наука	87	90	94
14	Развитие территорий	88	87	101
15	Сельское хозяйство и развитие сельских территорий	77	90	95
16	Семья и дети	90	89	93
17	Социальная поддержка	80	98	93
18	Транспорт	65	100	84
19	Туризм	-	-	116
20	Физкультура и спорт	91	88	95
21	Экономическое развитие	77	76	93
22	Энергосбережение	84	84	117

Источник: составлено авторами.

Как уже было замечено выше, показатель интегральной эффективности реализации программы выражает соответствие уровня достижения целевых показателей уровню исполнения бюджетных назначений. Показатель ЭФП, превышающий 100, свидетельствует о достижении большей доли выполненных целевых показателей при меньшем уровне использования средств по государственной программе. При этом важно глубже разобраться в причинах сложившейся ситуации, а именно, с одной стороны, превышения, а с другой стороны, недоисполнения бюджетных назначений, так как у второго фактора могут быть разные основания: недофинансирование, экономия бюджетных средств, организационные недоработки по проведению конкурсных процедур при закупках и т.п. Такой анализ будет нами предпринят при дальнейшем углублении исследования.

Для выявления степени взаимной зависимости рассматриваемых параметров авторы сочли необходимым рассчитать коэффициенты корреляции между ними по каждому году в пределах анализируемого трехлетнего периода.

Корреляционно-регрессионный анализ проводился на основе расчета коэффициента корреляции и дальнейшего определения степени тесноты связи показателей с помощью шкалы Чеддока. В качестве независимой переменной X авторами рассматривался уровень достижения целевых показателей, в то время как зависимой переменной Y являлся уровень финансирования.

При этом коэффициент корреляции по данным 2014 года (r) равен 0,638. Связь между исследуемыми признаками – прямая, теснота (сила) связи по шкале Чеддока – заметная. Критическое значение t -критерия Стьюдента при данном числе степеней свободы составляет 2,086. $t_{\text{набл}} > t_{\text{крит}}$, зависимость признаков статистически значима ($p=0,001515$). Коэффициент детерминации r^2 равен 0,407 (факторный признак X определяет 40,7 % дисперсии зависимого признака Y).

Рассчитанный по данным 2015 года коэффициент корреляции (r) равен 0,102. Связь между исследуемыми признаками – прямая, теснота (сила) связи по шкале Чеддока – слабая. Критическое значение t -критерия Стьюдента при данном числе степеней свободы составляет 2,086. $t_{\text{набл}} < t_{\text{крит}}$, зависимость признаков статистически не значима ($p=0,651163$). Коэффициент детерминации r^2 равен 0,010 (факторный признак X определяет 1 % дисперсии зависимого признака Y).

Наконец, коэффициент корреляции, рассчитанный по данным 2016 года (r), равен 0,357. Связь между исследуемыми признаками – прямая, теснота (сила) связи по шкале Чеддока – умеренная. Коэффициент детерминации r^2 равен 0,127 (факторный признак X определяет 12,7 % дисперсии зависимого признака Y).

Проведенные расчеты эффективности реализации программ позволяют нам выявить четыре типа государственных программ по показателю общей эффективности (табл. 6).

Таблица 6 / Table 6

Шкала критериев оценки эффективности государственных программ Пермского края за 2014–2016 годы / Criteria for the state programs in the Perm region efficiency evaluation, 2014–2016

Общая эффективность государственных программ	Тип программ по эффективности
От 100% и выше	эффективный
От 90% (включительно) до 100%	высокий
От 80% (включительно) до 90%	средний
До 80%	недостаточный

Источник: составлено авторами.

Однако, справедливости ради, следует отметить, что отнесение той или иной программы к конкретному типу затруднено отсутствием полноценной и достоверной информации о причинах низкой степени достижения целевых показателей, равно как и низкой степени исполнения бюджетных назначений. Поскольку в случае низких значений обоих показателей результат общей

эффективности программы близок к 100 %, то это заставляет нас относить ее в разряд эффективных, что, безусловно, не соответствует действительности. Такие же значения общей эффективности возникают и при высоких (близких к 100 %) значениях степеней достижения целевых показателей и исполнения бюджетных назначений.

Именно поэтому для точного определения общей эффективности программы важно учитывать все предыдущие типологии программ как по достижению целевых показателей, так и по исполнению бюджетных назначений. Исходя из этого дифференциация программ по их общей эффективности должна быть многофакторной и «трехмерной». Это предполагает соотнесение программ по анализируемым нами параметрам.

Результаты такой классификации государственных программ представлены в табл. 7.

Таблица 7 / Table 7

Типология эффективности государственных программ Пермского края за 2014–2016 годы, % /
Efficiency-based typology of the state programs in the Perm Region, 2014–2016, %

№ п/п	Наименование государственной программы	2014 год	2015 год	2016 год
1	Взаимодействие власти и общества	106	107	86
2	Воспроизводство природных ресурсов	95	92	84
3	Государственное управление	134	120	119
4	Государственные финансы	77	98	104
5	Доступная среда	113	101	91
6	Занятость населения	70	87	86
7	Здравоохранение	92	93	84
8	Земельные ресурсы и имущество	60	92	85
9	Информационное общество	102	104	83
10	Качественное жилье и ЖКХ	295	153	108
11	Культура	113	91	117
12	Общественная безопасность	99	95	104
13	Образование и наука	87	90	94
14	Развитие территорий	88	87	101
15	Сельское хозяйство и развитие сельских территорий	77	90	95
16	Семья и дети	90	89	93
17	Социальная поддержка	80	98	93
18	Транспорт	65	100	84
19	Туризм	-	-	116
20	Физкультура и спорт	91	88	95
21	Экономическое развитие	77	76	93
22	Энергосбережение	84	84	117

Источник: составлено авторами.

Отдельно следует выделить тип программ, по которым за анализируемый период достижение целевых показателей превысило затраченные бюджетные средства и, таким образом, их общая эффективность составила больше 100 %: «Государственное управление» (весь период), «Информационное общество», «Взаимодействие власти и общества», «Доступная среда» (2014–2015 годы), «Культура» (в 2014 и 2016 годах).

Программы, показавшие уровень общей эффективности от 90 % до 100 % за 2014–2016 годы, целесообразно отнести к высокоэффективным – «Воспроизводство природных ресурсов», «Здравоохранение», «Общественная безопасность» (2014–2015 годы). Однако в 2016 году эффективность этих программ, за исключением программы «Общественная безопасность», снизилась. Также достаточно высокий показатель эффективности использования бюджетных средств отмечается у государственных программ, которые за два года исследуемого трехлетнего периода показали средний уровень эффективности – «Образование и наука», «Физкультура и спорт», «Семья и дети», «Социальная поддержка».

К программам со средним уровнем общей эффективности относятся программы: «Развитие территорий», «Энергосбережение». Однако в 2016 году обе эти программы показали высокий уровень эффективности.

Последний тип представляют так называемые «неэффективные» программы, по которым уровень отношения результатов к затратам составляет менее 80 %. По итогам 2014 года к таким программам относились: «Сельское хозяйство и развитие сельских территорий», «Транспорт», «Занятость населения», «Государственные финансы», «Земельные ресурсы и имущество». Однако уже на следующий год – в 2015 году – по указанным программам была зафиксирована высокая эффективность. Только программа «Экономическое развитие» оставалась на низком уровне эффективности в 2014–2015 годы. По итогам 2016 года к типу неэффективных программ уже ни одна из действующих на тот момент государственных программ не относилась.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, на протяжении 2014–2016 годов в Пермском крае наиболее эффективно реализовывались программы, имеющие социальный характер и курируемые исполнительными органами государственной власти социального блока Правительства Пермского края. Наименее эффективными были программы, реализуемые экономическим и инфраструктурным блоками регионального правительства.

Оценивая реализацию государственных программ Пермского края за 2014–2016 годы, можно заметить, что наиболее эффективное исполнение программ социального блока отражает высокую значимость развития социальной сферы и социальную ориентацию программного бюджета региона. Однако в группу риска входят программы, относящиеся к экономическому и инфраструктурному секторам экономики. Основными причинами такого положения дел, по мнению авторов, являются неэффективное бюджетное планирование программ и их недостаточное финансирование.

Библиографический список

Абазиева К. Г. Методологические подходы к оценке эффективности социальных программ // Terra Economicus. 2011. Т. 9, № 1. С. 55–59.

Афанасьев М. П., Шапш Н. Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 48–64.

Блусь Ю. П., Паздникова Н. П. Проблемы реализации бюджетных целевых программ социально-экономического развития территории // Экономическая безопасность: проблемы, перспективы, тенденции развития: материалы III Междунар. науч.-практ. конф., г. Пермь, 9 дек. 2016 г. Ч. 2. Пермь: Инсайт, 2016. С. 141–146.

Бреусова А. Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия: «Экономика». 2015. № 2. С. 128–136.

Добролюбова Е. И. Методические проблемы оценки эффективности государственных программ // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1. С. 95–105. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2017.1.10>.

Иванова О. Б., Моисеенко М. А. Стратегическое бюджетное планирование в контексте реализации бюджетной реформы // Вопросы экономики и права. 2013. № 5. С. 100–104.

Истомина Н. А. Программная составляющая расходов бюджета субъекта Российской Федерации как основа перехода к программному бюджету // Финансы и кредит. 2011а. № 27. С. 40–48.

Истомина Н. А. Программный подход в бюджетном планировании на федеральном уровне: тенденции становления и развития // Финансы и кредит. 2011б. № 7. С. 46–54.

Истомина Н. А. Целевые программы региона: состав и особенности реализации в 1995–2010 гг. // Финансы и кредит. 2011с. № 11. С. 40–48.

Лапушинская Г. К. Программно-целевое бюджетирование и целевое региональное программирование как две разные формы одного процесса государственного планирования // Вестник Тверского государственного университета. Серия: «Экономика». 2006. Вып. 3, № 10. С. 96–106.

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.

Минченко О. С. Подходы к оценке целевых программ в российской практике // Вопросы управления. 2012. № 2. С. 14–21.

Митрофанова И. В. Программно-целевой подход в системе стратегического управления регионом // Научный ежегодник «Стрежень». 2009. Вып. 7. С. 195–204.

Морозов С. И. Методический подход к оценке эффективности региональных инновационных программ // Проблемы современной экономики. 2012. № 3. С. 210–212.

Смирнова О. О. О системе документов в регионе в реализации закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: «Экономика и управление». 2015. № 2. С. 119–128.

Федулова С. Ф. Проблемы внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2011. Вып. 1. С. 34–38.

Шаров Л. Ф. Основы методологии согласованной оценки эффективности и результативности государственных программ [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами: электрон. науч. журнал. 2012. № 7. URL: <http://uecs.ru/uecs43-432012/item/1435-2012-07-05-07-36-35> (дата обращения: 23.03.2018).

Barilari A., Bouvier M. La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de L'Etat. 3rd ed. Paris: L.G.D.J., 2010. 272 p.

Budget Theory in the Public Sector / Ed. by A. Khan, W. B. Hildreth. London: Quorum books, 2002. 297 p.

Current Practice in Program Budgeting (PPBS): Analysis and Case Studies Covering Government and Business / Ed. by D. Norvik. N.Y.: Crane, Russak, 1973. 242 p.

Gilmour J. B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance // OECD Journal on Budgeting. 2007. Vol. 7, № 1. P. 1–40.

Kelly J. M., Rivenbark W. C. Performance Budgeting for State and Local Government. N.Y.: Routledge, 2011. 256 p.

Lee R. D. Jr., Johnson R. W., Joyce P. G. Public Budgeting Systems. 9th ed. Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers, 2012. 656 p.

Miller G. J., Hildreth W. B., Rabin J. Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. Colorado: Westview Press, 2010. 504 p.

Mitrofanova I. V. Elaboration of the Macroregion Development Strategy in the Territorial Megaproject Format: Prospects for Russia // Journal of International Scientific Publications: Economy & Business. 2011. Vol. 5, part 2. P. 50–57.

Rubin I. S. The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. 8th ed. Washington: CQ Press, 2016. 384 p.

Wildawsky A., Caiden N. The New Politics of the Budgetary Process. 5th ed. N.Y.: Longman, 2003. 288 p.

Информация об авторах

Паздникова Наталья Павловна – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры предпринимательства и экономической безопасности ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-0624-7894

ResearcherID: O-9295-2017

Электронный адрес: pazdnikovan@mail.ru

Блусь Юлия Павловна – студент специальности «Экономическая безопасность» ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0001-8340-370X

ResearcherID: P-4264-2017

Электронный адрес: juliablus777@gmail.com

Блусь Павел Иванович – канд. геогр. наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15
ORCID: 0000-0002-8332-7951
ResearcherID: E-5253-2018
Электронный адрес: piblus1962@gmail.com

Статья получена 16 апреля 2018 года

UDC 332.02

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-548-568

EXPERTS EVALUATION OF REGIONAL PROGRAM PLANNING

Natalia P. Pazdnikova

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0002-0624-7894
ResearcherID: O-9295-2017
E-mail: pazdnikovan@mail.ru

Yulia P. Blus

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0002-8340-370X
ResearcherID: P-4264-2017
E-mail: juliablus777@gmail.com

Pavel I. Blus

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0002-8332-7951
ResearcherID: E-5253-2018
E-mail: piblus1962@gmail.com

For citation:

Pazdnikova, N. P., Blus, Yu. P. and Blus, P. I. (2018), “Experts Evaluation of Regional Program Planning”, *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 548–568, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-548-568.

Introduction. The paper describes the results of experts' evaluation for the state programs efficiency in the Perm region.

Aims. The paper focuses on the indicators illustrating the efficiency of the state programs implementation in the Perm region and offers a typology for program planning.

Methods. Dynamics in state programs efficiency has been monitored and analysed; the typology for program planning is presented based on the results of the state programs efficiency evaluation by experts, correlation and regression analysis.

Results. The typology of the region's program planning is developed in the context of the efficiency results of the state programs implementation, correlation with the target figures for the state programs (outcome) and the investment rates.

Conclusion. Social programs implemented by the "social" executive bodies within Perm Regional Government proved to be the most efficient within the period under consideration. The least efficient programs happen to be the ones within the economic and infrastructure blocks of the governmental bodies.

Keywords: program planning; expert evaluation; region

References

Abazieva, K. G. (2011), "Methodological approaches to the social programs' effectiveness assessment", *Terra Economicus*, vol. 9, no. 1, pp. 55–59.

Afanasiev, M. P. and Shash, N. N. (2014), "Russian budgetary reforms: from programs of social and economic development to state programs of the Russian Federation", *Public Administration Issues*, no. 2, pp. 48–64.

Blus, Yu. P. and Pazdnikova, N. P. (2016), "Issues of budget purpose-oriented project implementation for social and economic development of a territory", *Ekonomicheskaya bezopasnost: perspektivy, tendentsii razvitiya. Materialy III Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Chast' 2* [Economic security: prospects, trends. Proceedings of the III international scientific and practical conference. Part 2], Insait, Perm, Russia, pp. 141–146.

Breusova, A. G. (2015), "Evaluation of the effectiveness of state programs", *Herald of Omsk University. Series "Economics"*, no. 2, pp. 128–136.

Dobrolyubova, E. I. (2017), "Methodological issues of evaluating effectiveness of state programs", *Regional Economy. South of Russia*, no. 1, pp. 95–105, doi: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2017.1.10>.

Ivanova, O. B. and Moiseenko, M. A. (2013), "Strategic budget planning in the context of budget reform implementation", *Economic and Law Issues*, no. 5, pp. 100–104.

Istomina, N. A. (2011a), "Program part of regional budget expenditures as the basis for transition to the program budget", *Finance and Credit*, vol. 17, no. 27, pp. 40–48.

Istomina, N. A. (2011b), "Program approach in budget planning on federal level: trends of formation and development", *Finance and Credit*, vol. 17, no. 7, pp. 46–54.

Istomina, N. A. (2011c), "Target program of region: composition and peculiarities of implementation in 1995-2010 years", *Finance and Credit*, vol. 17, no. 11, pp. 40–48.

Lapushinskaya, G. K. (2006), "Project and purpose-oriented budgeting and purpose-oriented regional project planning as two different forms of one process of state planning", *The Herald of Tver State University. Series "Economics"*, vol. 3, no. 10, pp. 96–106.

Minaeva, E. A. (2013), "Analysis of factors impacting the efficiency of the state financial control over target programs budget spendings", *Analysis of the factors affecting the efficiency of financial state control over the budget expenses*

on purpose-oriented project implementation”, *Bulletin of The Financial University*, no. 4, pp. 121–130.

Minchenko, O. S. (2012), “Approaches to the targeted programs assessment in the Russian practice”, *Management Issues*, no. 2, pp. 14–21.

Mitrofanova, I. V. (2009), “Targeted program approach in the system of regional strategic management”, *Nauchnyi ezhegodnik “Strezhen”*, vol. 7, pp. 195–204.

Morozov, S. I. (2012), “Methodological approach to evaluation of the efficacy of regional innovation programs”, *Problems of Modern Economics*, no. 3, pp. 210–212.

Smirnova, O. O. (2015), “On the system of regional documents in the implementation of the federal law “On the strategic planning of the Russian Federation””, *Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics and Management*, no. 2, pp. 119–128.

Fedulova, S. F. (2011), “The problems of implementation of result-oriented budgetingIssues concerning result-oriented budgeting”, *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya “Ekonomika i parvo”*, vol. 1, pp. 34–38.

Sharov, L. F. (2012), “Methodology basis for consistent evaluation on state government programs effectiveness and impact”, *Management of Economic Systems. Scientific Electronic Journal*, no. 7 [Online], available at: <http://uecs.ru/uecs43-432012/item/1435-2012-07-05-07-36-35> (Accessed March 23, 2018).

Barilari, A. and Bouvier, M. (2010), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de L’Etat*, 3rd ed., L.G.D.J., Paris, France.

Khan, A. and Hildreth, W. B. (ed.) (2002), *Budget theory in the public sector*, Quorum books, London, UK.

Norvik, D. (ed.) (1973), *Current practice in program budgeting (PPBS): Analysis and case studies covering government and business*, Crane, Russak, N.Y., USA.

Gilmour, J. B. (2007), “Implementing OMB’s program assessment rating tool (PART): Meeting the challenges of integrating budget and performance”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, no. 1, pp. 1–40.

Kelly, J. M. and Rivenbark, W. C. (2011), *Performance budgeting for state and local government*, Routledge, N.Y., USA.

Lee, R. D. Jr., Johnson, R. W. and Joyce, P. G. (2012), *Public budgeting systems*, 9th ed., Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, MA, USA.

Miller, G. J., Hildreth, W. B. and Rabin, J. (2010), *Performance-based budgeting. An ASPA classic*, Westview Press, Colorado, USA.

Mitrofanova, I. V. (2011), “Elaboration of the macroregion development strategy in the territorial megaproject format: Prospects for Russia”, *Journal of International Scientific Publications: Economy & Business*, vol. 5, part 2, pp. 50–57.

Rubin, I. S. (2016), *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing*, 8th ed., CQ Press, Washington, USA.

Wildawsky, A. and Caiden, N. (2003), *The new politics of the budgetary process*, 5th ed., Longman, N.Y., USA.

Received April 16, 2018