

ОЦЕНКА ПРОГРАММ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ

ОЛЬГА МЕНДЕЛЬ,
аспирант БГЭУ

Ключевым вопросом совершенствования бюджетного процесса является разработка и внедрение эффективного инструмента достижения приоритетных целей страны. Несмотря на реформирование бюджетной системы, в целом соответствующее общемировым тенденциям в управлении общественными финансами, в Республике Беларусь все еще отсутствуют встроенные механизмы повышения эффективности государственных расходов.

При подготовке проекта бюджета в заявках, поступающих от распорядителей бюджетных средств, потребности в финансировании основываются, как правило, на корректировке объемов бюджетных средств, выделенных в предыдущем году, а не на количественно измеримых, социально значимых, фактических и ожидаемых результатах расходования бюджетных средств.

В значительной мере это относится и к обоснованиям государственных программ. При принятии решения о реализации программ отсутствует их предварительная оценка, основанная на определении агрегированных показателей, позволяющих сопоставлять различные программы и составлять их рейтинг с целью реализации наиболее эффективных. Несмотря на то, что порядок разработки и реализации госпрограмм предусма-

тривает включение в их обоснование ожидаемых конечных результатов реализации программных мероприятий, это требование нередко выполняется лишь формально. Результаты во многих программах сформулированы таким образом, что они не поддаются или плохо поддаются точной количественной оценке.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что включение процедуры оценки при планировании и реализации государственной экономической политики рассматривается как необходимое условие повышения эффективности и результативности распорядителей бюджетных средств, а, соответственно, и реализуемой экономической политики.

В США новый механизм по оценке рейтинга программ (Program Assessment Rating Tool – PART) и определения их эффек-

тивности был введен в 2003 году. Преимущество этой модели – интегральная оценка эффективности бюджетных программ, представляющая собой взвешенную (с учетом коэффициента «веса» вопроса в общем значении) оценку результатов анализа различных аспектов подготовки, реализации, контроля и результатов каждой программы [1].

Для проведения процедуры оценки по данной методике все программы (проекты) разбиваются на 7 категорий, для каждой из которых существует свой набор вопросов. Кроме того, разрабатывается перечень дополнительных вопросов, учитывающих индивидуальную специфику оцениваемой программы (проекта). В соответствии с этим к каждой программе (проекту) «прикрепляется» анкета, состоящая из 100 вопросов, сгруппированных в четыре раздела, которые имеют свой удельный вес

В статье на основании анализа зарубежного опыта оценки программ и выявленных недостатков системы оценки в Республике Беларусь предложен механизм оценки программ, построенный на определении социального эффекта.

The article based on the analysis of foreign experience of program evaluation and assessment of the identified deficiencies in the Republic of Belarus proposed a mechanism for evaluating programs, built on a particular social effect.

в итоговой оценке:

1. Цели и структура программы (удельный вес – 20%).
2. Качество планирования (10%).
3. Качество управления программой (20%).
4. Достигнутые результаты (50%).

Оценка ответов на вопросы первых трех разделов может принять одно из двух значений: «Да» (максимальная оценка, равная удельному весу вопроса) или «Нет» (максимальная оценка, равная нулю). При оценке вопросов четвертого раздела респондент выставляет балльную оценку в диапазоне от 0 («Нет») до 1 («Да»). При этом если балльная оценка равна или превышает 0,5, это равносильно ответу «В большей степени», если же балльная оценка ниже 0,5, это равносильно ответу «В малой степени».

Количественное значение итоговой рейтинговой оценки переводится в качественное – «Эффективно», «Умеренно эффективно», «Адекватно», «Неэффективно» и «Результаты не проявлены». Программа считается эффективной, если ее численная оценка находится в диапазоне 85–100 баллов, умеренно эффективной – 70–84 балла, адекватной – 50–69 баллов, неэффективной – 0–49 баллов. Если вышеприведенная методика оценки не выявляет результаты финансируемой программы, то ее балльная оценка отсутствует, и она получает статус программы, не проявившей результатов [3].

В Южной Корее оценка программ проводится с использованием определенного набора социологических методов. При этом оценочная деятельность эффективности реализации бюджетных программ включает в

себя как систематический сбор и анализ информации, так и предоставление отчетов, подготовленных на основе такого анализа [4]. Впоследствии эти отчеты используются для внесения изменений в программные мероприятия, изменения стиля управления или повышения эффективности реализации проекта или программы. Данный метод обеспечивает наиболее детальной и надежной информацией. Однако он затратный и требует большого количества времени, что препятствует его широкому использованию в странах, испытывающих серьезный дефицит бюджетных ресурсов.

Для проведения детальной оценки Министерство стратегии и финансов ежегодно отбирает до 10 программ. Анализ производится на основе специально разработанного перечня контрольных вопросов, который содержит вопросы о структуре, системе управления и ходе реализации программы и достигнутых результатах. Ежегодно анализируется примерно треть программ и около 300 подпрограмм. Деятельность по оценке эффективности обычно выделяется в отдельную подпрограмму.

В Казахстане оценка эффективности реализации государственной программы осуществляется государственным органом, ответственным за ее разработку (внутренняя оценка), и уполномоченным органом (внешняя оценка).

Процесс проведения оценки состоит из анализа:

- 1) хода реализации государственной программы и плана мероприятий;
- 2) эффективности использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов;

3) степени достижения запланированных задач и индикаторов;

4) влияния реализации государственной программы на социально-экономическое развитие страны.

Самым сложным процессом для Казахстана является оценка последствий программы, хотя все же используется в практике, особенно при изучении последствий экономического регулирования. Трудность состоит в том, что последствия могут проявляться не сразу, а через определенный промежуток времени, иногда довольно продолжительный. Более того, часто не очень ясны причины, которые привели к таким последствиям, так как это может быть не связано с данной программой, а является побочным результатом других процессов. Кроме того, часто бывает очень сложно выразить последствия в количественных показателях [2].

Таким образом, как показывает анализ, проведение оценки позволяет анализировать и качество исполнительской деятельности, и социально-экономические проблемы, своевременно корректировать экономическую политику на микро-, мезо- и макроуровне.

Однако, несмотря на имеющиеся позитивные примеры оценочной практики в разных странах, сегодня проблема оценки эффективности реализуемых программ до конца не решена, и в мире нет стран, которые бы были полностью удовлетворены своими показателями. Поэтому вопрос оценки эффективности реализации программ продолжает оставаться одним из самых важных.

В связи с тем, что в настоящее время отсутствуют агрегированные показатели оценки программ, которые позволяли бы сопоставить различные программы с целью выбора наиболее эффективных до начала их реализации, предлагается внедрить механизм на основании оценки социального эффекта.

Данный механизм предусматривает следующие этапы реализации:

1. Определение целевых групп (например, специалисты с высшим образованием, специалисты со средним специальным образованием и т.д.).

2. Оценка значимости программы для каждой целевой группы. Рекомендуемая шкала от 1 до 10 (п – максимальный приоритет, 1 – минимальный приоритет). Итог определялся на основании среднеарифметического значения по каждой группе ($ЦГ_j^i$).

3. Определение перечня направлений улучшения для всех целевых групп (т.е. какие улучшения планируется осуществить в результате реализации программы, например, обеспечение занятости населения, строительство жилья и т.д.).

4. Оценка значимости рассмотренных направлений для каждой целевой группы в виде понижающих или повышающих коэф-

фициентов. Рекомендуемый интервал изменения коэффициентов, отражающих значимость направлений:

$$НУ_{jk}, (j = \overline{1, m}; k = \overline{1, p}),$$

[-0,2; 1] с шагом 0,1. Таким образом, направление улучшения, не имеющее высокой степени значимости, может быть оценено при помощи понижающего коэффициента -0,2 или -0,1. Относительно нейтральная ситуация характеризуется значениями от 0 до 0,2, а высокий уровень приоритета в отношении направления – от 0,3 до 1.

5. Определение перечня методов реализации для всех направлений (т.е. какими методами планируется осуществить улучшения, например, обеспечение занятости населения путем повышения квалификации специалистов, строительство жилья путем выдачи льготных кредитов на строительство и т.д.).

6. Оценки степени потенциальной эффективности и адекватности рассмотренных методов для каждого отдельного направления в виде понижающих или повышающих коэффициентов. Рекомендуемый интервал изменения значений коэффициентов методов реализации:

$$M_{kl}, k = \overline{1, p}; l = \overline{1, r}$$

[-0,5; +0,5] с шагом 0,1. Таким образом, метод, не отвечающий требованиям адекватности и эффективности для соответствующего

направления, может быть оценен при помощи понижающего коэффициента от -0,5 до -0,1. Относительно нейтральная ситуация характеризуется значением 0, а высокий уровень эффективности метода – от 0,1 до 0,5.

7. Расчет агрегированного показателя социального эффекта на основании мультипликативной функции:

$$СЭ^i = \sum_{j \in M} ЦГ_j^i \cdot (1 + \sum_{k \in P} НУ_{jk}^i \cdot (1 + \sum_{l \in R} M_{kl}^i)),$$

где СЭⁱ – социальный эффект i-ой программы;

$ЦГ_j^i$ – степень приоритетности j-ой целевой группы из множества М, выявленная в i-ой программе;

$НУ_{jk}^i$ – степень значимости k-ого направления по улучшению состояния j-ой целевой группы из множества Р, выявленного в i-ой программе;

M_{kl}^i – потенциальная эффективность и адекватность метода l в рамках k-ого направления из множества R, выявленного в i-ой программе.

Таким образом, в предложенном методе разработан агрегированный показатель социального эффекта, в результате чего можно сопоставить результаты различных программ и составить рейтинг программ на предварительной стадии их реализации.

1. Беленчук А.А. Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал, 2010. – № 3. – с. 42.
 2. Есимова Ш.А. Оценка эффективности государственных программ в Республике Казахстан // Університетські наукові записки, 2009. – № 3 (31). – с. 258–260.
 3. Лапин А.Е., Ломовцева И.Н., Илехменев В.А. Оценка эффективности реализации государственных программ (американская и российская практика) // Научные ведомости, 2013. – № 7 (150). – с. 80–86.
 4. Шаш Н.Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал, 2011. – № 2. – с. 63–64.
 5. Kusek, Jody Zall / Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners / Jody Zall Kusek and Ray C. Rist. – Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2004. – 248 p.
 6. Miller, G.I., Hildreth, W.B., Rabin, J. Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. – Colorado: Westview Press, 2010. – p. 341.