

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЫПОЛНЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ НЕДОСТАТКОВ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ЦЕЛЕВЫМИ ПРОГРАММАМИ РАЗВИТИЯ ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА (НА ПРИМЕРЕ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ)

ЖУКОВ А.А., *Институт региональных экономических исследований, Москва*

В данной статье приводится результат оценки эффективности выполнения региональной целевой программы развития дорожного хозяйства Ярославской области, полученный с помощью методики оценки и рейтингования программ PART, а также определяются основные недостатки, присущие выполняющимся в настоящее время региональным целевым программам.

Под *программой* понимается деятельность или совокупность видов деятельности, предназначенных для достижения поставленной цели. Программы являются отличительной чертой развитого общества и выполняются для целостного решения сложных проблем путем выполнения нескольких органично взаимосвязанных проектов. То есть программы возникают там, где приходится иметь дело с несколькими «темами», в то время как проект ограничивается одной.

Создание целевых программ является результатом использования программно-целевого метода. *Программно-целевое планирование и управление* – один из видов планирования и управления, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение поставленных целей. Метод программно-целевого планирования позволяет увязывать цели с ресурсами при помощи программ. Отличительными особенностями метода являются его «активность» и двойственность. Под «активностью» понимается возможность не только осуществлять наблюдение за ситуацией, но и влиять на ее последствия. Двойственность выражается в объединении планирования и фактического влияния на экономические показатели [1].

Программно-целевое планирование построено по логической схеме «цели – пути – способы – средства». Сначала определяются цели, которые должны быть достигнуты, потом намечаются пути их реализации, а затем – детализируются способы и средства достижения целей. В результате получается программа – конечный результат программно-целевого планирования.

Следует отметить, что разработка программ (в том числе целевых) приняла в нашей стране в последнее время повсеместный характер. На федеральном, региональном и муниципальном уровнях разрабатываются как комплексные (охватывающие все сферы территориального хозяйства), так и отраслевые программы. Кроме того, встречаются программы, посвященные проблемам группы отраслей (например, отраслям транспортной инфраструктуры).

Целевые программы предназначены для решения проблемных социально-экономических вопросов и разрабатываются на срок от одного года (краткосрочные) до нескольких десятков лет (долгосрочные). Однако чаще встречаются среднесрочные программы сроком от 2 до 5 лет.

На региональном уровне в сфере дорожного хозяйства в настоящее время действуют целевые программы в 47 регионах страны.

В Ярославской области в сфере дорожного хозяйства в настоящее время действуют областная целевая программа в соответствии с постановлением от 12 сентября 2007 г. N 393-а «Об областной целевой программе развития сети автомобильных дорог Ярославской области на 2008 – 2009 годы» и ведомственная целевая программа «Сохранность автомобильных дорог Ярославской области на 2009 – 2011 годы» [2]. В данной статье речь пойдет о среднесрочной областной целевой программе на 2008 – 2009 годы. Также стоит отметить, что с 1 января 2010 года вступает в силу новая долгосрочная областная целевая программа в соответствии с Постановлением Правительства Ярославской области от 24 декабря 2008 г. N 708-п «Об утверждении областной целевой программы развития сети автомобильных дорог Ярославской области на 2010-2015 годы».

По срокам реализации областная целевая программа развития сети автомобильных дорог Ярославской области на 2008 – 2009 годы является среднесрочной (среднесрочными являются целевые программы со сроком реализации от 1 до 5 лет). Единственным источником финансирования является областной бюджет, из которого в течение двух лет на развитие сети автомобильных дорог планировалось выделить более 235 млн. рублей (81 млн. рублей в 2008-м и более 154 млн. рублей в 2009 году) [3]. По количеству этапов реализации целевая программа является одноэтапной, то есть выполняется за один этап в течение 2008 – 2009 годов. По назначению целевая программа является узкоспециализированной, а не комплексной, т.к. в план мероприятий включаются только работы по строительству и реконструкции дорог и мостов. Целевая программа не содержит разбиения на подпрограммы. По механизмам реализации целевая программа является конкурсной, поскольку работы, включенные в план мероприятий программы, выполняются на конкурсной основе в результате проведения открытых торгов и аукционов. По эффективности финансирования целевая программа является самокупаемой, а также носит перманентный характер (на смену одной целевой программе приходит другая). По статусу целевая программа является самостоятельной и не входит в какую бы то ни было другую целевую программу (например, в целевую программу развития транспортного комплекса региона, как в республике Татарстан). Основными направлениями расходования денежных средств являются строительство и реконструкция дорог и мостов.

Для оценки эффективности выполнения региональной целевой программы развития сети автомобильных дорог Ярославской области на 2008 – 2009 годы был использован метод оценки и рейтингования программ PART (Program Assessment Rating Tool), разработанный американскими учеными и предназначенный для оценки эффективности разработки и выполнения программ. Данный метод входит в группу экспертных, слабостью которых является большая доля субъективности при выставлении конечных оценок, однако при наличии полного объема необходимой информации точность оценки данным методом очень высока. К тому же, метод оценки и рейтингования программ PART является весьма гибким и может изменяться по желанию эксперта. Эксперт может

сам определять необходимое для комплексной оценки программы количество интегральных (базовых) и частных критериев, способы расчета, балльную шкалу. Чем больше используется интегральных и частных критериев, тем выше достоверность оценки. Естественно, при условии наличия всей необходимой для оценки информации.

Метод PART основан на многокритериальной оценке базовых характеристик программ. Для оценок программ разработчиками рекомендуется использовать следующие критерии [4].

1. *«Цели и структура программы»*. Определяется ясность целей и важность программы для решения проблем федерального (регионального, муниципального) значения, эффективность предлагаемых механизмов решения проблемы и выделения ресурсов.

2. *«Стратегическое планирование»*. Оценивается наличие долгосрочных и годовых целей реализации программы и показателей ее результативности.

3. *«Управление программой»*. Оценивается уровень менеджмента программы, включая финансовый мониторинг и контроль за исполнением программных мероприятий.

4. *«Результаты выполнения программы»*. Оценивается ход реализации программы с точки зрения поэтапного достижения долгосрочных и обеспечения реализации годовых целей.

По первым трем критериям предусмотрены три формы ответов: «да» – 1, «нет» – 0, и «вопрос неприменим». Каждый из критериев может разделяться на подкритерии (от 4 до 8). Итоговая оценка по первым трем критериям рассчитывается следующим образом:

$$R_i = a_i \times (100 / N_i - b_i),$$

где a_i – количество ответов «да», N_i – число подкритериев для i -го критерия, b_i – количество ответов «вопрос неприменим», R_i – итоговая оценка.

По четвертому критерию предусмотрена более гибкая схема. Здесь возможны 4 варианта ответов: «да», «в значительной степени», «в незначительной степени», «нет». Этим словесным градациям качества соответствуют следующие числовые значения: «1», «0,67», «0,33», «0».

Итоговая оценка по критерию «Результаты выполнения программ» рассчитывается по формуле:

$$R_4 = \frac{100}{N} \times (a_{4,1} \times 1 + a_{4,2} \times 0,67 + a_{4,3} \times 0,33 + a_{4,4} \times 0),$$

где $a_{4,1}$ – количество ответов «да», $a_{4,2}$ – количество ответов «в значительной степени», $a_{4,3}$ – количество ответов «в незначительной степени», $a_{4,4}$ – количество ответов «нет».

В целях исключения субъективизма в Инструкции для пользователей, разработанной Административно-бюджетным управлением, утвердительный ответ на каждый вопрос тщательно регламентируется. Основные регламенти-

руемые индикаторы – это обосновывающие ответ комментарии и документальные свидетельства.

Помимо стандартного набора вопросов по всем оцениваемым программам разработаны специальные вопросы в зависимости от типа той или иной программы.

Для четырех интегральных (базовых) критериев приняты следующие веса (табл. 1).

Таблица 1.

Веса базовых критериев

№	Интегральный критерий	Вес критерия, W_i
1.	«Цели и структура программы»	0,2
2.	«Стратегическое планирование»	0,1
3.	«Управление программой»	0,2
4.	«Результаты выполнения программы»	0,5

Как видно из таблицы, наибольший вес в интегральной оценке программы имеет критерий результативности. Относительно низкий вес критерия «Стратегическое планирование» объясняется тем, что ряд ключевых подкритериев данного критерия перекликается с подкритериями четвертого критерия.

Веса подкритериев (частных критериев) по умолчанию определяются как равновесовые (в пределах интегрального критерия), то есть вес частного критерия (показателя) принимается за $100/N$ (где N – число частных критериев для данного интегрального).

В ходе оценки рассчитываются как общий (интегральный) рейтинг программы, так и частные рейтинги по разделам. Схема таких расчетов показана в таблице 2.

Таблица 2.

Расчет интегрального и частных рейтингов программы

№	Интегральный критерий	Число частных критериев, N_i	Вес частного критерия	Значение оценки, X_{ij}	Частный рейтинг по данному интегральному критерию, R_i
1.	«Цели и структура программы»	$N_1(5)$	$\frac{100}{N_1}$	1;0	$R_1 = \frac{100}{N_1} \times \sum_{j=1}^{N_1} X_{1j}$
2.	«Стратегическое планирование»	$N_2(8)$	$\frac{100}{N_2}$	1;0	$R_2 = \frac{100}{N_2} \times \sum_{j=1}^{N_2} X_{2j}$
3.	«Управление программой»	$N_3(5)$	$\frac{100}{N_3}$	1;0	$R_3 = \frac{100}{N_3} \times \sum_{j=1}^{N_3} X_{3j}$
4.	«Результаты выполнения программы»	$N_4(4)$	$\frac{100}{N_4}$	1; 0,67; 0,33; 0	$R_4 = \frac{100}{N_4} \times \sum_{j=1}^{N_4} X_{4j}$

Интегральный рейтинг рассчитывается по формуле:

$$R = 0,2 \times R_1 + 0,1 \times R_2 + 0,2 \times R_3 + 0,5 \times R_4$$

Полученные значения интегрального и частных рейтингов программы приводятся в процентах. Соответственно, диапазон их значений может колебаться от 0% до 100%.

Рассмотрим частные подкритерии [4,5].

Критерий I. «Цели и структура программы». Вес критерия $W_1 = 0,2$; количество частных критериев - 5.

Подкритерий 1.1. Сформулирована ли основная цель программы четко и ясно?

Подкритерий 1.2. Направлена ли программа на решение конкретной существующей проблемы, отражает ли она интересы или потребности, которые можно четко определить и которые действительно существуют в настоящее время?

Подкритерий 1.3. Построена ли программа таким образом, что она не дублирует какие-либо другие федеральные, региональные или местные программы или частные инициативы?

Подкритерий 1.4. Является ли построение программы и используемые в ней механизмы наиболее эффективными с точки зрения решения поставленной задачи?

Подкритерий 1.5. Эффективна ли структура программы с точки зрения обеспечения целевого характера программы, то есть для того, чтобы выделяемые ресурсы дошли до предполагаемых бенефициариев, и/или для того, чтобы иным способом обеспечить выполнение цели программы?

Критерий II. «Стратегическое планирование». Вес критерия $W_2 = 0,1$; количество подкритериев – 8.

Подкритерий 2.1. Сформулировано ли в программе ограниченное число количественно измеримых показателей, отражающих достижение конечных социально-экономических результатов ее выполнения?

Подкритерий 2.2. Сформирован ли в программе временной план-график достижения количественно измеримых долгосрочных целей программы?

Подкритерий 2.3. Сформулировано ли в программе ограниченное число количественно измеримых годовых показателей хода выполнения программы, которые отражают достигнутый прогресс в отношении реализации долгосрочных целей программы?

Подкритерий 2.4. Представлены ли в программе исходные (базовые) значения для ежегодных показателей, необходимые для ежегодной оценки хода реализации программы?

Подкритерий 2.5. Определены ли в программе обязательства всех ее участников и насколько их деятельность отражается на выполнении годовых и долгосрочных целей программы?

Подкритерий 2.6. Проводятся ли на регулярной основе или по мере необходимости независимые экспертизы программы, связанные с оценкой хода ее реализации и подготовкой рекомендаций по корректировке программы?

Подкритерий 2.7. Четко ли увязаны бюджетные заявки на финансирование программы с выполнением годовых и долгосрочных целей программы, и отражены ли в бюджете программы потребности в ресурсах в полном объеме и прозрачным образом?

Подкритерий 2.8. Были ли предприняты руководством программы действенные меры для исправления имеющихся недостатков в области стратегического планирования?

Критерий III. «Управление программой». Вес критерия $W_3 = 0,2$; количество подкритериев – 5.

Подкритерий 3.1. Производится ли министерством или ведомством, осуществляющим реализацию программы, своевременный сбор достоверной информации о ходе выполнения программы, включая информацию, получаемую от участников программы, и используется ли эта информация в целях управления программой и улучшения хода ее выполнения?

Подкритерий 3.2. Ответственны ли руководители программы, а также ее участники, за расходование средств программы, соблюдение графиков и показателей хода выполнения программы?

Подкритерий 3.3. Расходуются ли средства, выделенные по программе (как средства федерального бюджета, так и средства участников), своевременно, и используются ли они по своему целевому назначению?

Подкритерий 3.4. Осуществляется ли координация действий по реализации данной программы и других программ, направленных на достижение сходных социально-экономических результатов?

Подкритерий 3.5. Были ли предприняты в ходе реализации программы действенные меры по преодолению недостатков в управлении программой?

Критерий IV. «Результаты выполнения программы». Вес критерия $W_4 = 0,5$; количество подкритериев – 4.

Подкритерий 4.1. Продемонстрирован ли в ходе реализации программы необходимый прогресс в достижении долгосрочных целей?

Подкритерий 4.2. Выполняются ли в ходе реализации программы (включая участников программы) годовые целевые показатели?

Подкритерий 4.3. Обеспечивается ли ежегодное снижение или поддержание на постоянном уровне удельных затрат на единицу прямого результата в ходе реализации программы?

Подкритерий 4.4. Имеются ли независимые оценки, показывающие, что программа является эффективной и обеспечивает достижение намеченных результатов?

Оценки программ в словесных градациях качества приведены в табл. 3.

Оценки программ в словесных градациях качеств

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

По итогам оценки эффективности выполнения региональной целевой программы развития сети автомобильных дорог Ярославской области на 2008 – 2009 годы целевая программа была признана адекватной со значением интегрального рейтинга 57%.

Относительно невысокий интегральный рейтинг программы при хорошей результативности объясняется использованием неэффективных механизмов разработки программы, отсутствием четко и ясно поставленной социальноориентированной цели, чрезвычайной краткостью изложения информации, отсутствием данных экстраполяции, то есть данных о состоянии дорожно-мостового хозяйства, финансировании, объемах работ за предшествующие периоды с формированием определенных выводов. В программе, кроме заказчика, не прописаны обязанности других сторон и степень их влияния на достижение конечного результата. Также не содержится информации о проведении независимых экспертиз хода выполнения программы.

К достоинствам программы в плане ее разработки стоит отнести четкий график выполнения работ с указанием причин включения мероприятий в план работ, наличие методики оценки эффективности выполнения целевой программы, наличие целевых индикаторов. По итогам реализации программы практически полностью был выполнен намеченный комплекс мероприятий и освоены все выделенные денежные средства, что является показателем хорошей результативности программы.

Для сравнения эффективность выполнения региональной целевой программы развития сети автомобильных дорог Ярославской области близка к эффективности выполнения региональных целевых программ развития дорожного хозяйства Красноярского края (значение интегрального рейтинга 58%), Московской (57%), Оренбургской (55%), Челябинской (58%) областей и республики Чувашия (58%).

Как писалось выше, в настоящее время целевые программы развития и совершенствования дорожного хозяйства выполняются в 47 регионах страны. В результате оценки эффективности их выполнения были получены следующие данные (табл. 4):

Таблица 4.

Результаты оценки эффективности выполнения РЦП развития дорожного хозяйства

	Оценки				Всего
	Эффективная	Умеренно эффективная	Адекватная	Неэффективная	

Количество программ	0	3	31	13	47
Доля программ	0%	6,4%	66%	27,6%	100%

Как видно из табл. 4, принятые в настоящее время на региональном уровне целевые программы развития дорожного хозяйства не отвечают в полной мере требованиям эффективности. Лишь 3 целевые программы в Курской, Мурманской и Нижегородской областях могут быть названы с учетом вышеописанной градации умеренно эффективными. Еще 4 программы Астраханской, Вологодской, Сахалинской областей и Приморского края близки к значению интегрального рейтинга эффективности 70%.

Наименее эффективными оказались региональные целевые программы развития дорожного хозяйства Белгородской, Новгородской, Свердловской областей, а также Пермского края и республики Саха (Якутия).

Оценка региональных целевых программ развития дорожного хозяйства методом оценки и рейтингования программ PART, в том числе в Ярославской области, позволила выявить основные недостатки региональных целевых программ развития отрасли. В первую очередь, к таковым относятся:

1. Отсутствие у большинства программ четко и ясно поставленной цели, отражающей ориентацию программы и способы достижения целей;
2. Наличие региональных или местных программ, частично дублируемых рассматриваемые;
3. Отсутствие или недостаточное количество независимых экспертиз программ, выполняемых специально привлеченными для этой цели сторонними организациями;
4. Отсутствие или недостаточное количество используемых для оценки эффективности выполнения программ социально-экономических индикаторов, а также отсутствие методик их расчета;
5. Отсутствие данных экстраполяции, на основе которых строится текущая программа;
6. Отсутствие четкого обоснования приоритетности работ, включенных в целевую программу;
7. Малое внимание, уделяемое в ряде программ работам по модернизации и развитию объектов инфраструктуры дорожного хозяйства, в частности, мостового хозяйства;
8. Использование неэффективных механизмов управления программой и др.

Большинство вышеописанных недостатков является следствием отсутствия единой методики составления и управления целевыми программами. Так, большинство программ страдает отсутствием конкретно описанных механизмов реализации и осуществления контроля за программами. Отсутствуют единые социально-экономические индикаторы оценки эффективности программ и методики их расчета. Не приводится обоснование выбора мероприятий, включенных в программу и т.д. Даже при весьма скупых объемах финансовых

средств, выделяемых региональными бюджетами на развитие дорожного хозяйства, устранение описанных недостатков способно заметно повысить качество и результативность целевых программ.

ЛИТЕРАТУРА

- 1) Жуковский А.И., Васильев С.В., Штрейс Д.С. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе канадского опыта): Уч.-метод. пособие. – Оттава – М. – В. Новгород, 2006.
- 2) Региональное законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://regionz.ru> (дата обращения 10.07.2009).
- 3) Постановление Правительства Ярославской области от 12 сентября 2007 г. N 393-а «Об областной целевой программе развития сети автомобильных дорог Ярославской области на 2008 – 2009 годы».
- 4) Instructions for Program Assessment Rating Tool / Office of Management and Budget. – Washington, D.C, 2005.
- 5) Беляев И.П., Палагин В.С. Оценка эффективности выполнения крупных проектов и программ и приоритетные направления развития проектного менеджмента в РФ // Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение национального стратегического проектирования, приоритетных национальных проектов и программ: труды IV научн.-практ. конф. (Москва, 21-22 мая 2008 г.). – М., 2009. 424 с.