

УДК 338.24 (470.53)

ОРГАНИЗАЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ В Г. ПЕРМИ

А.М. Елохов, к. экон. наук, проф. кафедры менеджмента, ректор Западно-Уральского института экономики и права

Западно-Уральский институт экономики и права, 614000, г. Пермь, ул. Сибирская, 35д
 Электронный адрес: reader1201@rambler.ru

Исследуются организация и эффективность программно-целевого управления в г. Перми. Раскрываются причины недостаточной эффективности целевых программ, реализуемых в городе, и условия обеспечения эффективности муниципального программно-целевого управления.

Ключевые слова: программно-целевое управление; целевая программа; организационный механизм разработки целевых программ; эффективность программ.

Согласно бюджетному посланию Президента РФ «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» «необходимо начать полномасштабное внедрение с 2012 года программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления»[1].

Можно выделить характерно два различных периода использования программно-целевого управления в нашей стране: период командно-административной (плановой) экономики и этап использования рыночных механизмов (конкуренции) [2]. Интересно проследить, как реализация программно-

целевого метода в рыночных условиях учитывает недостатки плановой экономики и избегает их.

Оценим организацию и успехи программно-целевого управления в современных условиях на примере муниципального образования г.Пермь. Город Пермь – крупнейший город Пермского края, администрация которого с 1998 г. стала активно применять программно-целевой подход к управлению социально-экономическим развитием и нарабатала определенный опыт в этой сфере деятельности. Об этом свидетельствуют данные табл.1.

Таблица 1

Динамика количества целевых программ (ЦП) в г. Перми

Показатель	Год							
	1998	2000	2004	2006	2008	2009	2010	2011
Количество ЦП, ед.	16	18	22	11	9	32	39	34
Объем средств из бюджета, млн. руб.	83,1	70,1	64,9	169,9	275,5	3076,4	4553,7	4588,0
Доля программ в бюджете, %	3,9	2,4	1,1	1,9	1,1	14,14	21,16	20,65
Объем средств на программу, млн. руб.	5,2	3,9	2,95	15,5	30,6	96,1	116,8	134,9

Из табл. 1 видно, что количество целевых программ (ЦП) за рассматриваемый период удвоилось, бюджетное финансирование ЦП выросло в 2,5 раза. Объем целевого финансирования одной программы в 2011 г. вырос до 134,9 млн. руб., что превышает уровень 1998г. в 25,9 раза. Доля программ в бюджете выросла в 5,3 раза. Очевидно, что

происходит нарастание интереса к программам. С 2009г. изменилась структура ЦП. В 2009г. в городе было реализовано – 32 ЦП, в т. ч.: 7 городских целевых программ (ГЦП), 20 ведомственных целевых программ (ВЦП) и 5 долгосрочных целевых программ (ДЦП); в 2010 г. – 39 ЦП: 7 ГЦП, 20 ВЦП, 12 ДЦП; в 2011 г. – 34 ЦП: 22 ВЦП и 12 ДЦП (табл. 2).

Таблица 2

Количество и структура программ Перми с 2008 по 2011 года

Вид ЦП	Год							
	2008		2009		2010		2011	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
ГЦП	9	100	7	21,9	7	17,9	-	-
ВЦП	-	-	20	62,5	20	51,3	22	64,7
ДЦП	-	-	5	15,6	12	30,8	12	35,3
Всего	9	100	32	100	39	100	34	100

Как видим, наибольшую долю занимают ведомственные целевые программы. В 2011 г. их доля в общем количестве программ составила 64,7 %, доля ГЦП снизилась до нуля, доля ВЦП не изменилась по сравнению с 2010г. Поясним сущность программ разного вида. ГЦП – документ, представляющий собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс мероприятий, ориентированных на эффективное решение приоритетных для социально-экономического развития города задач, влияющих на развитие муниципального образования в целом. ДЦП – комплекс мероприятий, взаимоувязанных по срокам, исполнителям, ресурсам и направленных на достижение целей и решение задач социально-экономического развития г. Перми. ДЦП разрабатывается в случае, если

для решения поставленных задач требуется применение комплексного и межотраслевого подходов (когда в реализации программы принимают участие несколько исполнителей мероприятий). Срок их не менее 3 лет. ВЦП – комплекс мероприятий, согласованных по срокам и ресурсам, порядку разработки, утверждения и реализации которых установлен администрацией г. Перми, направленных на решение задач отдельного функционального органа (подразделения) или территориального органа администрации г. Перми и исполняемых этим функциональным органом (подразделением) или территориальным органом администрации г. Перми. Изменился рейтинг программ и в показателях финансирования (табл.3).

Таблица 3

Расходы на программы в расходах бюджета г. Перми

Показатель	2008		2009		2010		2011	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%
Расходы бюджета, всего, в т.ч.:	23420,7	100	21767,5	100	21 519,6	100	22220,2	100
ГЦП	275,5	1,1	317,5	1,46	377,7	1,76	-	-
ВЦП	-	-	2343,8	10,77	2913,9	13,54	3242,2	14,59
ДЦП	-	-	415,0	1,91	1262,0	5,86	1345,9	6,06
Итого расходов на ЦП	275,5	1,1	3076,3	14,14	4553,6	21,16	4588,1	20,65

Таблица 3 подтверждает возросшее значение ВЦП. На их долю приходится в 2011г. 14,59% общих расходов городского бюджета, или 70,7% общих программных расходов в городе.

Таким образом, данные табл. 2 и 3 убедительно свидетельствуют о том, что в программно-целевом управлении продолжается «советский» курс на решение задач отдельного функционального органа администрации города, а не на решение приоритетных задач, влияющих на развитие города в целом. Об этой проблеме мы писали, анализируя городские программы еще в 2000–2005 гг.:

«Повышенная активность разработчиков различных программ была вызвана не заботой о реальном социально-экономическом развитии муниципальных образований, а возможностями получить дополнительное финансирование, прикрыть недостатки отраслевого муниципального управления» [3, с.50].

Разнообразие программ потребовало разработки соответствующей нормативно-правовой базы. В 1998г. программирование регулировалось распоряжением главы города, занимавшим полстраницы формата А4. На 01.01.2012 в городе Перми приняты и действуют ряд документов по ПЦУ:

1) Положение о порядке разработки и реализации городских целевых программ, принятое Пермской городской Думой от 21 октября 2003 г. № 127 в редакции от 26 августа 2008 г. № 243.

2) Постановление администрации города Перми от 10 октября 2011 г. № 573 о внесении изменений в постановление администрации города Перми от 31.12.2009 № 1061 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ их формирования и реализации».

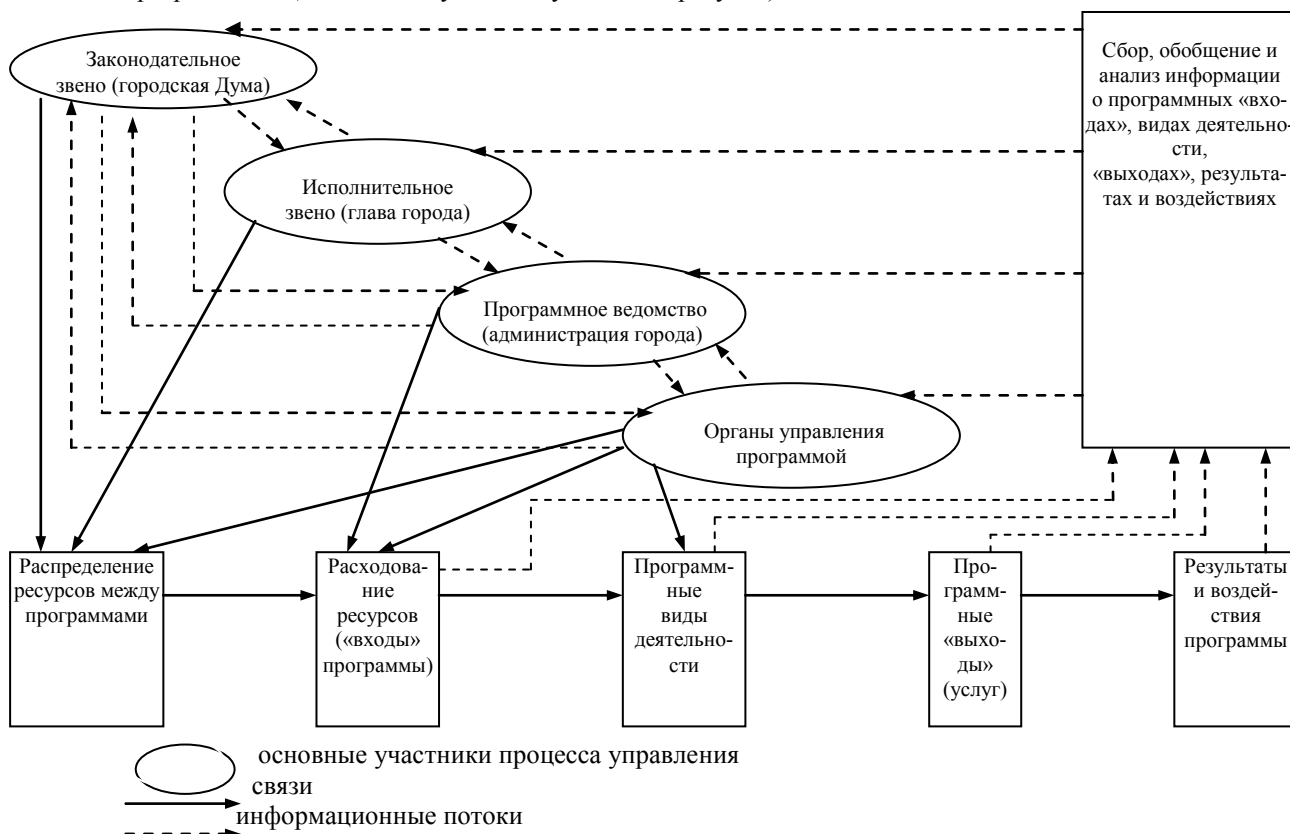
3) Постановление администрации города Перми от 13 октября 2011 г. № 622 о внесении изменений в постановление администрации города Перми от 24 декабря 2009 г. № 1014 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке, утверждения и реализации ведомственных целевых программ».

Программа каждого вида имеет определенную нормативно-правовую основу. Стоит отметить, что нормативная база программирования ориентирована на ВЦП, по которым имеется наиболее простой механизм запуска программы [5]. В основе же ДЦП лежит концепция, которая представляет собой целостную систему представлений о целях, основных направлениях и механизмах решения задач социально-экономического развития г. Перми посредством реализации долгосрочной целевой программы. ГЦП имеет самую сложную

структуру и процедуру осуществления. Очевидно, что нормативные материалы по программированию отражают их ведомственную направленность.

Координатор программ предусмотрен только для ГЦП, доля которых к 2011 г. снизилась до нуля. Для остальных ЦП сегодня нет единого подразделения, которое занималось бы научно-методическим и оперативным руководством формированием и реализации ЦП, а также сопровождением (мониторинг) федеральных и региональных программ. Ранее (1997–2000гг.) в администрации Перми этим занимался комитет по перспективному развитию города, сегодня его нет, программами занимаются все комитеты и управления администрации, сводные анализы и отчеты делает планово-экономический департамент и департамент финансов.

Управляющее воздействие на исполнителей программ по вертикали замыкается на ведомствах; далее оно расщепляется на многочисленные связи с исполнителями, расположенными вдали от центра общего руководства программой [4]. Это не позволяет обеспечить действенный контроль программ по вертикальным связям, а также их горизонтальную координацию в пределах города [6]. В свете сказанного представляется оправданным формирование в городской администрации специального программного подразделения (см. рисунок).



Программное ведомство в системе управления программой

Целевая программа – это система практических действий по эффективному управлению городом, в результате которых достигается реальный, осязаемый эффект. Следовательно, его можно и нужно «наблюдать» и измерять. Как правило, городские программы направлены на предоставление конкретных благ конкретным людям, группам людей, населению города. Поэтому оценивать успешность программ развития можно, опираясь на вполне объективные параметры.

Оценка считается комплексной, если она включает в себя мониторинг, а также оценку процесса, оценку «затраты – выгоды» и оценку воздействия. Однако эти составляющие имеют четкие различия. Мониторинг (monitoring) помогает определить, не отклоняется ли программа от плана. Он обеспечивает постоянную обратную связь, что позволяет выявлять проблемы по мере их возникновения.

Оценка процесса (process evaluation) относится к процессам осуществления программы и предоставления соответствующих услуг. Оценка «затраты – выгоды» (cost-benefit) и «затраты – эффективность» (cost-effectiveness) сопоставляет затраты по программе (финансовые и пр.) с альтернативными возможностями использования тех же ресурсов и соответствующими выгодами от программы. И, наконец, оценка воздействия (impact evaluation) выявляет, оказала ли программа ожидаемое воздействие на программную область и дало ли это мероприятие необходимый эффект.

Отчеты о выполнении ГЦП, ВЦП, ДЦП, ежегодно рассматриваемые Пермской городской Думой по итогам работы администрации города за очередной год, могут служить примером первых двух видов оценки. Рассматривая данные отчетов, можно сделать ряд выводов (табл.4).

Таблица 4

Отчеты о финансировании программ в г. Перми

Вид ЦП	Год								
	2008			2009			2010		
	План, млн. руб.	Факт, млн. руб.	%	План, млн. руб.	Факт, млн. руб.	%	План, млн. руб.	Факт, млн. руб.	%
ГЦП	386, 1	297, 2	77,0	317, 5	291, 9	92,0	377, 78	324, 58	85,9
ВЦП	-	-	-	2 356, 8	2 226, 4	94,5	2 934, 2	2638, 4	89,9
ДЦП	-	-	-	415, 03	305, 06	73,5	1276, 07	1247, 7	98,5
Итого	386, 1	297, 2	76,9	3089,33	2823,36	91,4	4588,05	4210,7	91,8

Во-первых, отмечается несоответствие по объемам финансирования. Ежегодно проводится корректировка и исполнение финансирования программ меньше утвержденной величины. По ГЦП максимальное соответствие плановому финансированию отмечено в 2009 г. – 92,0%, по ВЦП – 94,5%; по ДЦП в 2010 г. – 98,5%. Анализ позволяет выявить ряд существенных недостатков, связанных с нарушением финансирования ЦП. К ним следует отнести: неполное или несвоевременное финансирование программ, перераспределение средств между

программными мероприятиями вопреки утвержденным планам финансирования, образование кредиторской или дебиторской задолженностей, перерасход плановых кредитов бюджетного финансирования, нецелевое использование средств.

Важной частью оценки программ является анализ их финансирования из бюджетных и внебюджетных источников. Примером такой оценки служит отчет по программе «Развитие образования г. Перми до 2010 года» (табл. 5).

Таблица 5

Отчет об освоении бюджетных и привлеченных финансовых средств

Год	Бюджет города (тыс. руб.)			Другие источники (тыс. руб.)			Привлечено из других источников на 1 руб. бюджетных средств (5 + 6 + 7) / 4
	Уточнен. план	Кассовые расходы	Факт. расходы	Краевой бюджет	Федеральный бюджет	Внебюджетные средства	
2006	11500,00	11499,80	11499,80	0,00	20000,00	0,00	1,74
2007	16532,00	16335,857	16335,857	0,00	0,00	15000,00	0,92
2008	20510,00	20400,90	20509,72	0,00	0,00	0,00	0,00

Окончание табл. 5

Год	Бюджет города (тыс. руб.)			Другие источники (тыс. руб.)			Привлечено из других источников на 1 руб. бюджетных средств (5 + 6 + 7) / 4
	Уточнен. план	Кассовые расходы	Факт. расходы	Краевой бюджет	Федеральный бюджет	Внебюджетные средства	
2009	23608,815	23608,815	23500,0	0,00	0,00	0,00	0,00
2010	24500,00	24500,00	24500,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Всего	96650,815	96345,372	96345,372	0,00	20000,00	15000,00	0,36

Таблица 5 показывает, что план бюджетного финансирования выполнен. Привлечение средств внебюджетных источников позволило использовать дополнительно на выполнение программных мероприятий 15 млн. руб. (36,32% к бюджетным поступлениям), на рубль бюджетных средств привлечено 36 копеек средств из других источников. К сожалению, подобные отчеты составляются не по всем программам и нет возможности сделать общий вывод.

Во-вторых, отчеты по финансированию позволяют оценить результативность программ, т. е. достижение поставленных в программе целей и задач. Очевидно, что наименьшей значимостью для города считаются ВЦП, финансирование которых нестабильно. Полное финансирование отмечается 21% ГЦП, 10% ВЦП, 41% ДЦП. Однако результаты выполнения программных мероприятий и степень их влияния на социальную ситуацию зависят не только от последовательности и ритмичности финансирования ЦП, но и от качества организации работы в рамках самой программы. Для этого можно рассчитать:

1. Индекс бюджетного финансирования (БФ). Это доля средств, реально поступивших на реализацию программных мероприятий, в сравнении с

планом. Значение этого показателя должно приближаться к 1.

2. Индекс общего финансирования по отношению к бюджетному (ОФ). Этот показатель служит для определения усилий руководства программы в части привлечения внебюджетных средств.

3. Индекс абсолютной результативности (АР). Этот индекс отражает процент выполнения плана, т. е. показывает степень достижения плановых результатов.

4. Индекс относительной результативности (ОР) рассчитывается как отношение индекса (АР) к индексу (БФ). Этот индекс позволяет оценивать эффективность программы. Значение данного показателя должно приближаться к 1. При отклонениях в меньшую сторону можно говорить о завышении прогноза результата программы или недооценке ресурсов, требуемых для реализации программных мероприятий. Отклонения в большую сторону, как правило, свидетельствуют о занижении прогнозных данных по результатам программы; переоценке необходимых для реализации программы ресурсов; более оптимальном размещении поступающих средств. Расчет показан в табл. 6.

Таблица 6

Сопоставление индексов результативности программ

Наименование программы	БФ	ОФ	АР	ОР
«Профилактика алкоголизма, наркомании, токсикомании на территории города Перми на 2007-2010 годы» (ГЦП)	0,98	-	0,7	0,71
«Развитие образования г. Перми до 2010 года» (ГЦП)	1,0	0,16	1,0	1,0
«Развитие городских программ микрорайонов на 2006-2010 годы» (ГЦП)	0,98	-	0,5	0,51
«Обеспечение жильём молодых семей в городе Перми на 2008–2010 годы» (ГЦП)	0,62	-	0,3	0,48
«Комплексная экологическая программа города Перми на 2008-2010 годы» (ГЦП)	0,96	0,45	0,9	0,94
«Укрепление гражданской безопасности в г. Перми на 2006-2008 годы» (ГЦП)	0,97	1,3	0,7	0,72
«Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Перми на 2008-2011 годы» (ВЦП)	0,98	0,4	1,0	1,02

На основе табл. 6 можно сделать следующие выводы. По четырем программам из семи (57,1%) – «Профилактика алкоголизма, наркомании, токсикомании на территории города Перми на 2007-2010 годы», «Развитие городских программ микрорайонов на 2006-2010 годы», «Обеспечение жильём молодых семей в городе Перми на 2008–2010 годы», «Укрепление гражданской безопасности в г. Перми на 2006-2008 годы» – относительная результативность говорит о недооценке реальных потребностей программ в ресурсах и частично о завышении прогнозного результата по программам. По одной программе (14,3%) – «Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Перми на 2008-2011 годы» – относительная результативность свидетельствует о заниженном прогнозе результата, частично – о более эффективном, чем предполагалось размещении поступающих денежных средств. Относительная результативность двух программ (28,6%) –

«Развитие образования г. Перми до 2010 года» и «Комплексной экологической программы города Перми на 2008-2010 годы» – близка к 1, что говорит об общем соответствии прогноза результатов реально достигнутым, о достаточно точно определенных затратах на программы, а также о том, что руководство программ сумело оптимально распорядиться выделенными и привлеченными дополнительно для реализации программных мероприятий денежными средствами.

Начиная с 2005 г. многие, но не все целевые программы г. Перми содержат специальный раздел, отражающий социально-экономический и (или) иной эффект от реализации программных мероприятий. Реализация ЦП позволяет достичь целого ряда конкретных результатов, которые определенным образом влияют на изменение социально-экономической ситуации в городе (табл.7).

Таблица 7

Примеры влияния целевых программ на ситуацию в г. Перми

Показатель	Значение показателей по итогам выполнения ЦП на		Отклонение (+, -)
	начало программы	конец программы	
Программа «Профилактика алкоголизма, наркомании, токсикомании на 2007-2010гг.»			
Уровень заболеваемости алкогольными психозами, %	85,3	73,5	-11,8
Количество детей, употребляющих спиртные напитки на 100000, чел	1147	1183	+36
Программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в г. Перми на 2008-2011гг»			
Объем отгруженных товаров, выполненных работ и услуг, млн. руб.	431445,9	477790,0	+46344,1
Заявленная организациями потребность в работниках, чел.	4968	9111	+4143
Программа «Ликвидация ветхого и аварийного жилья 2007-2010годы»			
Количество переселенных семей, ед	106	484	+378
Общая площадь сносимых домов, кв. м	4616,2	12378,7	+7762,5
Программа «Охрана здоровья жителей города Перми на 2007-2010гг»			
Младенческая смертность на 1000 родившихся, чел.	11,3	8,1	-3,2
Абортов на 1000 женщин детородного возраста, ед	45,6	43,5	-2,1
Программа «Укрепление гражданской безопасности в г. Перми на 2006-2008гг.»			
Число зарегистрированных преступлений на 10000 чел.	637,1	438,5	-198,6

Как следует из табл.7, реализация программных мероприятий, носящих перспективный характер, т. е. закладывающих долговременный потенциал развития социальной сферы, дает достаточно ощутимый результат.

Вывод, который можно сделать на основании проведенного анализа: влияние ЦП на ситуацию в городе, несмотря на то что программы выполнялись в условиях недофинансирования, имеет в целом позитивный вектор. Оценка выполнения программ показала, что ЦП стали реальным инструментом целенаправленного воздействия на городскую ситуацию.

Вместе с тем применяемые методы оценки эффективности городских программ не позволяют составить общего представления о влиянии ЦП на социально-экономическую ситуацию в целом. Как показывают данные «тематического» анализа ЦП по отдельным направлениям городского развития с применением программных средств, не наблюдается улучшения или даже, наоборот, ситуация ухудшается. Данное противоречие побуждает к совершенствованию методов разработки и оценки влияния программ на общую социально-экономическую ситуацию в городе. Сущность этого подхода заключается в том, что, во-первых, муниципальные сферы применения программ рассматриваются как составные части общей «городской корпорации» и эффективность программ их развития во многом определяет общий муниципальный результат. Во-вторых, программы социально-экономического развития должны приводить к улучшению основных результативных показателей качества жизни населения города. И, наконец, в-третьих, система оценки эффективности программ муниципального развития должна позволять контролировать изменение главных показателей, сравнивать их по годам и отдельным муниципалитетам, вырабатывать комплекс управленческих воздействий на местном и региональном уровнях власти.

Особенности городского программирования определяют главные условия обеспечения его результативного и эффективного использования.

Во-первых, отношение к программированию как к сложному и ответственному делу, которое не сводится только к разработке целевых программ, но охватывает все этапы стратегического управления развитием города. Вся система управления должна быть перестроена по программно-целевому принципу.

Во-вторых, программирование может быть успешным только при определении его статуса.

Статусное определение муниципального программирования требует: 1) более четкой правовой регламентации этих процессов; 2) формирования институционального механизма их реализации; 3) определения их места в деятельности муниципальных властей. Особенностью программирования является то, что объект программы не должен отождествляться с текущей деятельностью какого-либо структурного подразделения администрации. Поэтому управлять реализацией муниципального программирования целесообразно с помощью программного координирующего органа, который не подчинен отраслевым подразделениям.

В-третьих, необходимое ресурсно-финансовое, методическое, информационное, идеологическое обеспечение программирования. При этом на разработку и реализацию программ не нужно изыскивать какие-то новые или дополнительные финансовые источники. Направление финансовых ресурсов на программно-целевое решение наиболее критических проблем – это не дополнительное, а как раз наиболее рациональное использование бюджетных средств. Кроме того, практика городского программирования показала возможность привлечения внебюджетных средств или средств бюджетов других уровней. Важным аспектом повышения эффективности программирования является перевод его финансирования в бюджет развития.

В-четвертых, обязательным условием эффективности программирования выступает обеспечение его публичности, привлечение к разработке и реализации городских программных документов населения и бизнеса, разъяснение им сущности проводимых работ. При развертывании работ по программированию важна поддержка на всех уровнях управления и, прежде всего, четкое понимание проблемы муниципальными властями, населением, предпринимателями.

В-пятых, необходима диагностика социально-экономического состояния и прогнозирования развития города. Выполнение этого условия предполагает: 1) знание ситуации, тенденций ее развития; 2) умение определять проблемы и вести объективный отбор действительно приоритетных целей, на достижении которых стратегически важно сосредоточить силы и средства; 3) мониторинг целевых программ (ЦП), который включает информационную обеспеченность принятия решений о разработке программ, собственно их разработки и, конечно, их реализацию и

контроль. Руководству города при реализации программирования нужно быть готовым к проведению специальных обследований, организации постоянного мониторинга развития города и муниципальных ситуаций (проблем), перестройке финансирования программ за счет бюджетных и внебюджетных источников, финансовых средств различных уровней, кардинальному переобучению городских специалистов тому, что понадобятся не только официальная статистика, но и социологические опросы, общественная экспертиза.

Таким образом, анализ организации и эффективности программно-целевого управления в муниципальном образовании г. Пермь позволил выявить повторение ряда ошибок «советского периода», которые снижают эффективность программ, превращая их в подавляющем большинстве в очередной псевдорыночный феномен, который имеет мало общего с тем, что именуется в теории программно-целевым управлением.

Список литературы

1. *Бюджетное послание* Президента РФ о бюджетной политике в 2012-2014 годах от 29 июня 2011 года. [Электронный ресурс].

Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. *Визгалов Д.В.* Методы оценки муниципальных программ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. 97с.

3. *Елохов А.М.* Теоретические и методологические основы стратегического программирования в системе муниципального управления: монография / Перм. гос. ун-т; Западно-Уральский ин-т экономики и права. Пермь, 2007. 548 с.

4. *Кузык Б.Н.,* Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2009. 591 с.

5. *Шешукова Т.Г.* Научные основы коммерческого расчета на предприятии // Вестник Пермского университета. Сер. Экономика. 2010. Вып. 1(4). С. 17-28.

6. *Шешукова Т.Г.,* Колесень Е.В. Экономический потенциал: сущность, компоненты, структура // Вестник Пермского университета. Сер. Экономика. 2011. Вып. 4(11). С. 118-127.