



Емец М.А.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ РОССИИ: ПРОБЛЕМА КООРДИНАЦИИ И ПУТИ ЕЕ РЕШЕНИЯ

Аннотация

Проблема резульвативного решения задач, поставленных перед федеральными целевыми программами (ФЦП), является актуальной на современном этапе развития государственного управления в Российской Федерации. В связи с некоторыми сложностями, возникающими в процессе реализации ФЦП, судьба данного инструмента решения комплексных задач государства пока остается под вопросом. Однако сегодня в российской практике нет средств, ему подобных или более эффективных, что дает основание для его дальнейшего развития. Одной из главных причин низкой результативности ФЦП является проблема недостаточной координации деятельности органов исполнительной власти в процессе подготовки и реализации программ. Решением этой проблемы, возможно, станет отказ от института государственного заказчика-координатора.

Ключевые слова: федеральные целевые программы; координация; результативность; государственные заказчики; государственные заказчики-координаторы.

В соответствии с законодательством РФ федеральная целевая программа (ФЦП) — это «комплекс мероприятий», реализуемых федеральными органами исполнительной власти (государственными заказчиками) для «обеспечения эффективного решения системных проблем» [2]. Кроме того, данные мероприятия обычно имеют различную отраслевую и ведомственную природу, поэтому у большинства ФЦП есть несколько государственных заказчиков, что требует эффективных механизмов координации и коопера-

ции между ними. Действительно, в 2012 г. только 10 из 54 программ имеют единственного государственного заказчика, а 44 ФЦП — нескольких. В этой связи было бы уместно изучить, насколько эффективно на сегодняшний день происходит процесс координации деятельности государственных заказчиков ФЦП.

Отметим, что комплексные программы с большим количеством государственных заказчиков чаще всего оцениваются как наименее эффективные. Так, в различные бюджетные годы такую оценку получили следующие ФЦП: «Жилище на 2002–2010 годы» (34 государственных заказчика) [5]; «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2007–2011 годы» (6 государственных заказчиков); «Национальная технологическая база на 2007–2011 годы» (8 государственных заказчиков); «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики на 2002 год и последующие годы» (29 государственных заказчиков); «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы» (5 государственных заказчиков); «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года» (9 государственных заказчиков) [3] и другие комплексные ФЦП. Критике также подверглись и программы с 1–2 государственными заказчиками, однако очень незначительно и исключительно из-за технических недоработок.

Еще более важным фактом является то, что многие комплексные ФЦП становятся объектами критики со стороны общественности (например, программа «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» [1]). Более того, экспертами и обществом в целом ставится вопрос об обоснованности реализации некоторых ФЦП.

На данный момент Правительство Российской Федерации проводит мероприятия по интенсивному совершенствованию законодательства в области федеральных целевых программ и управлеченческих методик, используемых при их реализации. Обзор отчетов по выполнению ФЦП выявил, что в отношении большинства программ Правительством РФ было предписано государственным заказчикам принять меры по совершенствованию процедур в данной сфере. В основном рекомендации по итогам 2010 г. касались качества отчетности и контроля над реализацией, финансовой дисциплины и т.д. Однако проблеме координации уделяют явно недостаточно внимания как в профессиональной, так и в академической среде.

Цель данной статьи — показать результаты проведенного автором исследования проблемы координации государственных заказчиков ФЦП как фактора, влияющего на результативность программ. Первая часть посвящена анализу результативности ряда принятых федеральных целевых программ, а также рассмотрению различия между ними с точки зрения достижения конечных целей. Во второй части статьи обоснована важность решения проблемы недостаточной координации для повышения результативности комплексных ФЦП и показаны причины ее возникновения.



Анализ результативности ФЦП

Каждая программа направлена на конкретную социально-экономическую цель, степень достижения которой можно измерить с помощью целевых индикаторов и показателей. Анализ степени достижения целей и задач программ является предметом изучения теории оценки государственных программ и политик (Program and Policies Evaluation Theory). В основе данной концепции лежат принципы нового государственного менеджмента (New Public Management), одним из которых является перенос акцента с контроля над выполнением административных функций на контроль над достижением специфических результатов программ [11].

Как было заявлено ранее, целевые программы призваны решать сложные задачи, требующие комплексного подхода к реализации нескольких различного рода мероприятий. Результатом целевых программ должно стать достижение определенных целей, которые не измеряются простым сложением нескольких проведенных мероприятий. Так, если целевая программа призвана решить комплексную проблему бедности, то ее измеряемым результатом должны быть показатели сокращения безработицы, повышения доступности образования и т.д., а не показатели численности открытых в рамках программы центров занятости, центров подготовки кадров и проч.

В мировой теории и практике оценки государственных программ существует разделение между двумя видами оценивания: формативным (formative evaluation) и итоговым (summative evaluation) [9]. Формативное оценивание заключается в качественной оценке того, насколько мероприятия, выполняемые в рамках целевой программы, осуществляются эффективно с точки зрения административных функций. Критерием формативной оценки применительно к российской практике является степень количественного выполнения мероприятий программы в соответствии с запланированным объемом без учета их социально-экономических последствий. Итоговое оценивание (или оценка результативности) проводится после определенного периода реализации программы (например, бюджетного цикла в РФ) или по ее окончании и заключается в количественной оценке ее результата [6]. Данная оценка измеряет результативность (соотношение затрат и конечных результатов программы). В целом результативность программы определяет степень достижения поставленных перед ней общественно значимых цели и задач.

Современная практика оценки ФЦП в РФ ориентируется в основном на формативное оценивание и в гораздо в меньшей степени — на итоговое. Анализ, который будет проведен далее, показывает, что для случайно выбранных 8 программ 36 (44%) из 82 индикаторов являются итоговыми (показателями результативности), а 46 (56%) — формативными. Кроме того, приоритет при оценкедается обоим типам показателей в равной степени, что не является правильным с точки зрения той логики, согласно которой конечные результаты целевых программ имеют большее значение, чем точное соответствие мероприятий плану программы.

Следующей задачей исследования является оценка ФЦП, реализуемых в РФ, с точки зрения результативности без учета их формативной оценки. Исходным материалом для исследования стали отчеты о выполнении ФЦП. Однако, как было сказано ранее, система оценки, используемая в отчетах, содержит как формативные оценки, так и оценки результативности. Кроме того, в отчетах нет разделения приведенных типов целевых индикаторов и показателей. В этой связи необходимо очистить формативные индикаторы и показатели, используемые в отчетах, и составить систему результативных оценок. Данная система оценок результативности и будет статистическим материалом для дальнейшего исследования.

Для проведения анализа были отобраны 8 из 53 федеральных целевых программ¹. Условием отбора ФЦП для анализа стал тот факт, что они выполнялись в 2010 г. и до этого реализовывались как минимум два бюджетных цикла (так как представляется некорректным сравнивать программы, прошедшие апробацию в реализации, с теми, которые ее только проходят).

Таким образом, для дальнейшего анализа ситуации в сфере целевых программ необходимы обзор паспортов ФЦП и отчетов о реализации, а также разделение двух описанных типов индикаторов и показателей. Это требует внимательного исследования целей и задач каждой программы и хорошего знания специфики соответствующих отраслей. Кроме того, существует возможность проверить правильность разделения на формативные и результативные индикаторы, поскольку прямые эффекты мероприятий программы полностью (или почти полностью) зависят от того, насколько мероприятия были профинансираны. Предполагается, что бюджетные ассигнования, выделяемые федеральным бюджетом, используются государственными органам только по назначению, поэтому государственный орган, в случае если он по каким-либо причинам не выполняет обязательств по определенному проекту, лишается соответствующего финансирования. Иными словами, если государственный орган выполняет 75 или 100% проектов, запланированных на год, то он получает 75 или 100% запланированного на год финансирования соответственно, хотя на практике такая взаимосвязь намного сложнее. В случае использования индикаторов, характеризующих конечный эффект программы, такая связь отсутствует: большое значение при этом имеет то, насколько правильно была просчитана взаимосвязь проектов при планировании программы, насколько эффективно государственный орган управляет результатами отдельных проектов, а также другие аспекты программно-целевого управления.

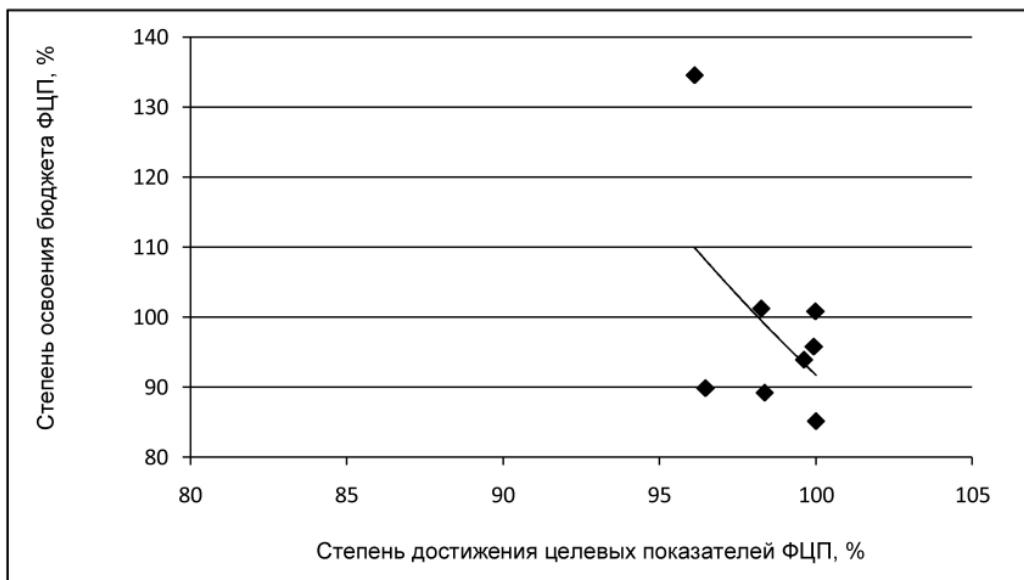
На рис. 1 представлен график, построенный с использованием всех приведенных в отчетах индикаторов и показывающий зависимость средних

¹ В группу анализируемых ФЦП попали следующие программы: «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы», «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008–2015 годы», «Национальная технологическая база на 2007–2011 годы», «Социальное развитие села до 2013 года», «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года», «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)», «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2012 года», «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах».

значений² степени достижения целевых показателей (в % от запланированных значений показателей за 2010 г.) от степени освоения бюджета программы (в % от запланированного объема финансирования на 2008–2010 гг.).

Рисунок 1

Степень достижения целевых показателей ФЦП (2010 г.) в зависимости от степени освоения бюджета программ (2008–2010 гг.)



На данном графике видно, что линия тренда, построенная по методу наименьших квадратов³, отвергает взаимосвязь между объемом финансирования и степенью достижения. Таким образом, можно сделать вывод, что среди использованных индикаторов преобладают показатели конечного эффекта. Вместе с тем обзор данных индикаторов выявил также значительное количество формативных индикаторов и показателей.

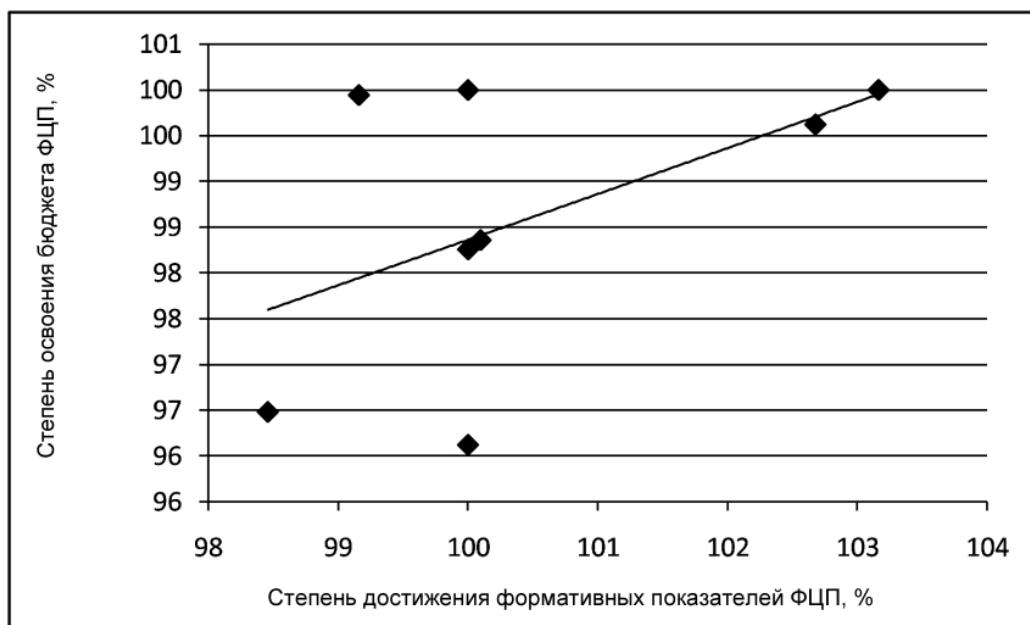
Далее было произведено «очищение» формативных индикаторов и показателей от показателей результативности на основании приведенных критериев формативного оценивания. На основе данной системы оценок был построен график зависимости степени достижения формативных показателей от степени освоения бюджета (рис. 2).

² В практике оценки целевых программ исследователи стараются избегать средних значений показателей, поскольку каждый показатель имеет свою важность в достижении общей цели программы, оценка которой может отличаться от других. Например, если целевая программа призвана решить комплексную проблему бедности, а макроэкономисты рассчитали, что для решения данной проблемы сокращение безработицы в 3 раза важнее, чем увеличение доступности образования, то вес показателя сокращения безработицы будет равен 75%, а показатель увеличения доступности образования — 25%. Однако в данном исследовании этим можно пренебречь, поскольку указанный прием имеет значение для практического применения в принятии решений при управлении программами, нежели для научного исследования.

³ В данном исследовании не даются количественные значения взаимосвязей. В практике управления целевыми программами существует множество факторов, которые делают невозможными точные расчеты, поэтому данный анализ имеет значение только для графического изображения взаимосвязей.

Рисунок 2

**Степень достижения формативных показателей ФЦП (2010 г.)
в зависимости от степени освоения бюджета программ
(2008–2010 гг.)**



Как уже было сказано, отсутствие разброса и наличие линии тренда под углом 45° на практике маловероятны. Однако на данном графике линия тренда максимально приближена к той модели, при которой существует взаимосвязь между степенью достижения показателей и степенью освоения бюджета. Таким образом, анализ выявил набор формативных показателей. Полученные на последнем этапе приведенного анализа наборы формативных целевых показателей и показателей результативности фиксируются. В дальнейшем исследовании будут использованы только показатели результативности, от которых происходило «очищение» в последнем анализе.

Исходя из того, что программно-целевое бюджетирование является элементом бюджетирования, ориентированного на результат, предлагающим переход от финансирования мероприятий по оценкам затрат на финансирование, основанное на оценках конечного эффекта государственных программ, показатели результативности следует рассматривать отдельно от формативных показателей, поскольку последние определяют не то, насколько высок социально-экономический эффект от реализации программы, а то, насколько правомерно были использованы бюджетные ассигнования.



Анализ координации и кооперации государственных заказчиков ФЦП

В современной российской практике управления федеральными целевыми программами существует проблема координации работы государственных заказчиков, и ее решение имеет большое значение для повышения результативности программ.

I. Мы выдвигаем гипотезу о том, что существует отрицательная взаимосвязь между результативностью конкретной ФЦП и количеством реализующих ее государственных заказчиков. С этой точки зрения проблема координации и кооперации имеет действительно большое практическое значение: без ее решения государственные органы имеют малые шансы на осуществление сложных задач посредством целевых программ даже при условии превосходного выполнения каждого проекта в отдельности. Иными словами, при высокой степени соответствия мероприятий ФЦП запланированному объему общая результативность программы будет оставаться низкой. В своем исследовании мы проводим анализ целевых программ именно с помощью показателей результативности, опуская формативные показатели.

Анализ значений достигнутых формативных показателей выявил, что для всех рассматриваемых ФЦП показатель эффективности равен почти 100% (колеблется в пределах от 98,5 до 103,2%), т.е. если достижение заданных значений формативных целевых показателей приводит к получению намеченного результата, то значение показателя результативности программ должно быть почти 100%.

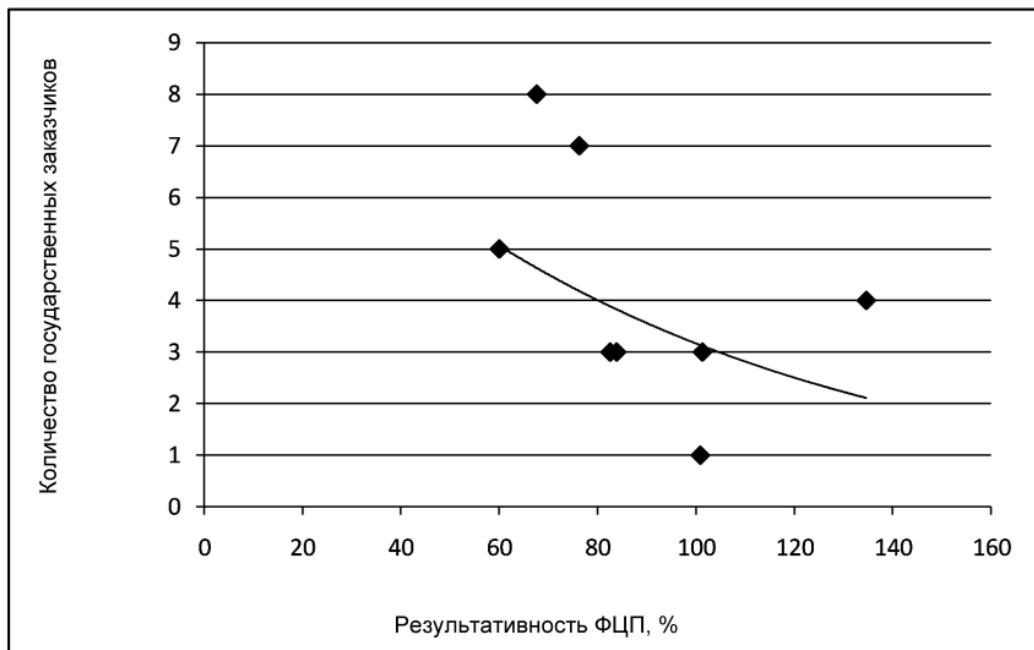
На рис. 3 приведен график, позволяющий сравнить результативность программ за 2010 г. в зависимости от количества государственных заказчиков, задействованных в их реализации.

На данном графике видно, что все три целевые программы, в реализацию которых вовлечено по одному государственному органу, в 2010 г. достигли значений целевых показателей от 100,8% и выше. Вместе с тем максимальный показатель для программ, которые необходимо координировать между двумя и несколькими государственными заказчиками, равен 83,8%. Линия тренда подтверждает нашу гипотезу об отрицательной зависимости между числом государственных заказчиков, вовлеченных в процесс реализации программы, и эффективностью управления программами.

Пока данную взаимосвязь нельзя назвать причинно-следственной, поскольку, возможно, существует некоторый экзогенный фактор, обусловливающий как низкую результативность, так и большое количество государственных заказчиков некоторых ФЦП. Таким фактором зачастую бывает, например, высокая межотраслевая сложность некоторых ФЦП, которая требует участия нескольких государственных заказчиков и поэтому не позволяет реализовывать ФЦП достаточно эффективно. Данный фактор требует от государственных заказчиков комплексных программ (т.е. программ с большим количеством государственных заказчиков) проведения большей работы по усовершенствованию механизмов реализации ФЦП, чем та, которая выполняется при меньшем количестве государственных заказчиков.

Рисунок 3

Результативность программ в зависимости от числа государственных заказчиков, участвующих в их реализации (2010 г.)



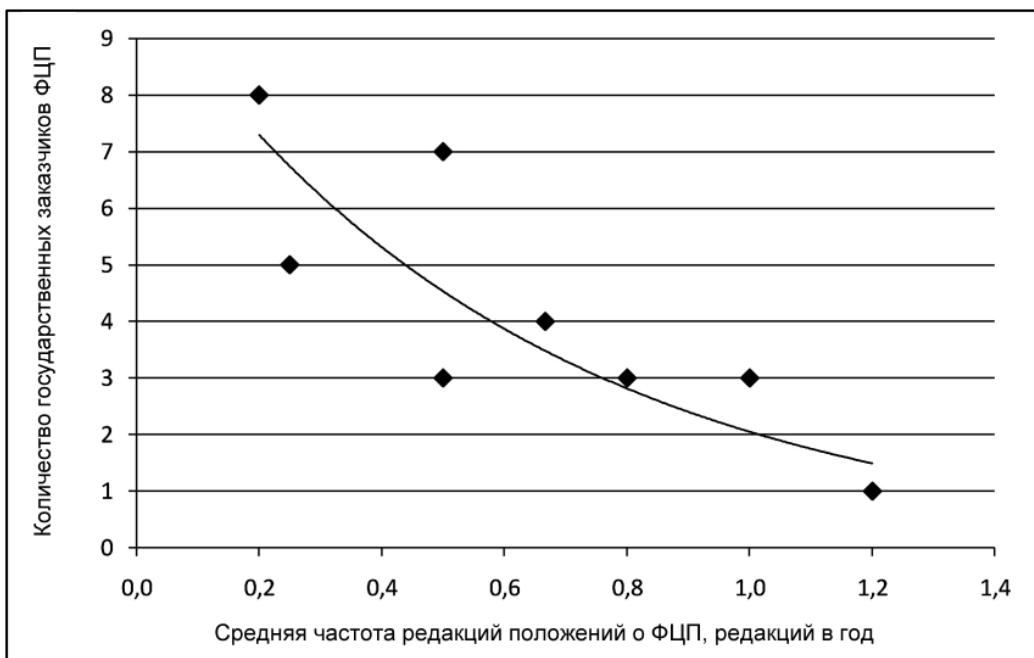
II. Итак, следует выяснить, насколько верна гипотеза о том, что чем больше государственных заказчиков задействовано в реализации ФЦП, тем большую работу по ее усовершенствованию они проделывают.

Данная работа проводится после утверждения Правительством РФ положения о федеральной целевой программе (главного документа ФЦП) и начала ее реализации. Можно предположить, что когда разработчики ФЦП создают проект программы, они не учитывают всех сложностей ее реализации, которые могут повлиять на ее результативность. Однако законодательством предусмотрена возможность для государственных заказчиков в лице координатора изменять программу посредством внесения изменений в положение о ФЦП. Работа по усовершенствованию программы отражена в служебных документах, которые координатор вносит в Правительство РФ в виде предложений. Когда количество содержательных пунктов положения о ФЦП, требующих исправления в соответствии с данными рекомендациями, достигает критической массы, Правительство РФ посредством утверждения постановлений редактирует положения о ФЦП. Таким образом, интенсивность работы по усовершенствованию программы можно оценить через частоту редакций ее положений.

Для того чтобы доказать или опровергнуть выдвинутую гипотезу, построим график (рис. 4), показывающий зависимость интенсивности работы государственных заказчиков целевых программ от их числа.

Рисунок 4

Интенсивность работы по усовершенствованию ФЦП в зависимости от числа реализующих ее государственных заказчиков



Как видно на данном графике, существует отрицательная взаимосвязь между количеством государственных заказчиков и частотой редакций положений о ФЦП, т.е. интенсивностью работы по совершенствованию программ. Таким образом, выдвинутая гипотеза опровергнута. Кроме того, данный график наглядно показывает, что, при прочих равных условиях, чем меньше государственных заказчиков участвуют в реализации ФЦП, тем большая работа по ее совершенствованию проводится.

Обобщая доказательства двух гипотез, можно заключить, что существует положительная взаимосвязь между интенсивностью работы по совершенствованию ФЦП и степенью достигнутых результатов. На практике это может выглядеть следующим образом: составляя проект ФЦП, разработчики неясно себе представляют, каким образом можно добиться высокой степени достижения конечных целей в процессе реализации конкретной программы, поэтому они вынуждены корректировать механизмы управления и перечень мероприятий уже после ее запуска. Единственные государственные заказчики ФЦП справляются с этой проблемой более эффективно посредством совершенствования программы, в ходе которого происходит большое количество взаимодействий между различными подразделениями органа исполнительной власти. Однако в случае комплексной, межведомственной программы процесс корректировки значительно затруднен. Таким образом, следующая задача данного исследования заключается в

нахождении факторов, которые препятствуют эффективному взаимодействию государственных заказчиков.

Для определения конкретных проблем и условий взаимодействия и координации деятельности государственных заказчиков и лиц, ответственных за реализацию программы, необходимо проанализировать законодательство в сфере ФЦП. В соответствии с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ государственный заказчик-координатор несет ответственность за ход реализации и результаты выполнения ФЦП в целом, в то время как государственные заказчики несут ответственность в пределах только тех мероприятий, которые они выполняют. В то же время координатор обладает полномочиями в отношении государственных заказчиков. Координатор имеет право:

- корректировать ФЦП посредством внесения предложений в Правительство РФ;
- осуществлять мониторинг исполнения мероприятий ФЦП другими государственными заказчиками;
- запрашивать необходимую документацию от государственных заказчиков;
- разрабатывать перечень целевых показателей и индикаторов ФЦП;
- издавать индивидуальные нормативные акты.

Таким образом, между координатором и государственными заказчиками складываются отношения субординации, когда координатор косвенно определяет план работы и бюджет государственного заказчика, а заказчик выполняет этот план. Такие отношения в условиях бюрократии связаны с проблемой асимметрии информации, которую описал Дж. Стиглиц [4]. Экстраполируя данную идею на сферу ФЦП, координатор имеет ограниченную информацию о возможности совершенствования программных мероприятий для повышения общей результативности ФЦП. Государственные заказчики, в свою очередь, не заинтересованы в предоставлении полной информации, поскольку корректировка в целях совершенствования ФЦП обычно ведет к снижению бюджета либо к изменению перечня программных мероприятий при том же бюджете, т.е. к повышению рисков невыполнения программных мероприятий.

Асимметрия информации имеет особенно негативное значение в управлении ФЦП, в отличие, например, от оказания государственных услуг, поскольку издержки не поддаются стандартизации и каждое мероприятие носит сугубо индивидуальный характер. Для того чтобы решить проблему асимметрии информации, требуется нивелировать отношения субординации между координатором и государственными заказчиками. Это снизит опасения государственных заказчиков, связанные с тем, что корректировка ФЦП будет произведена без согласования с ними координатором, обладающим на это полномочиями.

Однако координация в процессе реализации ФЦП необходима, поэтому должны быть использованы элементы кооперации между государственными заказчиками. Кооперация всегда связана с некоторыми издержками.



Предпосылкой для межведомственной кооперации является условие, что выгоды от нее превышают издержки [10]. Это, например, политические выгоды [7], которые могут проявиться, если ответственность за программу в целом будут нести все государственные заказчики одновременно. Кроме того, законодательством должна быть установлена необходимость кооперации [10]. Таким инструментом может стать внедрение планов кооперации (collaboration plans), которые получили распространение в западной практике государственного управления.

В то же время, чтобы избежать необходимости координировать государственных заказчиков, перевод ФЦП в ведомственные целевые программы представляется нецелесообразным, поскольку, во-первых, на сегодняшний день в России существует множество проблем, которые государству необходимо решить и которые имеют межотраслевой характер, а во-вторых, последняя тенденция в зарубежных правительствах, в частности в США, направлена на укрупнение федеральных программ, на приздание им межведомственного характера в целях оптимизации работы органов исполнительной власти [8].

Заключение

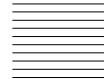
В данной статье была обоснована важность решения проблемы координации государственных заказчиков при реализации комплексных федеральных целевых программ. Доказано, что не трудности планирования и реализации таких программ влияют на их относительно низкую результативность, а сложность взаимодействия между государственными заказчиками и государственными заказчиками-координаторами. Причина возникновения данной проблемы заключается, на наш взгляд, в особых отношениях между указанными субъектами реализации ФЦП, а именно — в отношениях субординации. Одним из путей решения проблемы координации может быть отмена института государственных заказчиков-координаторов. Вместо возложения обязанности по координации на данные федеральные органы исполнительной власти, возможно, более результативным станет введение обязательной разработки плана кооперации между государственными заказчиками, который будет неотъемлемой частью проекта ФЦП, вносимого на рассмотрение Правительством РФ.

Приложение

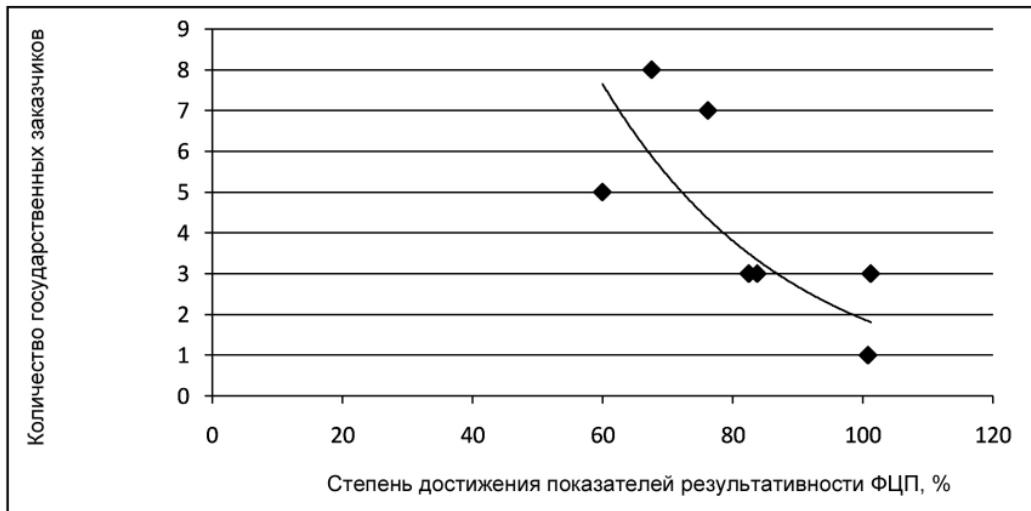
Параметры рассматриваемых федеральных целевых программ

* 33 2010 rot

*** Данные могут быть некорректными для целей настоящего исследования, поскольку одновременно с реализацией ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения (2006–2012)» Управлением ГИБДД РФ проводились другие мероприятия, направленные на те же цели, например ужесточение правил дорожного движения. Однако, как показывает приведенный ниже график, вынесение данной программы за пределы исследования не влияет на выводы, сделанные в данной статье.



**Результативность программ в зависимости от числа государственных заказчиков, участвующих в процессе их реализации (2010 г.)
(без ФЦП «Безопасность дорожного движения») (2006–2012)**



Литература

1. Левашов А. Российская электроника: 20 млрд руб. господдержки ушли в пеко // CNews: Издание о высоких технологиях [Офиц. сайт]. 15.01.2010 г. URL: <http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2010/01/15/376222>.
2. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация // Сборник законов Российской Федерации. М., 2000.
3. Реализация части ФЦП в России в 1-м полугодии 2007 г была сорвана, 5 ФЦП шли неэффективно — МЭРТ // Министерство экономического развития РФ: Федеральные целевые программы России [Офиц. сайт]. 26.09.2007 г. URL: <http://fcpr.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/News/View/2013/2019>.
4. Стиглиц Дж. Экономика общественного сектора / Пер. с англ. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1997.
5. Счетная палата проверила расходование средств на реализацию ФЦП «Жилище» и нацпроекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» // Счетная палата Российской Федерации [Офиц. сайт]. 06.04.2007 г. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/2221/>.
6. Bisang K., Zimmermann W. Key Concepts and Methods of Programme Evaluation and Conclusions from Forestry Practice in Switzerland // Forest Policy and Economics. 2006. № 8. P. 502–511.
7. Dawes S.S. Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks // Journal of Policy Analysis and Management. 1996. Vol. 15. № 3. P. 377–394.

8. Economic Development: Efficiency and Effectiveness of Fragmented Programs Are Unclear. United States Government Accountability Office, GAO-11-651T. Washington D.C., May 19, 2011.
9. Scriven M.S. The Logic of Evaluation. Edgepress, Inverness, 1980.
10. Weiss J.A. Pathways to Cooperation among Public Agencies // Journal of Policy Analysis and Management. Autumn, 1987. Vol. 7. № 1. P. 94–117.
11. Wollmann H. Evaluation in Public-Sector Reform: Toward a “Third Wave” of Evaluation? // Evaluation in Public-Sector Reform / Ed. by H. Wollmann. Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar, 2003. P. 1–11.