Ермакова Наталья Михайловна. Комплексная оценка реализации федеральных целевых программ в условиях оптимизации бюджетного планирования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : М., 2005 166 c. РГБ ОД, 61:05-8/4124

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы применения программно- целевого подхода в системе бюджетного планирования - 11

1.1. Формы и методы государственного регулирования экономики и целевого бюджетного планирования - 12

1.2. Целевые программы как инструмент экономической политики и оценка их эффективности - 35

1.3. Особенности программно-целевого решения социально- экономических проблем за рубежом - 48

Глава 2. Комплексная оценка реализации федеральных целевых программ - 71

2.1. Процедура разработки федеральных целевых программ и проблемы их исполнения - 71

2.2. Мониторинг федеральных целевых программ и возможности применения метода рейтинговой оценки их реализации - 102

2.3. Основные направления совершенствования механизма реализации программ в условиях оптимизации бюджетного планирования - 122

Заключение - 130

Список использованных источников и литературы - 132

Приложения - 140

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Стратегические цели социально-экономического развития Российской Федерации определены в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике», Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

Ключевой задачей развития Российской Федерации в настоящее время является переход к модели динамичного и устойчивого экономического роста на основе повышения эффективности работы государственных институтов, увеличения конкурентоспособности российской экономики, диверсификации производства. Это предполагает смещение акцентов в государственной экономической политике с решения текущих задач обеспечения социальной и макроэкономической сбалансированности на интенсификацию структурных изменений. Такие изменения, в свою очередь, означают расширение горизонта планирования, повышение приоритета среднесрочных и долгосрочных целей развития. В этих условиях для достижения поставленных государственных целей и задач необходимы организационно-экономические, финансово-бюджетные и социально-политические механизмы и методы решения существующих проблем.

Институциональные изменения, произошедшие в Российской Федерации с переходом к рыночному типу экономики, привели к кардинальным изменениям в бюджетной и финансовой сферах. В этой связи актуальной становится задача обеспечения управляемости и подконтрольности государственных финансов, создания условий для использования их в качестве важнейшего фактора управления развитием страны.

Особое значение получает методология формирования и инструментарии реализации бюджетных целевых программ, так как сфера применения программно-целевых методов бюджетного планирования расши-

ряется и, наряду с использованием в бюджетной практике федеральных целевых программ, предусматривается введение ведомственных целевых программ.

Федеральные целевые программы становятся важным экономическим инструментом и позволяют в рамках программно-целевого метода сконцентрировать усилия для комплексного и системного решения среднесрочных и долгосрочных проблем экономической и социальной политики страны, обеспечивать прозрачность и обоснованность выбора целей, которые требуется реализовать в различные временные периоды, пути достижения результатов с использованием, в случае необходимости, различных форм поддержки на федеральном уровне.

О перспективности программно-целевого метода и его преимуществах по сравнению со сметным финансированием при решении ряда долгосрочных социально-экономических задач свидетельствует опыт экономически развитых стран, в которых отдельные социальные и экономические проблемы решаются именно посредством государственных программ. Этот метод позволяет также решать задачи, которые могут быть неподъемны или мало привлекательны для бизнеса. При всех положительных качествах частного капитала, он не во всех случаях в состоянии обеспечить реализацию, например, ряда крупных инфраструктурных проектов в процессе экономического развития страны.

Особо следует подчеркнуть, что широкое применение программно-целевых методов позволит оптимизировать формирование бюджета, обеспечить преемственность бюджетной и экономической политики в среднесрочной перспективе.

Все это обусловило актуальность темы и выбор объекта диссертационного исследования, посвященного разработке комплексной оценки реализации федеральных целевых программ в условиях оптимизации бюджетного планирования.

**Степень разработанности научной проблемы.**Теоретические основы государственного программирования, вопросы обоснования и использования федеральных целевых программ рассмотрены в исследованиях многих отечественных и зарубежных авторов: Абалкина Л.И., Булатова А.С., Видяпина В.И, Злобина Б.К., Комкова Н.И., Кушлина В.И., Логвинова С.А., Орешина В.П., Парсаданова Г.А., Акоффа Р., Бенвенисте Г., Рендера Б., Хаксевера К.

Программно-целевой метод изложен в работах Лейбкинда А.Р., Морозовой Т.Г., Мильнера Б.З., Пикулькина А.В., Райзберга Б.А. и других авторов.

Вместе с тем следует отметить, что вопросы практической реализации существующей методики разработки федеральных целевых программ, а также теории и практики комплексной оценки их реализации как составной части бюджетного планирования требуют дополнительных исследований. В этом контексте необходим анализ современного состояния разработки и реализации федеральных целевых программ, обоснование их роли в бюджетном процессе и масштабов использования методов программно-целевого планирования в рамках новых подходов к формированию бюджета.

**Цели и задачи исследования.**Основная цель диссертационного исследования состоит в обобщении научных подходов к оценке реализации федеральных целевых программ и разработке рекомендаций по совершенствованию программно-целевых методов в условиях оптимизации бюджетного планирования.

Для достижения поставленной цели диссертантом определены **следующие задачи исследования:**

- раскрыть основные формы и методы государственного регулирования экономики и целевого бюджетного планирования;

обосновать необходимость использования целевых программ как инструмента экономической политики и значение оценки эффективности их реализации для бюджетного планирования;

определить возможности применения в условиях реформирования бюджетного процесса в России опыта программно-целевого решения социально-экономических проблем за рубежом;

разработать критерии комплексной оценки реализации федеральных целевых программ на основе мониторинга программ и анализа проблем их исполнения;

провести рейтинговую оценку действующих федеральных целевых программ с целью определения качества их реализации;

разработать предложения по совершенствованию механизма реализации федеральных целевых программ в условиях оптимизации бюджетного планирования.

**Объектом исследования**является система программно-целевого бюджетного планирования в условиях реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации.

**Предметом исследования**являются экономические отношения, возникающие в процессе разработки и реализации федеральных целевых программ, совершенствование на их основе механизмов бюджетного планирования.

**Теоретической и методологической основой исследования**выступает обобщение как теории, так и практики формирования целевых программ, имеющих конечной целью обоснование использования программно-целевых методов в условиях реформирования бюджетного процесса.

В своем исследовании автор опирается на: а) системный подход к исследуемым процессам; б) исследования ученых и специалистов в области программно-целевого метода, программирования и финансирования федеральных целевых программ; в) практический опыт использова-

ния программно-целевых методов планирования в России и зарубежных странах; г) концептуальные подходы, реализуемые в законодательных и нормативных актах Российской Федерации, методических документах органов государственного управления.

**Информационной базой работы**послужили справочно-статисти-ческие материалы Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, аналитические отчеты, а также обобщенные результаты практической работы автора в этой сфере.

**Научная новизна исследования, полученная лично соискателем,**заключается в следующем.

1. Обоснована перспективность программно-целевого метода как инструмента реформирования бюджетного процесса, который наряду с другими формами государственного регулирования имеет все возрастающую общественную функцию в российской экономике. Определены возможности использования зарубежного опыта экономически развитых стран, в частности, выделены: механизм финансирования государственных программ в США через целевые фонды, имеющие собственную налоговую базу, опыт Великобритании по регулированию и поддержке инновационного сотрудничества между промышленностью и научно-исследовательской сферой и использование программ регионального развития в Германии.
2. Сформулированы основные проблемы эффективности реализации федеральных целевых программ на всех стадиях разработки и исполнения. Среди них выделены: нечеткое определение целей в рамках приоритетов, недостаточно объективный подход к принятию, отсутствие среднесрочного бюджетного планирования программ и координации их финансирования из различных источников, низкое качество мониторинга, а также рассеивание ответственности по управлению программами.
3. Разработан метод рейтинговой оценки программ, который может служить инструментарием комплексной оценки федеральных целевых программ, направленным на обеспечение объективного и эффективного анализа качества программ. Определение рейтинга программ обосновывается такими критериями, как: степень достижения целей реализации программы и показателей ее результативности, адекватность предлагаемых механизмов решения проблем, а также уровень менеджмента программы, включая финансовый мониторинг.
4. Определено, что компонентами комплексной оценки программ должны быть: количественная оценка ожидаемых результатов, система показателей (индикаторов) для измерения результатов, предварительная оценка программы, мониторинг достижения целей, оценка социально-экономической эффективности и др.

5. Выявлены особенности программно-целевого планирования в  
рыночных условиях хозяйствования: 1) направленность на решение ком  
плексных задач социально-экономической системы в России; 2) средне  
срочный период планирования, позволяющий оценивать социально-эко  
номические эффекты; 3) системный подход к формированию комплекса  
взаимосогласованных мероприятий для достижения поставленных целей;  
4) высокая степень контроля за эффективностью расходования средств  
государственного бюджета по сравнению с другими методами государст  
венного финансирования; 5) возможность оперативной корректировки  
программных мероприятий; 6) объединение в рамках программ усилий  
органов власти различных уровней и частного сектора экономики.

В результате проведенного исследования разработаны следующие **положения, выносимые на защиту:**

**1**. Аргументация того, что в современных условиях теоретическая и практическая сущность разработки и реализации федеральных целевых программ имеет возрастающее значение для бюджетного планирования.

Предложения по управлению программами: введение в практику разработки концепций новых программ, расширение типологии целевых программ, проведение экспертных проверок, а также предложение о переходе к среднесрочному планированию расходов на федеральные целевые программы.

1. Обоснование положения о том, что программы, разработанные в соответствии с новыми подходами к планированию бюджета, должны содержать: четкое определение цели в соответствии с приоритетным направлением социально-экономического развития, систему показателей социальной и экономической эффективности для измерения результатов реализации программ и целевые значения (целевые индикаторы) каждого из таких показателей.
2. Рекомендации по осуществлению комплексной оценки реализации федеральных целевых программ по трем уровням: оценка плана реализации программы, оценка результативности программы и оценка эффективности программы. Предложен метод рейтинговой оценки для определения эффективности реализации федеральных целевых программ в целях повышения объективности при установлении объемов финансирования из федерального бюджета.

**Практическая значимость работы**состоит в том, что реализация изложенных в диссертации выводов и конкретных рекомендаций позволит осуществить комплексную оценку результатов реализации федеральных целевых программ в условиях реформирования бюджетного процесса на федеральном, а также и на региональном уровнях.

Разработанный метод рейтинговой оценки федеральных целевых программ и новые подходы к проведению их комплексной оценки могут быть использованы Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации при осуществлении мониторинга действующих федеральных целевых программ в ходе принятия решений о дальнейшем

финансировании программ, их корректировке или прекращении, а также при введении в практику ведомственных целевых программ.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и практические выводы исследования апробированы и получили одобрение на научно-практических семинарах в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации в 2004 г., на двух международных конференциях в г.Санкт-Петербурге в 2005 г., на кафедре конкретной экономики и финансов Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Методика по определению рейтинга программ используется Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации для проведения комплексной оценки реализации действующих федеральных целевых программ, а также при разработке положений о ведомственных целевых программах.

Основные теоретические и практические рекомендации изложены в четырех опубликованных автором статьях общим объемом 1,8 п.л.

**Структура и содержание работы**обусловлены поставленной целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав по три параграфа в каждой, списка использованных источников и литературы, приложения в виде таблиц, рисунков и схем.

## Формы и методы государственного регулирования экономики и целевого бюджетного планирования

Планирование является приоритетной функцией управления, состоящей в подготовке различных вариантов управленческих решений в виде прогнозов, проектов программ и планов, в обосновании их оптимальности и в обеспечении возможности выполнения и контроля за их выполнением1.

Планирование включает выбор и научную подготовку целей, определение средств и путей их достижения посредством сравнительной оценки альтернативных вариантов и принятия наиболее приемлемого.

В планировании можно выделить три стороны: социально-экономическую, методологическую и организационную.

Социально-экономическая сторона планирования основана на отражении экономической политики государства и выражает экономические и социальные процессы расширенного воспроизводства.

Методологическая сторона планирования отражает совокупность принципов и методов планирования, т.е. инструментарий познания и активного воздействия на социально-экономические процессы.

Организационная сторона планирования отражает структуру плановых органов и технологию разработки планов.

Формы планирования многообразны и определяются многоуровневостью и многоаспектностью управления.

По форме проявления и содержанию планирование может быть директивным, индикативным, стратегическим. Также различают:

а) в зависимости от аспектов планирования — отраслевое, региональное, социальное, научно-техническое, экологическое, финансовое;

б) в зависимости от уровней планирования - общегосударственное, региональное, на уровне хозяйствующих субъектов;

в) в зависимости от горизонта планирования - долгосрочное,

среднесрочное, текущее;

г) в зависимости от круга решаемых проблем осуществляется стратегическое или тактическое планирование.

Индикативное планирование способно выступить средством решения неотложных задач восстановления экономики и проведения эффективной долгосрочной политики. Его результативность доказана мировым опытом государственного управления в ряде стран традиционно рыночной ориентации, в том числе во Франции, Японии и других, руководство которых сумело, оперевшись на сильное государство и интересы частнопредпринимательского сектора, осуществить радикальную перестройку структуры экономики и ее подъем. По мнению известного государственного деятеля современности М.Шаккума «речь не идет о восстановлении прежних методов централизованного планирования, сопряженных с обязательными плановыми заданиями хозяйствующим субъектам. Суть принципов государственного индикативного планирования должна состоять в выдвижении четких целевых ориентиров развития и создании экономических механизмов, обеспечивающих структурную перестройку производства, консолидацию усилий государства и частного капитала, подкрепленных мерами государственного регулирования и осуществлением необходимых целевых программ»1.

## Целевые программы как инструмент экономической политики и оценка их эффективности

Связующим звеном между целью и средствами ее достижения выступают комплексные программы. Они составляются на весь период, необходимый для реализации поставленных целей, с выделением плановых периодов и основных этапов осуществления. Комплексными они называются потому, что в них предусматриваются все необходимые мероприятия социально-экономического, производственного, научно-исследовательского, организационно-хозяйственного характера для достижения конечных целей.

Целевая комплексная программа - документ, в котором отражаются цель и комплекс производственных, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных, социальных и других заданий и мероприятий, направленных на реализацию наиболее эффективным путем народохозяйственных проблем, и увязанным по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления1.

Целевые комплексные программы по содержанию подразделяются на ряд типов (видов): социально-экономические, научно-технические, производственно-экономические, территориальные, экологические и организационно-хозяйственные.

Социально-экономические программы направлены на решение проблем социальной защищенности населения, стабилизацию материального и культурного уровня жизни населения, преобразование характера труда, совершенствование образа жизни и др.

Научно-технические программы предусматривают решение научных и технических проблем, применение достижений науки и техники в народном хозяйстве.

Производственно-экономические программы направлены на решение крупных межотраслевых проблем в области производства, повышение его эффективности, качественных характеристик, развитие новых видов производства, продукции (услуг) и технологических процессов.

Территориальные программы предусматривают комплексное хозяйственное освоение новых или преобразование уже сложившихся регионов страны, в том числе формирование и развитие территориально-производственных комплексов.

Экологические программы включают комплекс мероприятий природоохранного и природопреобразующего характера.

Организационно-хозяйственные программы направлены на совершенствование организации управления хозяйственными системами.

Практическая реализация программно-целевого подхода обеспечивается путем включения целевых программ в прогнозные и плановые документы, а также посредством разработки и утверждения федеральных и региональных программ социально-экономического развития.

Целевые программы реализуются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, привлекаемых для выполнения этих программ. К внебюджетным источникам относятся: взносы участников программ, включая предприятия и организации государственного и негосударственного секторов экономики, целевые отчисления от прибыли предприятий, получаемой в результате реализации программы, кредиты банков, средства общественных организаций и иностранных государств, зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации программы (или отдельных ее мероприятий), и другие поступления1.

Нормативное, установленное законодательными актами определение, относимое к федеральным целевым программам, содержится в документе «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», утвержденном постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 года № 594.

Согласно этому документу федеральные целевые программы представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление целевой программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых проблем, а также необходимости рациональной организации их решения.

## Процедура разработки федеральных целевых программ и проблемы их исполнения

Отбор направлений для реализации с помощью ФЦП является центральным моментом в применении программного метода. «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ»1, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 г. №594 устанавливает следующие критерии отбора проблем для их программной разработки и решения на федеральном уровне: соответствие проблемы, решаемой программно-целевым методом, «Основным направлениям социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу»; преобладание расходов на НИОКР и расходов капитального характера, включая приобретение оборудования, в структуре финансирования программы; межотраслевой и межведомственный характер решаемой проблемы; решение проблем, охватываемых федеральной целевой программой, выходит за рамки краткосрочного периода; программа должна иметь количественно определенный результат реализации; значительный мультипликативный эффект; невозможность решить имеющуюся проблему другими способами и необходимость участия федерального правительства; сумма расходов федерального бюджета на реализацию системы ФЦП должна быть увязана с возможностями бюджета в течение всего срока реализации программ.

Исходя из нормы федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" (статья 13), устанавливающей, что Правительство России "формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию"1, проблемы, отобранные для решения программным методом, должны соответствовать функциям федеральных органов власти и возможностям мобилизации средств на федеральном уровне для их решения.