

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЦЕЛЕВЫХ ИНДИКАТОРОВ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММАХ

Федотов Алексей Игоревич,

магистр направление подготовки «Экономика»

E-mail: fedotov-92@bk.ru

Орловский филиал «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ»,
г. Орел

Целью написания данной статьи стало исследование основных подходов бюджетного планирования, способствующие достижению заявленных целевых индикаторов. Предметом исследования выступает формирование системы целевых индикаторов в муниципальных программах. Методология исследования основана на принципах диалектического подхода, общих методах научного познания: методах эмпирического исследования, текущего и перспективного анализа. В качестве области применения можно отметить органы местного самоуправления, а именно департаменты (отделы) муниципальных администраций, занимающихся бюджетным планированием. Результатом написанной статьи стал сформированный алгоритм оценки эффективности целевых муниципальных программ на основе объединения подходов «сверху вниз» и «снизу вверх».

Ключевые слова: муниципальные программы, целевые индикаторы, бюджетное планирование, бюджет, ориентированный на результат

Целевые индикаторы муниципальных программ определяются исходя из анализа текущего состояния сферы реализации, включая цели реализации, а также состав муниципальных программ и мер регулирования, предусмотренных для ее реализации. При определении целевых индикаторов муниципальных программ учитываются только внешние факторные риски, оказывающие влияние на реализацию муниципальной программы и меры минимизации негативного влияния таких рисков, которые являются условными и обобщенными [3, с. 185].

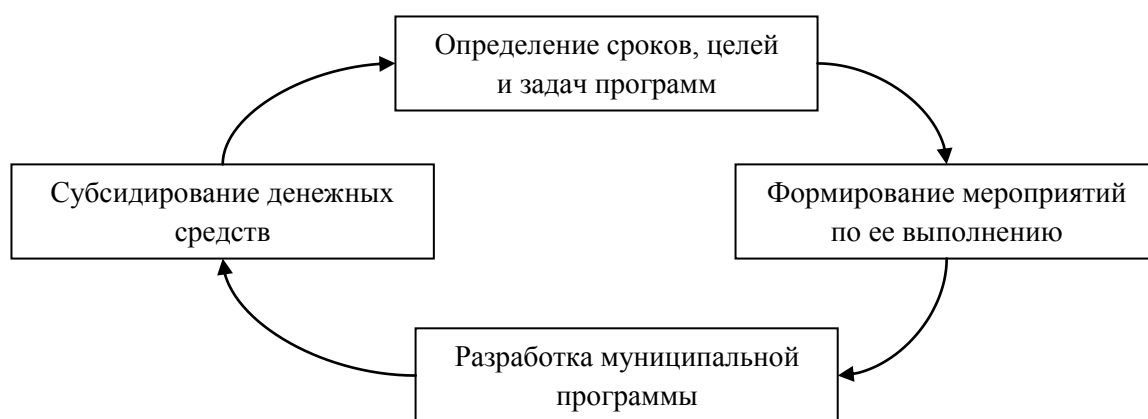
По нашему мнению, для эффективного формирования системы целевых индикаторов муниципальных программ следует:

- определиться с подходами к определению целевых индикаторов;
- сформировать основные условия для мероприятий, реализуемых проектными методами для эффективной реализации муниципальных программ [8, с. 93].

На практике выделяют три подхода к определению целевых индикаторов.

Первым является подход замкнутого планирования, который используется для формирования муниципальных программ г. Орла. Данный

подход заключается в постоянном замкнутом цикле от порядка разработки до субсидирования муниципальных программ (рисунок 1). В качестве целевых индикаторов выступает степень распределённости бюджетных целевых ресурсов. Так, например, муниципальная программа «Подготовка и проведение празднования 450-летия основания города Орла (2014-2016 годы)» построена по данному подходу [6, с. 148]. Денежные средства распределены за 2014 год полностью. Однако только у троих инфраструктурных объектов из пяти запланированных на 2014 год проведена реконструкция, у двух из шести – капитальный ремонт, один из двух полностью модернизирован. Тем самым оказывается, что «де-юре» эффективность программы очевидна, «де-факто» целевые индикаторы не смогли дать точную картину происходящему.



Р и с у н о к 1– Определение целевых индикаторов в соответствии с подходом «замкнутого цикла»

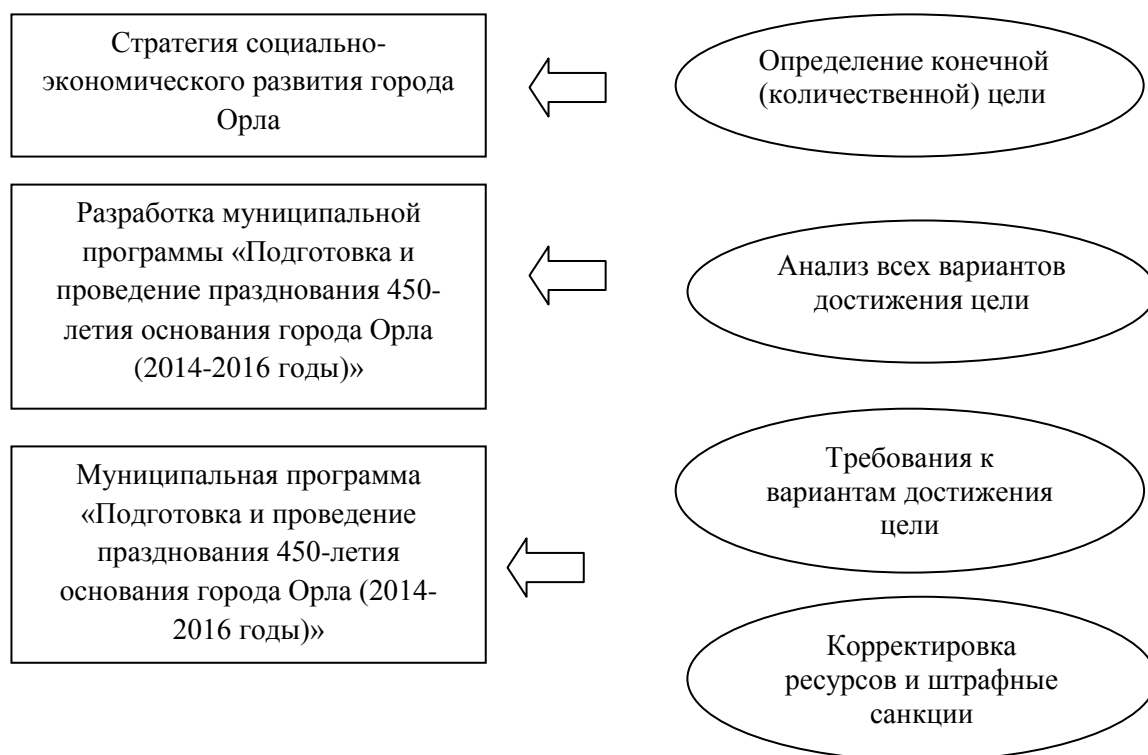
Рассмотрим, как будут отражать эффективность муниципальных программ, через целевые индикаторы подход «сверху вниз» и подход «снизу вверх».

При планировании «сверху вниз» конечный целевой индикатор задан стратегическим документом и задачей разработки муниципальной программы [5, с. 218]. В целом можно отметить, что планирование «сверху вниз» основывается на выборе оптимального способа достижения цели, при заданных ресурсных ограничениях, корректирующихся в зависимости от различных изменений (рисунок 2).

Так, особый интерес в данном подходе представляет третий этап, когда вносятся ресурсные корректировки и накладываются штрафные санкции. Данный процесс включает наложение штрафных санкций в соответствии с неправильным планированием мероприятий по выполнению муниципальных программ на бюджетного распределителя и на бюджетную комиссию, занимающуюся разработкой данной программы. Сумма штрафных санкций достигает отклонения фактических ресурсов от запланированных ресурсов [1, с. 21].

В целом можно отметить, что при использовании данного подхода основной акцент осуществляется на анализе всех вариантов достижения цели с учетом ресурсных ограничений, отраженных в параметрах муниципальной программы, а также с четом бюджетных ассигнований на реализацию данных программ в долгосрочном периоде.

На сегодняшний день, в чистом виде данный подход в Российской Федерации не применяется. В Российской Федерации применяется модифицированный подход «сверху вниз», он является аналогичным, представленному выше, но не включает штрафных санкций на корректировку ресурсов.

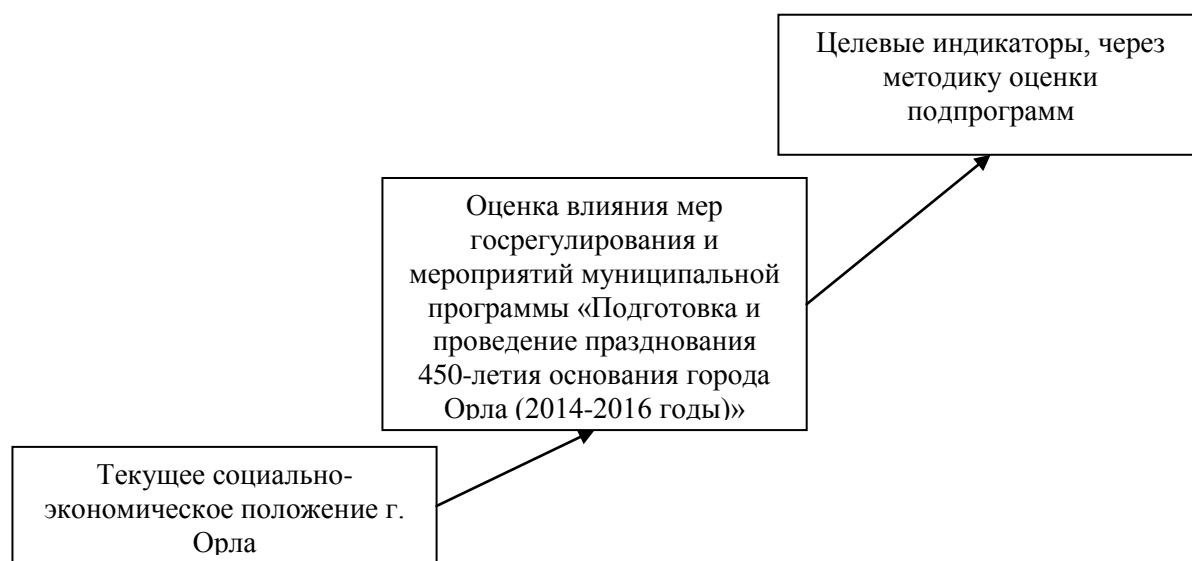


Р и с у н о к 2 – Определение целевых индикаторов в соответствии с подходом «сверху вниз»

В качестве третьего подхода к формированию целевых индикаторов выступает подход «снизу вверх». Данный подход предполагает отсутствие заданного стратегического документа (для г. Орла – стратегии социально-экономического развития). В этом случае формирование целевых индикаторов проводится с учетом текущего положения социально-экономического положения муниципального образования и мер, государственного и муниципального регулирования (рисунок 3).

В рамках планирования целевых индикаторов «снизу вверх» необходимо обеспечить корреляцию объема ресурсов на реализацию муниципальных программ и уровня получаемых результатов, при этом удельные показатели бюджетной эффективности (объем результатов на единицу затрат), как правило, не должен снижаться [9, с. 232].

При формировании динамики целевых индикаторов (основой которых выступает результативность) муниципальных программ должно приниматься во внимание и особенности показателей, в том числе и временной лаг, в течении которого наступает эффект от использования тех или иных ресурсов. Например, в муниципальной программы «Подготовка и проведение празднования 450-летия основания города Орла (2014-2016 годы)» эффект от реализации бюджетных затрат на «Комплексное благоустройство города Орла в рамках подготовки к празднованию 450-летия основания города Орла» наступит только спустя 3 года, а «Организация и проведение городского конкурса «Лица города»» спустя 4 месяца.



Р и с у н о к 3 – Вариант планирования целевых индикаторов при помощи подхода «снизу вверх»

Обобщив все рассмотренные выше подходы, по нашему мнению, основными подходами к определению целевых индикаторов должны являться объединённые в один подходы «сверху вниз» и «снизу вверх» (рисунок 4).

При формировании набора основных мероприятий целевой муниципальной программы в ее состав должны входить и ведомственные программы, которые имели бы общую основу при выполнении основных мероприятий и учитывали при этом возможность выделения контрольных событий в рамках реализации данных мероприятий, позволяющих оценить промежуточные и окончательные результаты. Например, в муниципальную программу «Подготовка и проведение празднования 450-летия основания города Орла (2014-2016 годы)» можно было включить Ведомственную целевую программу «Развитие отрасли культуры в городе Орле на 2014-2016 годы». Тем самым, блок «Организация и проведение фестиваля творчества детей и молодежи «Молодое поколение – любимому городу»» осуществлялись на основе таких мероприятий ведомственной программы как «Проведение межрегиональной творческой школы (пенэ debate) в области изобразительного

искусства для учащихся детских художественных школ, художественных отделений школ искусств», «Совершенствование системы информационно-библиотечного обслуживания», «Обеспечение условий для художественного и народного творчества, совершенствование культурно-досуговой деятельности» и т.д. Тем, самым появилась бы возможность определить как выполняются промежуточные мероприятия, и какой конечный результат будет получен.

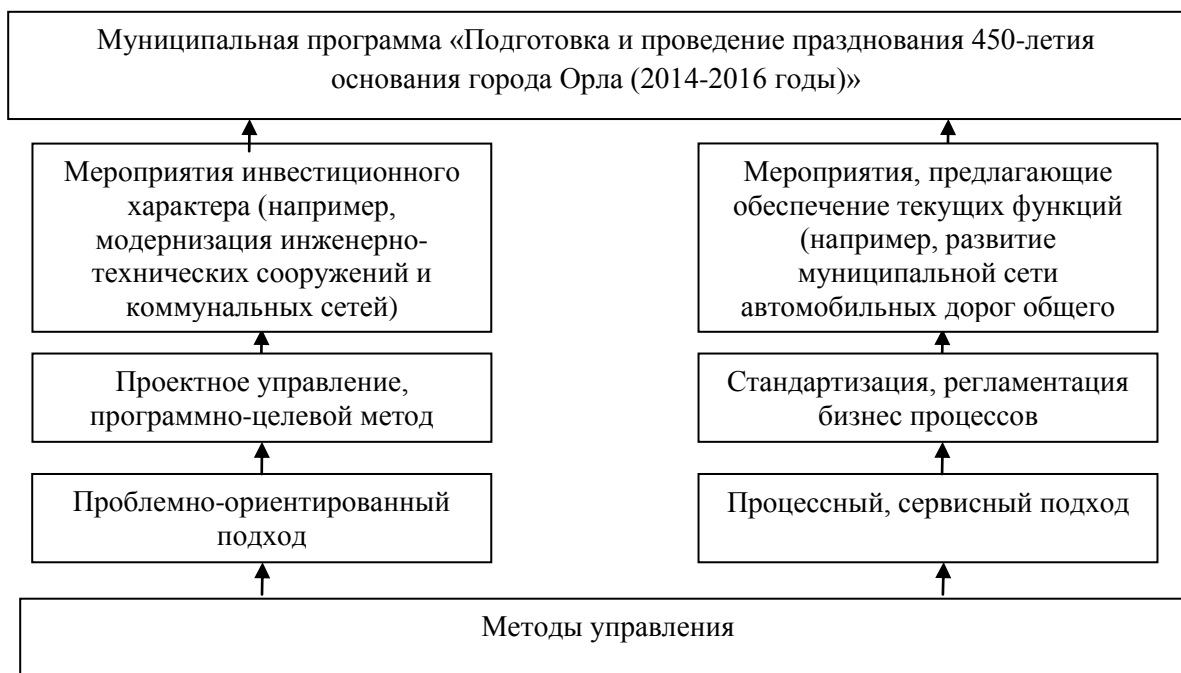


Р и с у н о к 4 – Алгоритм оценки эффективности целевых муниципальных программ на основе объединения подходов «сверху вниз» и «снизу вверх»

Для обеспечения эффективного управления реализацией муниципальной программы целесообразно отдельно выделять основные мероприятия, реализуемые проектными методами, и основные мероприятия, реализуемые процессными методами [2, с. 303]. В состав основных мероприятий, реализуемых проектными методами, могут включаться несколько проектов, различных по срокам реализации, целям, но связанным по достигаемым результатам и влиянию на решение задач (рисунок 5).

Основные мероприятия, реализуемые проектными методами, должны отвечать следующим условиям:

1. Нацеленность на достижение конкретного результата – данные результаты могут быть сформулированы количественно (например, развитие 500 км муниципальной сети автомобильных дорог). При этом четко должен быть определен момент достижения результата, причем после достижения результата данный процесс не требует повторения (например, после того как 500 км дороги уже построены, для их поддержки не требуется постоянное строительство еще 200 км дорог) [10, с. 273].



Р и с у н о к 5 – Типы мероприятий муниципальной программы

2. Срочный характер мероприятия, предполагающий возможность определения сроков начала и окончания его реализации (например, реконструкция ветхих школ с деревянными перекрытиями, г. Орёл – началом проекта выступает принятие решения о реконструкции, а именно начало формирования технического задания, инициации проекта; окончанием – ввод в эксплуатацию).

3. Этапность реализации муниципальной программы – по каждому мероприятию должен быть выделен этап жизненного цикла (инициация, подготовка, утверждение, реализация, внедрение). Например, строительство детского сада в микрорайоне «Ботаника», г. Орёл: инициация – январь 2014 г., подготовка – февраль – март 2014 г., утверждение – апрель 2014 г., реализация – май 2014 г. – май 2015 г., внедрение – июнь 2015 г.

4. Вариативность достижения цели муниципальной программы – выбор оптимального способа с точки зрения получения конкретного результата, при запланированном объеме ресурсов. Например, достижение цели по обеспечению детей дошкольного возраста г. Орла образовательными услугами может решаться различными методами:

- строительство и ввод в эксплуатацию новых дошкольных учреждений;

– привлечение негосударственных образовательных учреждений к выполнению муниципального задания по оказанию образовательных услуг;
– организация «семейных» детских садов;
– перепрофилирования учреждений дополнительного образования для детей дошкольного возраста и т.д. [4, с. 150].

5. Ответственность за реализацию муниципальной программы – необходимо назначить распорядителя бюджетными средствами, а также ответственного за реализацию сроков программы.

6. Бюджет муниципальной программы – реализация мероприятий предполагает выделения отдельных ресурсов для реализации проекта. Например, в муниципальной программе «Подготовка и проведение празднования 450-летия основания города Орла (2014-2016 годы)» кроме бюджетных ресурсов, возможно, было задействовать внебюджетные источники и частные инвестиции.

В качестве целевого индикатора, по нашему мнению, стоит применить оценку соответствия запланированному уровню затрат (формула 1):

$$C_{c_{uz}} = \frac{Z_{\phi}}{Z_n}, \quad (1)$$

где $C_{c_{uz}}$ – степень соответствия запланированному уровню расходов, Z_{ϕ} – фактические расходы на реализацию муниципальной программы в отчетном году (с учетом осуществления n количества мероприятий), Z_n – плановые расходы на реализацию муниципальной программы в отчетном году.

С учетом специфики конкретной муниципальной программы ответственный исполнитель в составе методики оценки эффективности муниципальной программы устанавливает, учитываются ли в составе показателя «степень соответствия запланированному уровню расходов» только, а также из каких источников они получены [7, с. 138]. Тем самым, данный целевой индикатор позволяет определить какие источники были задействованы и соответствуют ли расходы отчетного периода в плане и по факту.

Так, рассчитаем соответствие запланированному уровню затрат муниципальной программе «Подготовка и проведение празднования 450-летия основания города Орла (2014-2016 годы)» на 2014 год:

$$C_{c_{uz}} = \frac{1624384,5}{1590210,7} = 1,02$$

Расчет данного показателя показал, что отклонение уровня превышение фактических расходов над плановыми составляет 0,2 (в денежном выражении 34 173,8 тыс.рублей). Покрытие данного отклонения произошло за счет

внебюджетных источников за 2015 год. В соответствии с новым паспортом муниципальной программы «Подготовка и проведение празднования 450-летия основания города Орла (2014-2016 годы)» отклонение были освоены на модернизацию инженерно-технических сооружений и коммунальных сетей города Орла.

Таким образом, формирование системы целевых индикаторов в муниципальных программах требует определиться с подходами к определению целевых индикаторов и сформировать основные условия, для реализации мероприятий муниципальных программ. По нашему мнению, основными подходами к определению целевых индикаторов должны являться объединённые в один подход «сверху вниз» и «снизу вверх». Это, во-первых, позволит сформировать ответственного по ресурсному обеспечению, которому в случае несоответствия фактическим и плановым расходом можно будет применить штрафные санкции, во-вторых, наиболее просто и понятно разработать муниципальные программы, в-третьих, получить более достоверный целевой индикатор. Для наиболее подробной оценки эффективности реализации целевых программ муниципального образования разработаем методику.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1 ИВЛЕВА Н. В., КОМАРЕВЦЕВА О. О., ФЕДОТОВ А. И. РЕГИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ: АНАЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ // РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА». – 2014. – № 42 (369). – С. 21-31.

2 ИВЛЕВА Н. В., КОМАРЕВЦЕВА О. О. ПРИМЕНЕНИЕ ИМИТАЦИОННОГО МОДЕЛИРОВАНИЯ В ПРОЦЕССЕ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВО-ИНВЕСТИЦИОННЫМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ // ВЕСТНИК БЕЛГОРОДСКОГО УНИВЕРСИТЕТА КООПЕРАЦИИ, ЭКОНОМИКИ И ПРАВА. – 2014. – № 3 (51). – С. 303-310.

3 КОМАРЕВЦЕВА О. О. РАЗРАБОТКА МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ ФИНАНСОВО-ИНВЕСТИЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИИ // АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГУМАНИТАРНЫХ И ЕСТЕСТВЕННЫХ НАУК. – 2015. – № 5-1. – С. 183-186.

4 КОМАРЕВЦЕВА О. О. ФОРМИРОВАНИЕ ЦЕЛЕВЫХ ИНДИКАТОРОВ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММАХ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЯМИ В ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ // ИННОВАЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ. – 2015. – № 2 (7). – С. 150-155.

5 МАРТЫНОВ Г. Н. АУДИТ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЕГО РОЛЬ В ПРИНЯТИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ // ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ: МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ: МАТЕРИАЛЫ И ДОКЛАДЫ. РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ОРЛОВСКИЙ ФИЛИАЛ). – 2015. – С. 218-220.

6 ТЫЧИНСКАЯ И. А., ЛОБАНОВА А. В. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕХНОЛОГИЙ МАРКЕТИНГА ДЛЯ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА // СРЕДНЕРУССКИЙ ВЕСТНИК ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУК. – 2014. – № 4. – С. 148-155.

7 ТЫЧИНСКАЯ И. А., КОМАРЕВЦЕВА О. О. РЕГИОНАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ КАК ТЕХНОЛОГИЯ УЛУЧШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО ИМИДЖА РЕГИОНА // РЕГИОН: СИСТЕМЫ, ЭКОНОМИКА, УПРАВЛЕНИЕ. – 2012. – № 4 (19). – С. 138-140.

8 ФЕДОТОВ А. И. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ПЛАНОВ ПО РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ // THE INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONGRESS OF ECONOMISTS AND JURISTS "THE GLOBAL SYSTEMIC CRISIS: NEW MILESTONE IN DEVELOPMENT OR AN IMPASSE?" PROFESSIONAL SCIENTIFIC PUBLICATION, – ED.DEP.: GENEVA (SWITZERLAND), MINSK (REPUBLIC OF BELARUS), ODESSA (UKRAINE), ST. PETERSBURG (RUSSIAN FEDERATION), 2015. P.93-96.

9 ФЕДОТОВ А. И. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАНОВ В ПРОЦЕССЕ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ // НОВАЯ НАУКА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ: МЕЖДУНАРОДНОЕ НАУЧНОЕ ПЕРИОДИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ ПО ИТОГАМ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ (09 ОКТЯБРЯ 2015 Г, Г. СТЕРЛИТАМАК). В 2 Ч. – Ч.1. – СТЕРЛИТАМАК: РИЦ АМИ, 2015. – С.232-234.

10 ФЕДОТОВ А. И. АНАЛИЗ ПОКАЗАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ // ИННОВАЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ. – 2015. – №2 (7). – С. 273-278.

CREATING A SYSTEM TARGET INDICATORS IN MUNICIPAL PROGRAMS

Fedotov Alex Igorevich,

Master of the direction of preparation "Economy"

E-mail: fedotov-92@bk.ru

Russian Academy of National Economy and Public Administration,
Orel

The purpose of writing this article was the study of the basic approaches of budget planning, contributing to the achievement of the stated target indicators. The subject of the research is the creation of a system of target indicators in municipal programs. The research methodology is based on the principles of dialectical approach, the common methods of scientific knowledge: empirical research methods, current and prospective analysis. As the field of application may be noted the local authorities, namely the departments (departments) municipal administrations involved in budget planning. The result was the article written by the generated algorithm for estimating the effectiveness of targeted municipal programs by combining the "top-down" and "bottom-up".

Keywords: municipal programs, target indicators, budget planning, budgeting, result-oriented