

УДК 332.021

ББК 65.26

Anenkov Ivan Olegovich,
post-graduate student of the department of economics
and management of Volgograd Business Institute,
Volgograd,
e-mail: 4epen@list.ru

Аненков Иван Олегович,
аспирант кафедры экономики и управления
Волгоградского института бизнеса,
г. Волгоград,
e-mail: 4epen@list.ru

О НЕОБХОДИМОСТИ ИЗМЕНЕНИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «ЖИЛИЩЕ» НА 2011–2015 ГОДЫ

ABOUT NECESSITY OF CHANGING METHODS OF ASSESSING EFFECTIVENESS OF THE FEDERAL TARGET PROGRAM «DWELLING» FOR 2011–2015

В статье анализируется понятие эффективности, разделяется понимание эффективности в частном и государственном секторах. На сегодняшний день бюджетной эффективности уделяется все больше внимания со стороны государства. Автором рассмотрены различные существующие как зарубежные, так и отечественные методы оценки эффективности бюджетных расходов. Несмотря на достаточно большую длительность бюджетной реформы и переход к бюджетированию, ориентированному на результат, действующая на данный момент методика оценки эффективности ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы является результатом применения затратного подхода к планированию и исполнению бюджета. В статье обосновывается необходимость замены существующей методики на более объективные и результативные.

The concept of effectiveness is analyzed; and the understanding of effectiveness in private and public segments is examined in the article. Currently, more and more attention is being paid to the budgetary effectiveness by the state. The article discusses different existing foreign and domestic methods of effectiveness assessment of the budget costs. Despite the prolonged budget reform and transition to the performance budgeting, the current methods of effectiveness assessment of the Federal target program «Dwelling» for 2011–2015 are the result of using the expenses approach to planning and budgeting. The article proves the need of replacing the current methods for more objective and effective ones.

Ключевые слова: эффективность, ресурсы, бюджет, государство, результат, затраты, бюджетирование, ориентированное на результат, оценка регулирующего воздействия, затраты-выгоды, Федеральная целевая программа «Жилище».

Keywords: effectiveness, resources, budget, state, results, costs, performance budgeting, regulatory impact assessment, cost-benefit analysis, Federal target program «Dwelling».

На сегодняшний день понятие эффективности встречается практически во всех отраслях знания и применяется как в профессиональном общении, так и в быту. И в естественных, и в технических науках существуют свои определения и родственные эффективности понятия, однако наибольшее распространение этот термин получил, пожалуй, в экономике и менеджменте.

В общем-то, это вполне закономерно, ведь эффективность как продуктивность использования ресурсов в достижении какой-либо цели является показателем качества управления, вопросами которого занимается экономическая наука. В любой ситуации, при которой экономический

субъект несет затраты с целью получения выгоды, встает вопрос о возможности повышения выгоды или снижения затрат, то есть вопрос о том, насколько эффективна деятельность экономического субъекта. При этом эффективность является универсальным понятием, поэтому размер и направление деятельности субъекта, равно как и характер расходов и выгоды, значения не имеют.

За время научного изучения и осмысления понятие эффективности претерпело множество изменений, были выделены отдельные ее виды в зависимости от области применения (эффективность производства, инвестиций, бюджета). Несмотря на имеющиеся различия показателей эффективности не только в различных науках, но даже и внутри самой экономики, подход к их оценке остается одним и тем же.

Так, эффективность в экономике – это результативность, определяемая как отношение эффекта, результата к затратам, обусловившим его получение. Выделяют эффективность импорта, кредитования, капиталовложения, производства, существует отдельное определение экономической эффективности и понятие эффективного портфеля ценных бумаг и валютного курса. Во всех этих определениях фигурируют отношения различных показателей, эффективность определяется как результативность, то есть относительный, а не абсолютный показатель.

Применяется данное понятие и в сфере государственных финансов. В частности, при бюджетном процессе на сегодняшний день обязательным является расчет показателей эффективности по существующим методикам. В общем смысле бюджетная эффективность – это относительный показатель эффекта для бюджета в результате осуществления государственной функции, реализации программы, инвестиционного проекта, определяемый как отношение полученного бюджетом результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение.

В Российской Федерации повышение бюджетной эффективности осуществляется в рамках бюджетной реформы, начатой в 2004 году и вводящей бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), в бюджетный процесс. БОР пришло на смену так называемому затратному бюджетированию и имеет ряд отличий от него. Затратный подход к составлению и исполнению бюджета характеризуется таким планированием и распределением ресурсов, при котором связь между используемыми ресурсами и результатом их использования крайне слаба. Выражается это в том, что при затратном бюджетировании происходит распределение общего объема расходов исходя из расходных потребностей получателей. Затратное бюджетирование ориентирова-

но в первую очередь на имеющиеся ресурсы, в то время как БОР во главу угла ставит достигаемый эффект.

Однако при оценке этого эффекта зачастую возникает проблема его формализации. Коммерческий сектор данная проблема практически не затрагивает – целью деятельности любого коммерческого предприятия является получение прибыли, следовательно, именно изменение значения прибыли в конечном счете выступает основным мерилем эффективности производимых расходов. Так, к примеру, эффективность внедрения технологии, позволяющей снизить себестоимость производства продукции на 10%, можно определить как отношение увеличения прибыли в результате данного внедрения к затратам на него. В рамках дисциплины экономического анализа разработано множество коэффициентов, характеризующих в том числе эффективность производимых предприятием расходов. Таким образом, в коммерческом секторе четко формализованы как производимые затраты, так и получаемый результат.

Государство же имеет целью исполнение своих функций, а не получение прибыли. В конечном счете цель государства – обеспечение комфортного проживания своих граждан. Уже при такой общей постановке цели становится видна проблема расчета эффективности расходов: не существует (и вряд ли когда-нибудь появится) некий неоспоримо точный показатель комфортности. Комфортность – показатель качественный, а не количественный, более того, весьма субъективный. При выполнении государством своих функций подобная проблема возникает достаточно часто и решается более или менее удачно с самого момента ее возникновения. На сегодняшний день существуют количественные показатели, по которым определяется эффективность расходов бюджета (так, к примеру, расходы на здравоохранение несут своей целью снижение заболеваемости и увеличение продолжительности жизни), однако они вводятся законодательными актами и, по сути, остаются дискуссионными. Так, снижение заболеваемости могут снизить расходы на развитие и пропаганду спорта (научно доказано, что люди, занимающиеся спортом, меньше болеют), а среднюю продолжительность жизни могут увеличить, например, расходы на охрану правопорядка (за счет снижения количества насильственных смертей). Вопрос в том, какие из этих расходов будут более эффективны, и зачастую ответ не так очевиден, как кажется.

Хорошо иллюстрирует указанную проблему анализ «затраты-выгоды», получивший распространение во второй половине XX века и широко применяемый при оценке государственных проектов. Суть этого метода оценивания в том, чтобы из ряда проектов (различных вариантов одного проекта) выбрать тот, который будет иметь наилучшее соотношение затрат и выгод от его реализации. Безусловно, при применении данного метода к государственным проектам обязательна оценка влияния на общественное благосостояние. Процесс анализа включает в себя денежную оценку первоначальных и возможных последующих затрат при осуществлении проекта и оценку ожидаемой от него отдачи. В этом заключается ограниченность применения метода: анализ возможно проводить только в том случае, когда все задействованные параметры имеют одну и ту же единицу измерения – как правило, это деньги. Соответственно в ходе анализа применяется денежная оценка таких неосознаваемых благ, как время, человеческая жизнь, состояние окружающей среды. Фактически эта оценка возлагается на лицо, проводящее анализ, и говорить о ее объективности и точности можно весьма условно.

Сам по себе анализ «затраты-выгоды» является частным случаем другого метода, анализа «затраты-эффективность». Отличие этих методов в том, что при анализе «затраты-эффективность» обязательно выражение всех параметров одной единицей измерения. Производятся соотношения затрат на проект и его результатов, которые могут быть выражены набором благ, среди которых время, продолжительность жизни, пространство и т. д. Однако применение этого метода никак не решает обозначенную проблему – результат все равно зависит от субъективной оценки неосознаваемых благ проводящим анализ лицом, пусть и не присутствует в явном виде в самом анализе.

Применяется данный метод и при оценке регулирующего воздействия (ОРВ) – появившейся в 80-х годах XX века и активно развивающейся на данный момент методике оценки нормативных актов и политик. ОРВ представляет набор способов, средств и методик отсева нецелесообразных решений на этапе принятия законодательного акта. Помимо этого в рамках ОРВ проводится прогноз достижения вводимым регулированием своей цели, а также оценка возможных последствий этого регулирования. Зачастую это осуществляется путем монетизации потенциальных издержек и выгод нового регулирования, а также оценки его сторонних эффектов. На сегодняшний день элементы ОРВ в той или иной степени присутствуют в законодательстве всех стран мира.

В 2013 году вышел приказ Министерства финансов РФ, утвердивший методику оценки результатов повышения эффективности бюджетных расходов субъектами РФ. Согласно данной методике сводный показатель оценки достигнутых субъектами РФ результатов:

$$R_i = 0,4 \times K_1 + 0,6 \times K_{it} \quad (1),$$

где:

R_i – сводный показатель оценки достигнутых субъектами Российской Федерации результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов;

K_{it} – оценка достигнутого i -м субъектом Российской Федерации уровня результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов за последний отчетный год;

K_{it} – оценка динамики результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, достигнутых i -м субъектом Российской Федерации за последний отчетный год и год, предшествующий отчетному году [1].

Сами показатели K_{it} и K_{it} определяются путем балльной оценки различных индикаторов (всего их 44), прописанных в программе. Соответствия значений индикаторов и количества присуждаемых баллов также определены программой. На основании показателя R_i субъекты РФ сравниваются, и достигшие самых высоких его значений (то есть наиболее эффективно расходующие бюджетные средства) получают дополнительные субсидии из государственного бюджета [2]. На наш взгляд, данная методика имеет ряд преимуществ, среди которых:

1. Объединение в одной методике качественных и количественных показателей благодаря балльной оценке. В общем-то, недостатком подобной системы можно назвать субъективность присвоения баллов в зависимости от значений показателей (как качественных, так и количественных). Однако если главный распорядитель бюджетных средств именно так оценивает значение конкретного показателя, подразумевается, что это ведет к достижению поставленных им целей.

2. Отведение ведущей роли динамике показателя, а не его текущему значению. Как видно из формулы (1), оценка достигнутых результатов $K_{дн}$ и оценка динамики результатов $K_{дд}$ оказывают неравное влияние на итоговое значение сводного показателя R_1 из-за коэффициентов перед ними. Влияние показателя $K_{дд}$ в полтора раза выше, что говорит о возможности достижения высших значений сводного показателя прежде всего теми субъектами, которые улучшили свои результаты по сравнению с предыдущим годом.

3. Заинтересованность субъектов в достижении высоких значений сводного показателя. Во многом это достигается благодаря упомянутому разделению на значение показателей эффективности и их динамику. Соответственно все субъекты заинтересованы улучшать показатели эффективности расходования бюджетных средств. Однако по мере повышения этих показателей их динамика рано или поздно начнет падать в связи с тем, что многие снижающие эффективность моменты будут устранены. Но за счет достигнутых показателей эффективности такие субъекты все равно будут иметь высокий сводный показатель. Таким образом, любой субъект, независимо от текущих значений показателей эффективности расходования бюджетных средств, будет заинтересован в их улучшении.

Можно заключить, что методика оценки эффективности, принятая в середине 2013 года, не лишена мелких недостатков, но в целом обещает хорошие результаты применения. Каковыми же они будут на самом деле, можно будет сказать только по прошествии нескольких лет применения ее в бюджетном процессе.

Как видно из вышеизложенного, имеется обширный как мировой, так и отечественный опыт оценки бюджетной эффективности, накопленный в основном за вторую половину XX века. После перечисленных методов и подходов хотелось бы рассмотреть оценку эффективности использования субсидий, направленных на реализацию Федеральной целевой программы (ФЦП) «Жилище» на 2011–2015 годы. Эффективность использования субсидии оценивается на основании сравнения фактически достигнутого значения целевых показателей с запланированным [3]. При этом в качестве показателей результативности предоставления субсидий названы следующие:

- годовой объем ввода жилья (кв. м);
- доля ввода жилья эконом-класса (% от общего объема ввода);
- доля ветхого и аварийного жилья (% от общего объема жилищного фонда);
- доля ввода малоэтажного жилья (% от общего объема ввода).

В случае если в отчетном году субъектом РФ не достигнуты значения показателей результативности предоставления субсидии, в следующем году субъект РФ к конкурсному отбору для предоставления субсидии не допускается. В данном случае речь идет о реализации подпрограммы «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации», эффективность самой ФЦП оценивается схожим образом – оценка производится на основе использования системы целевых индикаторов, путем сравнения их текущих значений со значениями, установленными ФЦП [Там же].

На первый взгляд подобный подход довольно странен – эффективность становится качественной характеристикой и либо наличествует, либо отсутствует. Нельзя сравнить регионы по эффективности, так как все они делаются только на эффективные и неэффективные без какой-либо градации.

Очевиден недостаток такого подхода – субъекты, взявшие на себя более высокие обязательства, но не выполнившие их в полной мере, лишаются финансирования; в то же время имеющие заведомо низкие целевые значения показателей субъекты с легкостью добьются их и получат финансирование в следующем году. При этом не исключается ситуация, когда добившиеся фактически лучших показателей субъекты окажутся в худших условиях, так как не достигли выполнения поставленных задач [4].

С другой стороны, такой подход оправдывается двумя обстоятельствами. Во-первых, существует принцип эффективности, прописанный в Бюджетном кодексе РФ. Этот принцип означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Если принять данный принцип как соблюдаемый на 100% при составлении и исполнении любого бюджета, то вполне логично понимание эффективности как качественного показателя, ведь бюджет изначально эффективен, неэффективно его исполнение.

Во-вторых, конечные задачи ФЦП определены заранее, а их достижение разделено на этапы. При этом органы региональной власти и местного самоуправления самостоятельно распределяют обязанности и мероприятия по этим этапам путем написания региональных программ [5]. Подразумевается, что находящиеся на местах исполнители куда лучше знают ситуацию в своем субъекте и способны лучше распланировать работы по выполнению изложенных в ФЦП задач.

Тем не менее правильность существующего в рамках ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы подхода остается дискуссионной, причем в большей степени, нежели в методике оценки результатов повышения эффективности бюджетных расходов субъектами РФ. В данном случае вопрос состоит даже не столько в самих методах, сколько в определяющих эти методы общих принципах организации бюджетного процесса. Наиболее подробно они изучаются в рамках государственного и муниципального управления, с экономической же точки зрения интересно прежде всего понимание эффективности и методы ее оценки. Как было сказано, эффективность в работе коммерческого предприятия и бюджетная эффективность имеют разную природу и оттого различны в понимании.

Несмотря на это, существуют методики, успешно применяемые в обеих сферах. При этом наблюдается как применение в бюджетной сфере способов оценки эффективности расходов частного предприятия, так и перенос принципов бюджетирования с последующей оценкой его эффективности на деятельность коммерческих организаций. Их использование могло бы в значительной степени улучшить работу ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы, позволив более объективно оценивать результаты деятельности субъектов РФ, проблема в применимости данных методов к реалиям уже действующей программы.

В любом случае на сегодняшний день в российском законодательстве существует более совершенная методика оценки эффективности расходования бюджетных средств, успешно сочетающая в себе количественные и качественные показатели. Вполне логичным шагом было бы использование ее основных принципов при разработке методик оценки эффективности любого проекта, осуществляемого

за счет бюджетных средств. Открытым остается вопрос, следует ли изменить существующую методику до окончания ФЦП «Жилище» в 2015 году или лучше ввести целиком

новую, ориентируясь при этом на условия будущих целевых программ, но сама необходимость изменения неоспорима.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов: Приказ Министерства финансов РФ от 26.07.2013 года № 75н [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=151428> (дата обращения: 07.12.2013).
2. Агапцов С. А. Направления повышения эффективности контроля за исполнением федерального бюджета по доходам // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2009. № 9. С. 33–42.
3. О Федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 годы: Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 года № 1050 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=153458> (дата обращения: 07.12.2013).
4. Золотов С. Ю., Муц В. Н. Целевые программы как инструмент экономической политики регионов // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2009. № 8. С. 92–97.
5. Баянов Б. А. Система бюджетных инструментов финансовой поддержки жилищного строительства // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 1 (18). С. 30–33.
6. Кабанов В. Н. Оценка доступности ипотечных кредитов // IDO SCIENCE. 2010. № 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=17066962> (дата обращения: 09.12.2013).
7. Кабанов В. Н. Принципы управления жилищным строительством в муниципальной социально-экономической системе // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 22 [Электронный ресурс]. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=12688965> (дата обращения: 07.12.2013).

REFERENCES

1. About approval of the methods of assessing results of increasing the budget costs' effectiveness and their dynamics, which were achieved by the RF entities: Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation dated 26.07.2013 # 75n [Electronic resource]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=151428> (date of viewing: 07.12.2013).
2. Agaptsov S. A. Directions of increasing the effectiveness of control of the federal budget execution as per the revenues. // Business. Education. Law. Bulletin of the Volgograd Business Institute. 2009. # 9. P. 33–42.
3. About federal target program «Dwelling» for 2011–2015: Resolution of the Government of the Russian Federation dated 17.12.2010 # 1050 [Electronic resource]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=153458> (date of viewing: 07.12.2013).
4. Zolotov S. Yu., Muntz V.N. Target programs as the tool of the regions' economic policy. // Business. Education. Law. Bulletin of the Volgograd Business Institute. 2009. # 8. P. 92–97.
5. Bayanov B. A. System of the budget tools of the residential construction financial support. // Business. Education. Law. Bulletin of the Volgograd Business Institute. 2012. # 1 (18). P. 30–33.
6. Kabanov V. N. The assessment of availability of mortgage // IDO SCIENCE 2010. # 2 [Electronic resource]. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=17066962> (date of viewing: 09.12.2013).
7. Kabanov V. N. Fundamentals of housing management in municipal socio-economic system // Regional economics: theory and practice. 2009. # 22 [Electronic resource]. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=12688965> (date of viewing: 07.12.2013).

УДК 637.13:338.2

ББК 65.305.735

Gorbunova Ekaterina Gennadyevna,
postgraduate student of the department of economics
and management, senior teacher of the department
of financial-economic disciplines
of Volgograd Business Institute,
Volgograd,
e-mail: rfnt2006@yandex.ru

Горбунова Екатерина Геннадьевна,
аспирант кафедры экономики и управления,
ст. преподаватель кафедры
финансово-экономических дисциплин
Волгоградского института бизнеса,
г. Волгоград,
e-mail: rfnt2006@yandex.ru

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МОЛОЧНЫМ ПРОИЗВОДСТВОМ

PECULIARITIES OF MANAGEMENT OF DAIRY PRODUCTION

В статье рассматриваются особенности управления молочным производством. На основании выявленных особенностей управления отечественным производством молока приведена укрупненная классификация управленческих решений, оказывающих наиболее существенное влияние на

продуктивность. Определены классификационные группы управленческих решений: биологические процессы, технологические процессы, техническая оснащенность. Рассмотрена классификация внешних и внутренних факторов, влияющих на принятие управленческих решений. Выявлены