УДК 338.24

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ КАК ИНСТРУМЕНТА РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Князева И.В.

Калужский филиал ГОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Калуга, e-mail: kniazeva_inga@mail.ru

В рамках программно-целевого подхода расходуется сегодня доминирующий объем бюджетных средств в муниципальных образованиях. В этой связи чрезвычайно важно сформировать методы оценки соответствия реализуемых на территории целевых программ тактическим и стратегическим целям территориального развития. В данной работе предлагается подход к решению этой проблемы. В основе подхода лежит формирование систем преимущественно отраслевых показателей, отражающих, с одной стороны, проблемы и цели территориального развития, с другой – цели и результативность реализуемых в данной сфере целевых программ. Далее реализуется соотнесение карт между собой, выявление не охваченных целевым программированием зон, формирование рекомендаций по совершенствованию процесса целевого программирования. Объектом исследования в рамках данного метода выступают электроэнергетика и транспортная инфраструктура городского округа «Город Калуга». Применение метода позволило выявить ряд проблем целевого программирования в исследуемых сферах. Данная работа в области повышения эффективности территориального управления поддержана РГНФ и Правительством Калужской области (грант № 13-12-40013), а также выполнена при содействии Научного фонда Финансового университета при Правительстве Российской Федерации в рамках разработки темы «Оптимизация финансового обеспечения социально-экономического развития региона (на материалах Калужской области)».

Ключевые слова: эффективность территориального управления, целевая программа, система показателей, программно-целевой подход

THE EFFICIENCY OF TARGET PROGRAMS IN THE SPHERE OF INFRASTRUCTURAL DEVELOPMENT

Knyazeva I.V.

Finance University under the Government of Russian Federation, Kaluga Branch, Kaluga, e-mail: kniazeva_inga@mail.ru

Target programs are the mainstream of spending the funds of municipal budgets. It is extremely important to understand how the target program correspond to the tactical and strategic goals of territorial development. This article offers an approach to solving this problem. First identify key issues and objectives of the municipal development, analyzes the complex target programs that focus on socio-economic development of the municipality. Secondly, the method offers the formation of several types of cards. Maps reflect the concerns and objectives of territorial development, release characteristics of the targeted programs. These cards contain the respective system of indicators. Indicators of process and result are used to construction of systems of indicators. The next step involves comparing the maps, identifying areas of socio-economic development, where target programs are not implemented. The method is demonstrated for an analysis of infrastructure development in the city of Kaluga. The method is demonstrated for an analysis of infrastructure development in Kaluga city. Some problems of financing infrastructure development identified during the study.

Keywords: efficiency of territorial administration, target program, system of indicators, the target-oriented approach

Реализация на территории российских муниципальных образований программно-целевого подхода (ПЦП) как важнейшего инструмента бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), способствует тому, что объем средств местных бюджетов, распределяемых в рамках ПЦП, непрерывно возрастает. Так, например, аналитическая записка Министерства экономического развития Калужской области свидетельствует о том, что доля расходов на реализацию региональных и муниципальных программ в муниципальных бюджетах составила в 2011 году – 15,2% и в 2012 году – 43,7% от общих расходов местных бюджетов. Причем надо отметить, что из 26 муниципальных образований (МО), ставших объектом анализа, в 11 в рамках ПЦП расходовалось от 70 до 80% и более средств муниципальных бюджетов [6].

Чрезвычайную важность тем самым приобретает вопрос оценки соответствия комплекса реализуемых целевых программ (ЦП) тактическим и стратегическим целям территориального развития муниципальных образований.

Ниже предлагается пятиэтапный подход к такой оценке, общая схема которого отражена на рис. 1.

Первый этап оценки предполагает выделение в группы преимущественно по отраслевому признаку целевых программ, направленных на развитие той или иной сферы МО. Возможно как более укрупненное выделение (преимущественно экономическая

сфера, преимущественно социальная сфера, инфраструктура), так и более детальное (например, энергетическая инфраструктура).

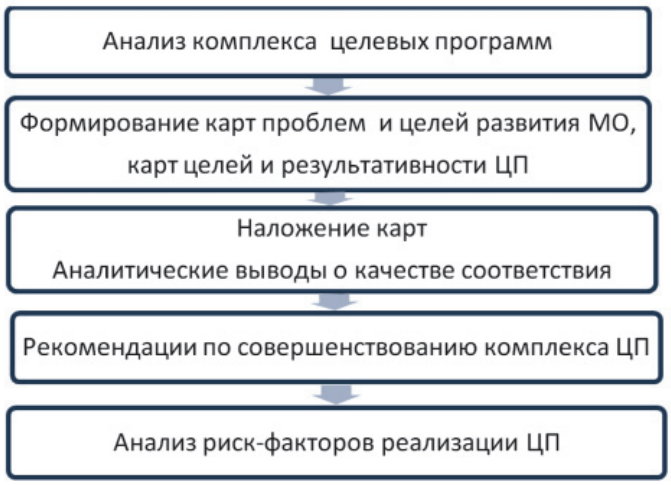

Рис. 1. Этапы оценки соответствия комплекса ЦП тактическим и стратегическим целям территориального развития

На втором этапе реализации подхода разрабатываются карты острейших проблем и стратегических целей МО, а также карты целей и карты результативности ЦП. Все карты представлены системами показателей. Системы показателей оптимизированы по принципам полноты покрытия целевых полей, недублируемости, управляемости уровнями показателей на уровне МО, выделения процессных и результирующих показателей.

Далее необходимы наложение карт результативности ЦП на карты проблем и стратегических целей, формирование выводов о качестве «покрытия» комплексом ЦП проблем и целей территориального развития, оценка системы риск-факторов реализации ЦП. Последние достаточно многообразны [9].

В соответствии с данным подходом предлагается проанализировать, в какой мере реализуемые целевые программы отвечают требованиям инфраструктурного развития в МО «Город Калуга».

Однозначно говорить о выделении социальной и экономической составляющих территориальной инфраструктуры невозможно. Так, например, строительство скоростных магистралей между городами как создает удобства для населения, так и способно активизировать бизнес-контакты между территориями. Существуют даже оценки экономического ущерба, связанного с отсутствием оптимального сообщения между городами. Так, согласно исследованию BAA, оператора Хитроу, отсутствие прямых рейсов из Лондона в важнейшие бизнес-центры развивающихся стран – Китая, Индии, Бразилии – наносит Британии ущерб в 1,8 млрд долл. ежегодно [8].

В данном случае остановимся на рассмотрении высоко социально и экономически важных составляющих территориальной инфраструктуры – энергетической и транспортной.

Итак, рассмотрим особенности (таблица), цели и показатели развития электроэнергетики Калуги, проанализируем ЦП, направленные на развитие электроэнергетики.

В целом анализ особенностей развития электроэнергетики в Калуге позволяет выделить две ключевые проблемы:

1. Потенциальное усиление энергодефицитности для города и региона в целом. Установленная мощность электростанций Калужской области составляет 114,8 МВт, в период максимальных нагрузок 2011–2012 гг. потребление региона в среднем составляло 900–910 МВт, по прогнозу в 2018 г. потребляемая регионом мощность должна составить 1480 МВт, собственные источники должны в перспективе производить 256,6 МВт [2]. Т.е. дефицит сегодня составляет около 87 %, в перспективе составит около 83 %.

2. Отсутствие в достаточной мере эффективных действий по энергосбережению и совершенствованию системы основных фондов электроэнергетики и со стороны региональных, и со стороны муниципальных властей.

Укрупненно выделим 2 уровня целей развития электроэнергетики в Калуге, в общем же необходима их значительно более глубокая детализация.

Анализ развития энергетической инфраструктуры в МО «Город Калуга»

Электроэнергетика	
Положительные аспекты развития	Отрицательные аспекты развития
Наличие муниципальных и региональных ЦП в сфере модернизации энергоструктуры	Высокая энергодефицитность Калужской области в целом и Калуги как сосредоточения обрабатывающих производств
Программные документы, предполагающие модернизацию энергосистемы, увеличение ее мощности до 256,6 МВт [2]	Значительный износ сетевого хозяйства – около 60 %; недостаток пропускной способности сетей 110 кВ и выше
Наличие муниципального казенного учреждения «Центр по повышению энергетической эффективности», наличие раздела по энергосбережению на официальном сайте Городской управы г. Калуги	Анализ ряда местных актов показывает, что главными методами энергосбережения выступают пока установка приборов учета ресурсов и анализ возможностей снижения энергопотребления [1]
Реализация таких мероприятий, как энергосервисные проекты, оснащение муниципальных и частных объектов приборами учета использованных ресурсов	Увеличение стоимости электроэнергии, связанное с потерями в электросетях

Первый уровень целей.

1.1. Повышение энергодостаточности.

1.2. Уменьшение стоимости энергии для экономических субъектов, связанное с сокращением потерь в сетях.

1.3. Надежность и экологичность энергохозяйства.

Второй уровень целей.

2.1. Эффективное энергосбережение.

2.2. Рациональное совершенствование системы основных фондов электроэнергетики.

2.3. Снижение количества аварий, приводящих к отключению потребителей.

Сформируем карту целей развития, отраженных через систему показателей, для электроэнергетики Калуги (рис. 2).

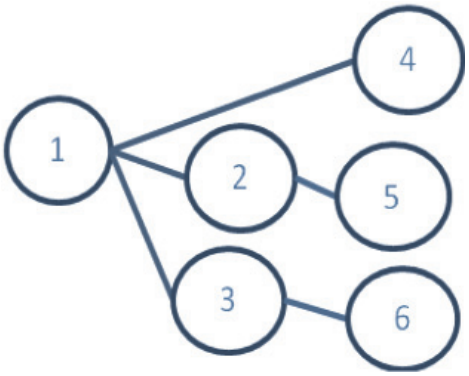

Рис. 2. Система показателей развития электроэнергетики г. Калуги: 1 – объем выделенных на модернизацию средств; 2 – объем потерь электроэнергии в сетях; 3 – объем сэкономленной от реализации крупных энергосберегающих проектов энергии; 4 – количество аварийных отключений потребителей; 5 – отношение цены 1 кВт энергии для предприятий города к цене 1 кВт в выбранном областном городе ЦФО; 6 – отношение произведенного в МО объема энергии к общегодовому потреблению

Представленные на рис. 2 показатели тесно связаны с обозначенными выше целями, некоторые из показателей связаны между собой. Так, например, эффект от реализации крупных энергосберегающих проектов может характеризовать не только приближение к реализации целей энергосбережения, но также предполагает повышение энергодостаточности, характеризует эффективность расходования средств в этой сфере. Снижение количества аварийных отключений потребителей в генеральном смысле характеризует надежность энергетической системы, но в частности свидетельствует об эффективности совершенствования основных фондов электроэнергетики.

Ограниченное количество показателей предлагается не случайно. Набор показателей должен «покрыть» поле проблем электроэнергетики, но не должен предполагать дублирование, возможность расчета одних показателей через другие. В данном случае не обосновывается выделение информативных, процессных и результирующих показателей. Хотелось бы, однако, заметить, что показатели 4, 5, 6 скорее могут рассматриваться как результирующие по отношению к проблемам развития электроэнергетики и как процессные по отношению, например, к проблемам развития муниципальной экономики.

Что касается документов, задающих программные ориентации на решение проблем электроэнергетики в Калуге и Калужской области, то это, прежде всего, «Программа и схема развития электроэнергетики Калужской области на 2012–2016 годы» [2], «Генеральный план городского округа «Город Калуга» [5], ряд распоряжений Городской управы

города Калуги о мероприятиях по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в муниципальном образовании [1].

Более детально обратимся к рассмотрению реализуемых сегодня целевых программ, направленных на совершенствование электроэнергетики Калуги, таких программ две.

Среди 56 областных целевых программ, реализуемых в Калужской области в 2013 г., представлена одна программа, направленная на развитие энергосектора – «Энергосбережение и повышение энергоэффективности в Калужской области на 2010–2020 годы» [3]. Учитывая масштабные проблемы энергоснабжения, состояния основных фондов и энергосбережения в области, программу достаточно сложно назвать высокобюджетной, объем финансирования по ней составляет 14091,82 млн руб. на весь срок реализации. При этом надо отметить, что совокупность затрат программы на модернизацию отопительных котельных, центральных тепловых пунктов (ЦТП) и тепловых сетей предназначено 71,55% (10083 млн руб.) бюджета программы (мероприятия 2.1, 2.2, 2.3). Эти мероприятия, безусловно, будут способствовать энергосбережению в сфере энергетики, однако основные фонды электроэнергетики в рамках программы модернизироваться не будут. Эта ситуация связана преимущественно с весьма высоким износом объектов коммунальной инфраструктуры, близким к 70% по Калужской области [3].

МЦП «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в муниципальном образовании «Город Калуга» на 2012–2014 годы» [4]. Цели программы акцентированы на энергосбережении и повышении энергетической эффективности в ЖКХ, транспорте, муниципальных учреждениях, стимулировании основных производителей и потребителей электроэнергии к эффективному энергопользованию. Объем финансирования программы – 1470,468 млн руб., выделено шесть основных показателей эффективности программы. При этом надо отметить, что заявленный набор показателей, с одной стороны, не в достаточной мере «покрывает» заявленные программой цели, с другой – в части некоторых показателей демонстрирует дублирование, не учитывает общую тенденцию увеличения энергопотребления. Так, например, показатели «Снижение потребления энергоресурсов бюджетными организациями» и «Снижение расходной части бюджета МО на оплату за потребление энергоресурсов бюджетной сферы» весьма тесно взаимосвязаны, кроме того «снижение расходной части» может не произойти благодаря увеличению цен на электроэнергию. Что касается показателя «Снижение потерь энергоресурсов при производстве, транспортировке и потреблении», то он является абсолютным, высоко абстрактным, может оказаться недостижимым по причине увеличения потребления энергии в перспективе в МО. В данном случае актуально было бы говорить об относительном показателе, демонстрирующем соотношение потерь и потребленной энергии. Показатели, представленные в самой программе, весьма детальны (раздел 2), их количество составляет 77, далеко не все из них находятся на уровне управляемости со стороны муниципальных органов власти. Доминирующий объем мероприятий направлен на экономию тепловой энергии и модернизацию основных фондов в этой сфере. На совершенствование основных фондов электроэнергетики направлен узкий спектр мероприятий, не достаточно конкретно обозначены мероприятия по энергосбережению в сфере электроэнергетики, как, например, «разработка и внедрение механизмов стимулирования населения к энергосбережению». При этом можно отметить и такой факт. Финансирование программы в 2012 г. должно было составить 220406 тыс. руб. (указано в программе), предусматривалось в размере на практике в размере 194381 тыс. руб., реально составило 67533 тыс. руб., т.е. 34% от предполагаемого финансирования [7].

Обе программы имеют стратегический характер и обе акцентированы на энергоаудит, стимулирование экономических субъектов и домохозяйств к энергосбережению, жесткий учет потребляемых объемов электроэнергии. Модернизация основных фондов электроэнергетики программами практически не предусмотрена.

Если говорить о результативности этих программ в сфере электроэнергетики, то в качестве основного результирующего показателя выступит показатель «Экономия средств от реализации крупных энергосберегающих проектов».

Наложение этого показателя на систему показателей целей развития электроэнергетики демонстрирует недостаточно высокий уровень совпадения (рис. 3). Более того, уровень показателя, достигнутый предлагаемыми мерами, будет недостаточен для того, чтобы существенно влиять на изменение связанных с ним показателей.

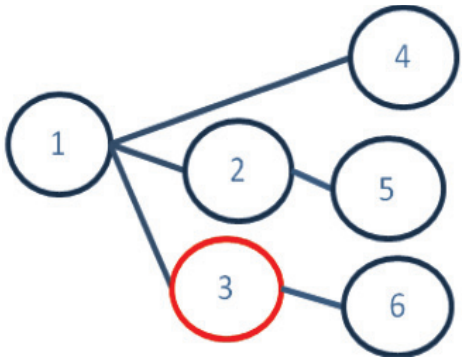

Рис. 3. Наложение показателя результативности целевых программ на карту целей развития электроэнергетики Калуги

В заключение анализа, связанного со сферой электроэнергетики, необходимо обратить внимание и на следующий аспект: и в Калужской области в целом, и в Калуге необходимо не только наращивать энергетический потенциал во многом для обслуживания мощных промышленных предприятий, но и развивать сферу услуг, менее энергозатратную, но способную внести значительный вклад в формирование муниципального продукта.

Список литературы

1. Распоряжение Городской Управы города Калуги от 04.05.2010 № 5297 «Об утверждении плана мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в МО «Город Калуга» на 2010–2014 годы». Сайт Городской Управы города Калуги [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kaluga-gov.ru (дата обращения 15.08.14).

2. Программа и схема развития электроэнергетики Калужской области на 2012–2016 годы: приложение к постановлению Правительства Калужской области от 29.04.11 № 248, в ред. постановления Правительства Калужской области от 2.04.2012 № 157. Сайт Электронного фонда правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. – Режим ограниченного доступа: http://docs.cntd.ru/document/972217564 (дата обращения 15.09.14).

3. Областная ЦП «Энергосбережение и повышение энергоэффективности в Калужской области на 2010–2020 годы»: прил. к Постановлению Правительства Калужской области от 28 июля 2010 г. № 307. Офиц. портал органов власти Калужской области [Электронный ресурс]. – Режим свободного доступа: http://www.admoblkaluga.ru (дата обращения 20.08.2014).

4. Муниципальная ЦП «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в муниципальном образовании «Город Калуга» на 2012–2014 гг.»: прил. к Постановлению Городской управы города Калуги от 1.10.2010 № 298-п, в ред. Постановлений Городской Управы г. Калуги от 1.12.2011 № 267-п, от 05.04.2013 № 89-п. Сайт Городской Управы города Калуги – Режим доступа: http://www.kaluga-gov.ru (дата обращения 15.08.14).

5. Генеральный план городского округа «Город Калуга»: утвержден Постановлением Городской Думы городского округа «Город Калуга» от 31 января 2007 года № 23, в ред. от 16.04.12. Сайт Электронного фонда правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. – Режим ограниченного доступа: http://docs.cntd.ru/document/972403464 (дата обращения 17.09.14).

6. О внедрении программно-целевого метода планирования бюджетных расходов органами местного самоуправления Калужской области в 2011–2012 годах: Аналитическая записка Минэкономразвития Калужской области. – Режим доступа: http://urf.podelise.ru/docs/313/index-8178.html (дата обращения 10.10.14).

7. Итоги реализации целевых программ муниципального образования «Город Калуга» за 2012 год. Сайт Городской Управы города Калуги [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kaluga-gov.ru (дата обращения 11.03.14).

8. Кокшаров А. Инфраструктурное бессилие // Эксперт. – 2013. – № 5 (837). – С. 31.

9. Князева И.В. Оценка соответствия комплекса целевых программ стратегическим целям территориального развития // Международный журнал экспериментального образования. – 2013. – № 11.

References

1. Rasporjazhenie Gorodskoj Upravy goroda Kalugi ot 04.05.2010 no. 5297 «Ob utverzhdenii plana meroprijatij po jenergosberezheniju i povysheniju jenergeticheskoj jeffektivnosti v MO «Gorod Kaluga» na 2010–2014 gody». Sajt Gorodskoj Upravy goroda Kalugi [Jelek-tronnyj resurs]. Rezhim dostupa: http://www.kaluga-gov.ru (data obrashhenija 15.08.14).

2. Programma i shema razvitija jelektrojenergetiki Kaluzhskoj oblasti na 2012–2016 gody: prilozhenie k postanovleniju Pravitel'stva Kaluzhskoj oblasti ot 29.04.11 no. 248, v red. postanovlenija Pravitel'stva Kaluzhskoj oblasti ot 2.04.2012 no. 157. Sajt Jelektronnogo fonda pravovoj i normativno-tehnicheskoj dokumentacii [Jelektronnyj resurs]. Rezhim ogranichennogo dostupa: http://docs.cntd.ru/document/972217564 (data obrashhenija 15.09.14).

3. Oblastnaja CP «Jenergosberezhenie i povyshenie jenergojeffektivnosti v Kaluzhskoj ob-lasti na 2010–2020 gody»: pril. k Postanovleniju Pravitel'stva Kaluzhskoj oblasti ot 28 ijulja 2010 g. no. 307. Ofic. portal organov vlasti Kaluzhskoj oblasti [Jelektronnyj re-surs]. Rezhim svobodnogo dostupa: http://www.admoblkaluga.ru (data obrashhenija 20.08.2014).

4. Municipal'naja CP «Jenergosberezhenie i povyshenie jenergeticheskoj jeffektivnosti v municipal'nom obrazovanii «Gorod Kaluga» na 2012–2014 gg.»: pril. k Postanovleniju Gorodskoj upravy goroda Kalugi ot 1.10.2010 no. 298-p, v red. Postanovlenij Gorodskoj Upravy g. Kalugi ot 1.12.2011 no. 267-p, ot 05.04.2013 no. 89-p. Sajt Gorodskoj Upravy goro-da Kalugi Rezhim dostupa: http://www.kaluga-gov.ru (data obrashhenija 15.08.14).

5. General'nyj plan gorodskogo okruga «Gorod Kaluga»: utverzhden Postanovleniem Gorod-skoj Dumy gorodskogo okruga «Gorod Kaluga» ot 31 janvarja 2007 goda no. 23, v red. ot 16.04.12. Sajt Jelektronnogo fonda pravovoj i normativno-tehnicheskoj dokumentacii [Jelektronnyj resurs]. Rezhim ogranichennogo dostupa: http://docs.cntd.ru/document/972403464 (data obrashhenija 17.09.14).

6. O vnedrenii programmno-celevogo metoda planirovanija bjudzhetnyh rashodov organami mestnogo samoupravlenija Kaluzhskoj oblasti v 2011–2012 godah: Analiticheskaja zapiska Minjekonomrazvitija Kaluzhskoj oblasti. Rezhim dostupa: http://urf.podelise.ru/docs/313/index-8178.html (data obrashhenija 10.10.14).

7. Itogi realizacii celevyh programm municipal'nogo obrazovanija «Gorod Kaluga» za 2012 god. Sajt Gorodskoj Upravy goroda Kalugi [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: http://www.kaluga-gov.ru (data obrashhenija 11.03.14).

8. Koksharov A. Infrastrukturnoe bessilie // Jekspert. 2013. no. 5 (837). pp. 31.

9. Knjazeva I.V. Ocenka sootvetstvija kompleksa celevyh programm strategicheskim celjam territorial'nogo razvitija // Mezhdunarodnyj zhurnal jeksperimental'nogo obrazovanija. 2013. no. 11.

Рецензенты:

Зуева И.А., д.э.н., заведующая кафедрой «Менеджмент и маркетинг» Калужского филиала ГОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Калуга;

Черняев С.И., д.т.н., профессор кафедры «Промышленная экология и химия» Калужского филиала ФГБОУ ВПО «МГТУ им. Н.Э. Баумана», г. Калуга.

Работа поступила в редакцию 06.11.2014.