

ЭКОНОМИКА

УДК 338.27:346.26

*И.В. Баранова***СРАВНИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ И ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В г. НОВОСИБИРСКЕ**

Необходимость поддержки малого предпринимательства увязана с антикризисными мерами Правительства РФ; рассмотрены существующие подходы к трактовке эффективности бюджетных средств; проведена оценка сравнительной эффективности городских целевых программ развития и поддержки малого предпринимательства в г. Новосибирске на 2005–2007 и 2008–2010 гг.

Ключевые слова: целевая программа; малое предпринимательство; эффективность использования бюджетных средств.

В условиях финансового кризиса объективно возрастает роль государства в экономической жизни страны. В 2009 г. и в последующие годы Правительство РФ намерено значительно активизировать использование всех имеющихся инструментов экономической и социальной политики в целях недопущения необратимых разрушительных процессов в экономике, подрывающих долгосрочные перспективы развития страны, обеспечивая при этом решение стратегических задач [1]. Поддержка малого и среднего предпринимательства является одним из важнейших направлений антикризисного плана Правительства РФ. Серьезная работа по поддержке малого бизнеса определяется тем, что именно он является основой формирования среднего класса в России.

Расходы федерального бюджета в 2009 г. на поддержку субъектов малого предпринимательства будут увеличены до 10,5 млрд руб., при этом совокупная финансовая помощь из федерального и региональных бюджетов составит около 20 млрд руб., что выше соответствующего показателя 2008 г. в 2,9 раза [2].

Учитывая направленность бюджетной реформы в Российской Федерации на управление результатами, ориентированность на повышение эффективности использования бюджетных средств, возникает вопрос об эффективности использования средств, направленных на поддержку малого бизнеса в целом и в рамках антикризисных мер Правительства в частности.

Анализ показателей эффективности региональных целевых программ развития и поддержки малого предпринимательства выявил отождествление рядом органов исполнительной власти и местного самоуправления показателей эффективности и результативности реализации программ [9]. В связи с этим обратимся к истокам понятия эффективности в аспекте государственного управления.

Исторически, в процессе смены одной научной парадигмы другой, понятие эффективности изменялось и приобретало все более широкий круг толкования. Процесс расширения и усложнения значений рассматриваемого понятия был особенно заметен в ходе методологических изменений внутри организационной теории и теории государственного управления [3. С. 50].

Приверженцы «классической школы» трактовали эффективность как достижение формальных целей заранее установленными методами в конкретные сроки

(Taylor, 1947 г.). Такой подход предполагал, что цели четко установлены, измеримы и для достижения этих целей используются стандартные методы. Но подход «классической школы» оказался приемлемым только для анализа эффективности простых управленческих действий.

В традиционной, или «классической», парадигме административной политики, основывающейся на принципах, изложенных в работах Ф. Тэйлора, В. Вильсона, М. Вебера, акцент на эффективность работы органов государственной власти являлся решающим.

«Школа человеческих отношений» стала трактовать эффективность как сложное, комплексное явление, определяемое по ряду критериев: степень удовлетворенности органов исполнительной власти своей работой, результативность деятельности органов власти, мотивация органов власти к повышению качества управления бюджетными средствами и т.д.

Кибернетический и синергетический подходы к анализу эффективности сделали понятие более сложным. Исходным пунктом данной методологии стала транспарентность и активное взаимодействие органов власти с окружающей средой, обществом [3. С. 50].

В настоящее время в экономической литературе термин «эффективность» имеет несколько значений: результативность, степень достижения планируемого результата. Соответствие запланированных и полученных результатов определяет эффективность с точки зрения результативности, а выполнение плана, программы, проекта – как эффективность деятельности.

Необходимо отметить, что неоднозначность трактовки эффективности существует и в англоязычной литературе, где наряду с понятием *effectiveness*, обозначающим эффективность, часто используется понятие *efficiency*, переводимое как результативность, и *productivity*, обозначающее производительность. Кроме того, в последние годы широко используется понятие *performance* (переводимое как степень эффективности функционирования), которое позволяет ввести в определение эффективности работы качественный аспект [3. С. 49].

Изучение экономической литературы показало, что иногда понятие «эффективность управления» трактуется по аналогии с понятием «эффективность деятельности», или «эффективность использования ресурсов» [4]. При этом в основу суждения об эффективности положено

соотношение «затраты – результат». Действительно, в широком смысле слова эффективность предполагает соотношение достигнутых результатов и суммарных затрат ресурсов на получение этого результата. Поэтому оценка эффективности использования бюджетных средств основана на сопоставлении затрат и результатов программ и проектов, финансируемых из бюджета.

Т. Сильвестрова [5] под эффективностью расходования бюджетных средств понимает достижение поставленных целей и задач в рамках реализации государственных программ путем соотношения полученного результата (предоставленных бюджетных услуг) и произведенных затрат. Считаем, что данный подход приемлем при оценке эффективности использования бюджетных средств, направленных на финансирование целевых программ в целом и программ развития и поддержки малого предпринимательства в частности. Наличие в целевых программах показателей результатов их реализации и объема бюджетных средств позволяет проводить оценку эффективности реализации программ.

Обобщая существующие подходы к эффективности, автор в статье «Применение аналитических процедур в оценке эффективности использования бюджетных средств» [6] сделала вывод, что эффективность бюджетных расходов в настоящее время определяется их экономичностью, эффективностью использования ресурсов и результативностью осуществленных затрат. Указанные подходы можно применить и при оценке эффективности целевых программ развития и поддержки малого предпринимательства.

В условиях кризиса обостряется проблема максимизации эффективности использования бюджетных средств, направляемых на развитие и поддержку малого предпринимательства. Традиционно задача повышения эффективности использования ресурсов сводилась к достижению максимального результата при минимальных затратах, что основывается на математическом подходе к показателю эффективности. В реальной практике управления государственными и муниципальными финансами идет рост бюджетного финансирования программ развития и поддержки малого бизнеса, что должно привести к более интенсивному увеличению полезного эффекта:

- росту количества субъектов малого предпринимательства;
- росту объема продукции, произведенной субъектами малого предпринимательства;
- повышению доли занятых в малом бизнесе;
- росту доли налоговых доходов от малого бизнеса и т.д.

В связи с этим при постановке задач максимизации эффективности от реализации программ развития и поддержки малого предпринимательства следует говорить:

- 1) о достижении максимального результата при заданном уровне бюджетных ресурсов;
- 2) достижении минимального расхода бюджетных ресурсов при заданном уровне конечного результата.

Выполнение указанных требований является условием получения оптимальных показателей эффективности управления государственными и муниципальными финансами и реализации программ развития и поддержки малого предпринимательства, т.к. они га-

рантируют максимальный результат при минимальных затратах с учетом ограничений по финансовым ресурсам. Все это актуализирует оценку эффективности реализации данных программ.

Оценка целевых программ – это периодический анализ соответствия программы (хода ее реализации, достигнутых результатов, эффективности) поставленным целям.

Теоретическая база по оценке целевых программ начала свое развитие с конца 1980-х гг., когда получили известность труды К. Вейса, М. Скривена, позднее М. Пэттона. Описанные в трудах этих авторов технологии остаются актуальными как в ходе проведения научных исследований, так и в процессе практического внедрения процессов оценки и мониторинга деятельности государственных и муниципальных администраций [7. С. 48].

В общем случае предметом оценки целевых программ развития и поддержки малого предпринимательства являются отдельные ключевые параметры, а именно:

- результативность программы;
- эффективность реализации программы;
- социальный, экономический и бюджетный эффект от реализации программы;
- соответствие программы интересам общества и т.д.

Необходимо отметить, что оценка результативности реализации целевой программы является промежуточной по отношению к оценке ее эффективности. Результативность отражает достижение программой поставленной цели, а также выполнение задач и мероприятий, направленных на достижение цели программы. Оценка результативности подразумевает сравнение фактических результатов с целевыми установками. Эффективность реализации программы оценивает соотношение результатов и затраченных на их достижение ресурсов. Согласно концепции и принципам программно-целевого бюджетирования именно анализ эффективности является ключевой целью в оценке реализации программ, т.к. позволяет судить не только о результативности программы, но и рассчитывает стоимость достигнутых результатов, что представляет более полную и взвешенную информацию относительно целесообразности реализации программы на предварительной стадии оценки результатов ее реализации [7. С. 51].

В процессе оценки целевых программ развития и поддержки малого предпринимательства следует различать плановую (паспортную) и фактическую эффективность целевой программы. Величина плановой (паспортной) эффективности целевой программы определяется соотношением планового результата (целевого индикатора) программы и затрат на ее финансирование, предусмотренных в паспорте программы:

$$\text{Эп} = \text{Рп} / \text{Зп}, \quad (1)$$

где Эп – плановая (паспортная) эффективность целевой программы; Рп – плановые (паспортные) результаты целевой программы; Зп – плановые (паспортные) затраты на финансирование целевой программы.

Фактическая эффективность определяется путем сопоставления фактических результатов, полученных в процессе реализации программы, с фактическими расходами бюджета на финансирование целевой программы:

$$\text{Эф} = \text{Рф} / \text{Зф}, \quad (2)$$

где Эф – фактическая эффективность целевой программы; Рф – фактический результат целевой программы; Зф – фактические затраты на финансирование целевой программы.

Можно сказать, что формулы (1) и (2) отражают статическую эффективность целевой программы, т.к. сравниваются результаты, полученные в анализируемом периоде, с затратами на их достижение. Статическая эффективность трактуется как коэффициент экономической эффективности реализации целевой программы.

В процессе оценки целевых программ развития и поддержки малого предпринимательства важна оценка сравнительной эффективности, т.к. рассматриваемые программы являются среднесрочными и после окончания срока действия одной программы начинается реализация новой программы развития и поддержки малого предпринимательства.

Сравнительная эффективность позволяет сопоставить результаты, полученные в отчетном и базисном периодах, или фактические и прогнозные результаты целевых программ с учетом уровня бюджетного финансирования программных мероприятий. Применение показателей сравнительной эффективности правомерно при сопоставлении социальных и экономических процессов в анализируемом муниципальном образовании с социальными и экономическими процессами в других муниципальных образова-

ниях. При этом изменение анализируемых процессов рассматривается как результат реализации программ развития и поддержки малого предпринимательства.

Сопоставление фактической и плановой (прогнозной) эффективности целевых программ развития и поддержки малого предпринимательства позволяет определить степень достижения целей и задач программы или сравнить эффективность ее реализации в различные периоды времени:

$$\text{Эср} = \text{Эф} / \text{Эп}, \quad (3)$$

где Эср – показатель относительной сравнительной эффективности.

Сравнительная эффективность целевых программ может применяться и для выбора наилучшего из возможных плановых вариантов решения программных задач по поддержке малого предпринимательства.

Используя вышеизложенный подход к оценке эффективности целевых программ развития и поддержки малого предпринимательства, проведем сравнительную оценку эффективности двух программ:

1. Городская целевая программа «Развитие и поддержка малого предпринимательства в г. Новосибирске на 2005–2007 гг.».

2. Городская целевая программа «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в г. Новосибирске на 2008–2010 гг.».

В табл. 1 приведены ожидаемые результаты реализации указанных программ.

Таблица 1

Ожидаемые результаты реализации городских целевых программ «Развитие и поддержка малого предпринимательства в г. Новосибирске на 2005–2007 гг.» и «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в г. Новосибирске на 2008–2010 гг.»

«Развитие и поддержка малого предпринимательства в г. Новосибирске на 2005–2007 гг.»	«Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в г. Новосибирске на 2008–2010 гг.»
1. Увеличение количества малых предприятий в 2007 г. до 30 тыс. 2. Увеличение численности работников, занятых на постоянной основе в малом предпринимательстве до 140 тыс. чел. 3. Увеличение вклада малых предприятий в общий объем продукции, произведенной в городе, до 60 млрд руб. в ценах соответствующего года 4. Создание новых рабочих мест 5. насыщение товарного рынка конкурентоспособной продукцией и услугами местного производства 6. Увеличение налогооблагаемой базы и пополнение бюджета г. Новосибирска 7. Развитие инфраструктуры поддержки малого предпринимательства 8. Поддержка приоритетных направлений развития малого предпринимательства	1. Сократится период становления и развития новых субъектов малого и среднего предпринимательства 2. Повысится уровень доходов и социальных гарантий жителей г. Новосибирска, занятых в сфере малого и среднего предпринимательства 3. Увеличится до 66 700 субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе юридических лиц – до 24 700, индивидуальных предпринимателей – до 42 000 4. Доля занятых в сфере малого и среднего предпринимательства к общей численности населения, занятого в экономике города, составит 20,2% 5. Удельный вес отгруженных товаров, работ и услуг собственного производства субъектов малого и среднего предпринимательства составит 20,3% к итоговым показателям по городу 6. Инвестиции в основной капитал от субъектов малого и среднего предпринимательства составят более 11,0% (в % к итоговым показателям по городу) 7. Доля налоговых поступлений от субъектов малого и среднего предпринимательства в бюджет города составит 24%

Данные таблицы свидетельствуют об увеличении количественно выраженных индикаторов в программе 2008–2010 гг., что в будущем облегчит оценку ее результативности.

Как было отмечено ранее, оценка эффективности целевых программ основана на сопоставлении результатов программы и бюджетных ассигнований, выделяемых на ее финансирование. В табл. 2 приведены данные о фактическом и плановом финансировании городских целевых программ «Развитие и поддержка малого предпринимательства в г. Новосибирске на 2005–2007 гг.» и «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в г. Новосибирске на 2008–2010 гг.».

План бюджетного финансирования городской целевой программы «Развитие и поддержка малого предпринимательства в г. Новосибирске на 2005–2007 гг.» составлял 6,2 млн руб., фактическое финансирование – 5,4 млн руб., что на 13% ниже плановых показателей. На реализацию городской целевой программы «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в городе Новосибирске на 2008–2010 гг.» в бюджете города предусмотрено 37,2 млн руб., что в 1,9 раза больше паспортных показателей и в 6,9 раза больше фактического финансирования предыдущей программы.

Проведем оценку сравнительной эффективности реализации целевой программы «Развитие и поддержка

малого предпринимательства в г. Новосибирске» за 2007 и 2010 гг. с использованием формулы (3); расчеты представим в табл. 3.

Данные табл. 3 свидетельствуют об увеличении бюджетных ассигнований на реализацию городской целевой программы развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в 2010 г. по сравнению с 2007 г. в 2,7 раза. Но при этом происходит снижение двух целевых индикаторов: удельного веса отгруженных товаров, работ и услуг собственного производства субъектов малого предпринимательства к итоговым

показателям по городу и доли инвестиций в основной капитал от субъектов малого предпринимательства по сравнению с фактическими данными 2007 г. на 3,5 и 3,9% соответственно.

Относительная сравнительная эффективность реализации целевой программы «Развитие и поддержка малого предпринимательства в г. Новосибирске» за 2007 и 2010 гг. составила 34,5%, что позволяет говорить о снижении эффективности использования бюджетных средств, направленных на поддержку и развитие малого предпринимательства в г. Новосибирске в 2010 г.

Таблица 2

Исполнение городской целевой программы «Развитие и поддержка малого предпринимательства в г. Новосибирске на 2005–2007 гг.» и бюджетные ассигнования на финансирование городской целевой программы «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в г. Новосибирске на 2008–2010 гг.», млн руб.

Наименование программы	Годы	Объем финансирования из бюджета города по паспорту программы	План финансирования из бюджета города, утвержденный Решением о бюджете	Фактическое исполнение	% исполнения
«Развитие и поддержка малого предпринимательства в г. Новосибирске на 2005–2007 гг.»	2005	1,2	1,2	1,0	83,3
	2006	Не указан	2,5	1,9	76,0
	2007	Не указан	2,5	2,5	100,0
«Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в г. Новосибирске на 2008–2010 гг.»	2008 (план)	6,0	15,0	–	–
	2009 (план)	6,4	15,4	–	–
	2010 (план)	6,8	6,8	–	–

Таблица 3

Сравнительная эффективность реализации целевой программы «Развитие и поддержка малого предпринимательства в г. Новосибирске на 2005–2007 гг.» и программы «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в г. Новосибирске на 2008–2010 гг.»

Показатель	2007 г. (факт)		2010 г. (план)		Относительная сравнительная эффективность, %
	Всего	Результат на 1 тыс. руб. бюджетных ассигнований*	Всего	Результат на 1 тыс. руб. бюджетных ассигнований*	
Количество субъектов малого предпринимательства, ед.	60077	24,03	66700	9,8	40,8
Доля занятых в сфере малого предпринимательства к общей численности населения, занятого в экономике города, %	19,2	0,0077	20,2	0,0030	39,0
Удельный вес отгруженных товаров, работ и услуг собственного производства субъектов малого предпринимательства к итоговым показателям по городу, %	23,8	0,0095	20,3	0,0030	31,6
Доля инвестиций в основной капитал от субъектов малого предпринимательства, % к итоговым показателям по городу	14,9	0,0060	11,0	0,0016	26,7
Бюджетные ассигнования на реализацию программы, млн руб.	2,5	–	6,8	–	–

* В связи с отсутствием информации о структуре бюджетного финансирования в разрезе программных мероприятий результат рассчитан к общей сумме бюджетных ассигнований.

Поддержка малого и среднего бизнеса является одним из приоритетов для властей г. Новосибирска, в настоящее время муниципалитетом готовится механизм финансовой антикризисной поддержки, в рамках которого создается специальный фонд поддержки малого и среднего бизнеса [8. С. 3]. В связи с этим хотелось бы выразить надежду, что фактические результаты осуществляемой поддержки будут значительно выше, чем заявленные в программе «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в г. Новосибирске на 2008–2010 гг.», а следовательно, все меры по развитию и поддержке малого и среднего бизнеса будут эффективными.

В заключение отметим, что инструменты оценки эффективности целевых программ находятся в стадии развития. Изучение мировой практики оценки программ, проектов и политик позволяет говорить о возможности использования в процессе оценки муниципальных целевых программ таких инструментов, как балльный скоринг, логические модели, сетевое планирование. В настоящее время актуализируются проблемы оценки безопасности целевых программ и оценки риска программ. В связи с этим инструменты оценки эффективности должны быть адекватны оцениваемой программе и целям оценки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. Режим доступа: <http://www.government.ru>
2. Помощь малому бизнесу составит 20 млрд рублей. Режим доступа: <http://www.klerk.ru>

3. *Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность* / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 2000. 228 с.
4. *Райзберг Б.А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2005. 384 с.
5. *Сильвестрова Т.* Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств при современной модели управления бюджетными ресурсами. Режим доступа: <http://www.klerk.ru>
6. *Баранова И.В.* Применение аналитических процедур в оценке эффективности использования бюджетных средств // Сибирская финансовая школа. 2008. № 5. С. 134–141.
7. *Исакин М.А., Шекина Е.А.* Подходы к мониторингу и оценке бюджетных целевых программ // Экономический анализ: теория и практика. 2008. № 10. С. 48–55.
8. *Тростников Д.* Власти Новосибирска поддерживают малый бизнес // Континент-Сибирь. 2009. № 6. С. 3.
9. *Казаков В.В.* Управление развитием муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления. Томск: Изд-во НТЛ, 2005. 216 с.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 3 апреля 2009 г.