

Экономика природообустройства и управление природными ресурсами

УДК 502/504:330.332

Е. В. МАРГОЛИНА

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Московский государственный университет природообустройства»

МОНИТОРИНГ ЦЕЛЕВЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОГРАММ – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Рассматриваются проблемы повышения эффективности реализации целевых инвестиционных программ на основе организации и использования результатов их мониторинга. Показано, что качество мониторинга во многом зависит от обоснованности применяемых индикаторов, при выборе которых целесообразно ориентироваться на использование технологии «Сбалансированная система показателей» (Balanced Scorecard).

Целевая программа, мониторинг, управление по целям и ключевым показателям (Business Performance Management – BPM), технология «Сбалансированная система показателей» (Balanced Scorecard).

There are considered problems of raising the efficiency of realization of target investment problems on the basis of organization and usage of their monitoring results. It is shown that the monitoring quality depends mainly on the validity of the used indicators, when choosing them it is feasible to be oriented at usage of the technology «Balanced Scorecard».

Target program, Business Performance Management – BPM, technology «Balanced Scorecard».

Целевая программа представляет собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации [1]. Разработка и реализация таких программ является одним из важнейших механизмов социально-экономической политики государства, обеспечивающих концентрацию ресурсов на ее приоритетных направлениях. Характерно, что краткосрочные программы являются скорее

исключением в общем перечне целевых программ, поскольку по своему содержанию они, как правило, ориентированы на достижение долгосрочных целей социально-экономического развития. С точки зрения функциональной ориентации доминируют комплексные целевые программы, поскольку при разработке, например, инновационных программ необходим всесторонний учет экологических и социальных последствий их реализации. Что же касается целевых социально-экономических программ, то они являются комплексными по своей сути.

Одним из традиционных недостатков целевых программ является недостаточная взаимосвязь различных этапов их реализации, зачастую приводящая к

снижению эффективности программных мероприятий или даже к срыву всей программы. Так происходит потому, что необходимые мероприятия по мониторингу реализации целевых программ осуществляются формально, а его результаты не становятся катализатором совершенствования структуры программных мероприятий и механизмов управления ими.

Помимо недостаточной эффективности мониторинга выполнения целевых программ, анализ опыта их реализации свидетельствует о наличии ряда других недостатков, устранение которых является критически важной задачей как разработчиков таких программ, так уполномоченных органов государственного управления, принимающих решения об их финансировании. К числу подобных недостатков следует отнести следующие:

спрос на бюджетное финансирование целевых программ превышает реальные возможности;

цели и задачи целевых программ либо формулируются недостаточно четко, либо не соответствуют критериям отбора;

инициаторы целевых программ ориентируются в основном на бюджетные источники их финансирования и не прорабатывают механизмы привлечения инвестиционных ресурсов негосударственного сектора экономики;

оценка эффективности реализации целевых программ выполняется поверхностно, часто без учета косвенных эффектов, возникающих в смежных и сопряженных отраслях экономики;

процедуры бюджетного финансирования целевых программ недостаточно прозрачные, нередко коррупционные;

контроль за ходом реализации программ со стороны уполномоченных органов государственного управления является недостаточно эффективным.

Следует отметить, что диагностика перечисленных недостатков реализации целевых программ в значительной степени может рассматриваться в качестве результата их мониторинга. В настоящее время понятие «мониторинг» (от английского «monitoring» – отслеживание) стало общепризнанным в практике управления. По своему содержанию он представляет собой систему сбора, хранения,

обработки и распространения информации о разработке и реализации целевой программы для принятия и анализа управленческих решений. Это предопределяет две особенности мониторинга – целевую направленность информационных процессов и обеспечение максимальной объективности получаемых выводов на каждой стадии обработки данных.

Применительно к целевым инвестиционным программам особый интерес представляет мониторинг их финансовых показателей, который проводится на основании статистической, бухгалтерской и налоговой отчетности, материалов аудиторских и налоговых проверок, а также нормативных правовых актов, регламентирующих порядок реализации целевых программ.

В качестве методологической основы мониторинга представляется целесообразным использовать метод мониторинга бизнес-процессов (Business Activity Monitoring – BАM), разработанный в начале 2000-х годов специалистами американской компании Гартнер (Gartner. Inc) и состоящий в отслеживании ключевых показателей производственных и бизнес-процессов в режиме реального времени [2]. Необходимо отметить, что метод BАM наиболее эффективен тогда, когда он является элементом более широкой управленческой технологии – технологии управления по целям и ключевым показателям (Business Performance Management – BPM), включающей в себя четыре взаимосвязанные подсистемы: дерево целей; систему поддерживающих эти цели контрольных показателей (дерево показателей); систему ответственности структурных элементов за утвержденные цели и показатели; систему мониторинга и анализа отраженных в значениях показателей результатов деятельности.

Содержательной основой BPM-метода является декомпозиция целей верхнего уровня таким образом, чтобы цели разных уровней а) не мешали, а дополняли друг друга, б) вместе бы обеспечивали принятие управленческих решений, необходимых для достижения базовых целей верхнего уровня, в) способствовали передаче ответственности за достижение определенных подцелей и показателей на

нижний уровень. При этом подсистема контрольных показателей в виде дерева показателей строится в направлении, противоположном направлению создания дерева целей. Если построение дерева целей идет «сверху вниз» – от высшего иерархического уровня к низшим, то построение системы показателей идет «снизу вверх»: сначала определяются показатели, характеризующие выполнение целей низшего уровня, а затем производится агрегирование показателей низшего уровня в сводные показатели уровня более высокого.

Необходимо также отметить, что подсистемы показателей и мониторинга результатов деятельности на каждом уровне свои, но для всех структурных элементов одного уровня они должны быть унифицированы. Выполнение этого условия позволит реализовать три обязательных этапа оптимизации системы управления:

- создание информационного пространства, необходимого для определения управляющих воздействий;

- разработку методики синтеза управлений (автоматизированного принятия управленческих решений);

- создание форм представления информации о рекомендуемых управленческих решениях и обоснованиях выданных рекомендаций.

Вместе с тем, поскольку осуществление целевых программ связано с достижением как финансовых, так и нефинансовых целей, применение BPM-метода целесообразно дополнить технологией сбалансированной системы показателей (Balanced Scorecard), разработанной в начале 1990-х годов минувшего столетия специалистами компании КПМГ (KPMG Peat Marwick) Дэвидом Нортон и Робертом Капланом (David Norton and Robert Kaplan) в качестве альтернативы методам измерения эффективности, базирующихся только на финансовых показателях [3].

Традиционная технология сбалансированной системы показателей (ССП) состоит в структурировании всех показателей эффективности по четырем блокам: финансовому, маркетинговому (удовлетворения потребителей), бизнес-процессуальному (производства) и персональному (повышения квалификации и развития).

Как показал почти двадцатилетний опыт технологии SSP, она позволяет вполне адекватно оценивать фактическую эффективность деятельности конкретного объекта (предприятия, холдинга, органа государственного управления и др.) и создавать условия для принятия управленческих решений, способствующих повышению этой эффективности.

Весьма показательно, что даже международные финансовые организации, уделяющие очень большое внимание анализу экономической и финансовой составляющей реализуемых ими программ поддержки, не «зацикливаются» и смотрят на проблему значительно шире, учитывая также технические, организационные, социальные и экологические аспекты проблемы. Ниже представлены социальные и экологические факторы, обязательно принимаемые международными финансовыми организациями при планировании программ поддержки и организации мониторинга их осуществления.

Социальные факторы:

- социокультурные и демографические особенности местных получателей экономических выгод;

- социальная структура населения в регионе осуществления программы;

- приемлемость программы в культурном отношении и ее соответствие поведению и нуждам предполагаемых получателей;

- социальная стратегия реализации программы, обеспечивающая стабильное участие в ней получателей поддержки.

Экологические факторы:

- существующие экологические условия;

- потенциальное влияние программы на окружающую среду, в том числе возможность благоприятного воздействия;

- экологическая пригодность вариантов инвестирования, выбора объектов, технологий и инженерных решений;

- профилактические, смягчающие и компенсационные меры, представленные в программе;

- вопросы охраны окружающей среды и подготовки кадров;

- экологический контроль.

Рассматриваемая технология применима и при реализации целевых

программ в российских условиях. При этом, как показывает анализ зарубежного опыта, оптимальное число показателей мониторинга их реализации не должно превышать двадцати. Распространенное представление о том, что чем больше показателей используется, тем качественнее будет мониторинг, является заблуждением, поскольку в этом случае затраты на организацию мониторинга экспоненциально увеличиваются и его результаты не окупаются приростом эффективности. Поэтому желательно, чтобы в каждом из четырех приведенных блоков содержалось не более пяти ключевых показателей эффективности. Эта задача может быть решена двумя способами:

а) волевым путем ограничить число показателей двадцатью;

б) объединять (агрегировать) несколько первичных показателей в меньшее число сводных показателей (даже на низшем уровне структуры управления) и работать с этими агрегированными показателями (именно такая технология представляется предпочтительной).

Применение предложенных методов и технологий является не обязательным, но желательным условием мониторинга целевых программ. Однако у этих методов есть один очень важный косвенный результат – они все предполагают наличие четких и ясных целей организации. В свою очередь, частные цели самых низких уровней должны служить основой для выработки ключевых показателей достижения этих частных целей. Далее, поднимаясь от уровня к уровню, ключевые показатели агрегируются, пока не образуют небольшого числа сводных ключевых показателей, характеризующих эффективность реализации целевой программы, и именно эти сводные показатели служат предметом мониторинга. Следует особо подчеркнуть, что сводные ключевые показатели, характеризующие конкретную целевую программу, нельзя придумать или заимствовать: они специфичны и должны быть разработаны в результате очень непростого процесса «погружения вглубь и наружу». Очевидно, что если цели сформулированы неконкретно, слишком схематично, то положительный результат мониторинга невозмо-

жен – не удастся построить частные цели низших уровней, определить ключевые показатели этих низших уровней и даже построить сводные ключевые показатели.

В контексте приведенной логики рассуждений под мониторингом целевой программы следует понимать процесс выявления отклонений фактических показателей ее осуществления от прогнозных значений и оценку влияния данных отклонений на реализуемость и эффективность программы.

Рассмотрим особенности мониторинга целевых инвестиционных программ на примере программы по реконструкции, модернизации и развитию систем коммунального водоснабжения и водоотведения городского округа Химки Открытого акционерного общества «Химкинский водоканал» на 2011–2016 годы. Данная программа включает в себя комплекс мероприятий, повышающих надежность функционирования систем водоснабжения и водоотведения, и предусматривает решение задач ликвидации сверхнормативного износа основных фондов, внедрение новых технологий обезжелезивания воды. Для достижения поставленных целей запланированные программные мероприятия, структура финансирования которых приведена, направлены на решение следующих задач:

повышение надежности (бесперебойности) подачи питьевой воды и отвода сточных вод потребителям;

доведение качества питьевой воды в сетях коммунального водоснабжения до соответствия действующим санитарным нормативам и качественного состава сточных вод (по загрязнениям) не выше установленных законодательством предельно допустимых концентраций;

улучшение экологической обстановки в городском округе путем строительства централизованной канализации в поселениях, не имеющих ее, и замены напорных и самотечных трубопроводов канализации на коррозионностойкие из полимерных материалов;

повышение гидравлического потенциала коммунальных водопроводных и канализационных сетей;

повышение эффективности работы водопроводного и канализационного

насосного оборудования;

снижение эксплуатационных затрат и экономия электроэнергии на производство единицы коммунального ресурса водоснабжения и водоотведения;

добычу, приобретение (покупку) и доставку необходимых объемов питьевой воды для подключения новых объектов капитального строительства (реконструкции) городского округа Химки;

транспортировку в систему канализации Москвы необходимых объемов сточных вод для подключения новых объектов капитального строительства (реконструкции) городского округа Химки;

реконструкцию сооружений водопровода и канализации для увеличения их производительности и качества водоочистки;

доступность коммунальных услуг водоснабжения и канализации для потребителей;

повышение технической оснащенности производственной базы ОАО «Химкинский водоканал» – приобретение и внедрение современной техники.

Поскольку часть мероприятий программы может быть профинансирована за счет бюджетных средств, а другая, весьма существенная, часть – за счет привлечения внебюджетных источников финансирования и использования модели государственно-частного партнерства, различными будут и рекомендуемые технологии проведения мониторинга. В тех случаях, когда привлечение внебюджетных средств затруднительно (решение задач повышения надежности водоснабжения и водоотведения; улучшение экологической обстановки в городском округе; повышение гидравлического потенциала коммунальных водопроводных и канализационных сетей и др.), организация мониторинга должна быть связана с использованием технологии бюджетирования по результатам, ставшей в последнее время одной из наиболее востребованных технологий обеспечения эффективности бюджетных расходов. В максимальной степени при этом будет задействован инструментарий «сбалансированной системы показателей»

с акцентом на нефинансовые элементы этой системы. При доминировании модели государственно-частного партнерства, например при решении задач снижения эксплуатационных затрат и экономии электроэнергии при водоснабжении и водоотведении, вопросы организации мониторинга будут нацелены на использование финансовых индикаторов сбалансированной системы показателей, которые в значительной степени соответствуют целевым установкам бизнес-структур, привлекаемых к реализации рассматриваемой целевой программы.

В заключение следует отметить, что научно обоснованная организация мониторинга целевых инвестиционных программ представляет собой мощное средство повышения эффективности их реализации, а выбор конкретного инструментария определяется особенностями мероприятий программы и структурой их финансирования.

1. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (в ред. Постановлений Правительства РФ от 01. 07. 1996 № 778 и др.); утв. Постановлением Правительства РФ № 594 от 26 июня 1995 года О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных нужд» // Российская газета. – № 21. – 1995. – Июль.

2. Kelly D. A. Business Activity Monitoring (BAM). – 26 October 2006. – URL: <http://www.ebizq.net/topics/bam/features/7266.html> (Дата обращения 26 октября 2006 года).

3. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей: от стратегии к действию. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. – 210 с.

Материал поступил в редакцию 23.03.11.
Марголина Елена Викторовна, кандидат экономических наук, профессор кафедры «Экономика природообустройства» Тел. 8 (499) 153-82-11