

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ АНАЛИЗА ПРОГРАММЫ «РАЗВИТИЕ КУРОРТА И ТУРИЗМА В ГОРОДЕ-КУРОРТЕ ЕССЕНТУКИ НА 2012-2016 ГГ.»)

*Малявко Марина Александровна,
Мизеровская Ульяна Викторовна,*

В статье проведена оценка эффективности реализации муниципальной целевой программы (МЦП) «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Ессентуки на 2012-2016 гг.». В качестве инструмента оценки эффективности был рассчитан индекс результативности, который послужил основой для выводов об общей эффективности данной программы. В процессе расчетов были выявлены два блока проблем, которые негативным образом влияют на достоверность результата оценки эффективности реализации как отдельных МЦП, так и на всю систему целевого программирования в России. В конце предложены возможные варианты преодоления выявленных проблем.

Ключевые слова: город-курорт, программно-целевой метод, муниципальная целевая программа, индикаторы эффективности.

JEL-коды: H 72, I 18, Q 26, R 51, R 58.

Введение

В настоящее время наиболее актуальным методом управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти является программно-целевой метод, сущностью которого является разработка целевых программ развития. Особо значимую роль он имеет в развитии стратегически важных отраслей. В таком регионе, как Кавказские Минеральные Воды, ими являются туристская и курортная отрасли.

В Ессентуках – одном из городов-курортов КавМинВод – в качестве одного из примеров применения программно-целевого метода на практике была разработана и реализована МЦП «Развитие курорта и туризма на 2012-2016 гг.». Однако, несмотря на осуществление данной программы и выделенные на нее средства, город по своему росту за эти годы так и не обогнал, к примеру, тот же самый Кисловодск, находящийся по соседству. В связи с этим возникает вопрос об оценке эффективности реализации программы и разработке предложений по её совершенствованию.

Для достижения поставленной цели были изучены теоретические аспекты механизма реализации МЦП и особенности социально-экономического развития города-курорта Ессентуки, проанализированы содержание и механизм реализации программы и выбрана методика оценки её эффективности. Теоретической базой исследования послужили работы отечественных специалистов, изучавших вопросы оценки эффективности муниципальных программ (Курченков В.В., Таланцев В.И., Коробкина Т.В., Володарская Е.П., Калмыкова Т.Н., Смирнова Н.К. и др.), а также материалы учебной литературы, нормативно-законодательная база по вопросам развития муниципальных целевых программ и

нормативно-правовые акты РФ, определяющие правовую базу отношений муниципальных целевых программ развития.

Далее были собраны статистические показатели, характеризующие эффективность программы, и проведены расчёты, на основе которых анализировалась эффективность реализации МЦП. В качестве фактических данных были взяты данные, представленные территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю, а также информация с официального сайта администрации г. Ессентуки и Думы города Ессентуки.

Самой важной частью исследования стало выявление и систематизация причин, замедляющих достижение плановых индикаторов программы, и выработка рекомендаций по их устранению.

Социально-экономическая характеристика города-курорта Ессентуки

Формирование города Ессентуки как курорта началось гораздо позже, чем соседних Пятигорска и Кисловодска: в 1798 г. он был основан как военный редут, на правом берегу реки Ессентук, чтобы охранять южные границы России. Первая гостиница для отдыхающих здесь была построена только в 1863 г. После того, как в город была проведена железная дорога, его популярность как курорта стала расти, но по-настоящему широкую известность он получил только после приобретения статуса города-курорта в 1925 г.

В период Великой Отечественной войны курорт работал как госпиталь, свои курортные функции он восстановил только к 1950-м гг. В течение следующих десятилетий Ессентуки активно развивали свой курортный потенциал, но к 1990-м гг. (время политических реформ и экономической нестабильности) этот рост не только стал замедляться, но и, как и в целом вся экономическая ситуация в стране, сменился кризисом.

Новая история Ессентуков началась с 2006 г., то есть с получения статуса города-курорта федерального значения. В настоящее время динамика развития экономики города определяется, прежде всего, его курортной специализацией, что неудивительно, так как в санаторно-курортной и связанных с ней отраслях обслуживания занято более 40% всего трудоспособного населения Ессентуков. В городе функционирует свыше 30 санаториев и пансионатов, имеется железнодорожная станция, предприятия пищевой и легкой промышленности, но, прежде всего, развитое курортное хозяйство.

Динамика развития экономики города определяется его рекреационной специализацией. Санаторно-курортный комплекс города развивается достаточно динамично, что видно по суммарной заполняемости здравниц всех категорий.

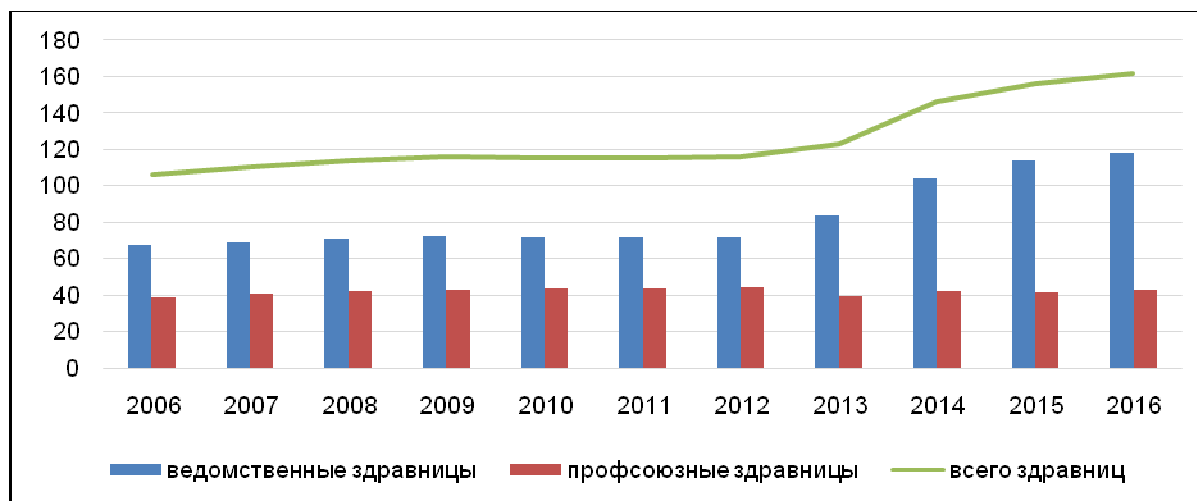


Рис. 1. Загрузка санаторно-курортного комплекса г. Ессентуки в 2006-2016 гг., тыс. чел.

Источник: построено по статистическим данным, представленным на официальном сайте администрации города-курорта Ессентуки [Электронный ресурс]. URL: <http://adm-essentuki.ru/>

На рис. 1 видно, что с 2006 г. число отдыхающих в ведомственных здравницах растёт ускоренными темпами, в отличие от профсоюзных. Это объясняется тем, что для большинства людей профсоюзы – это уже пережиток советского прошлого, поэтому многие не вступают в них. К тому же за годы реформ санаторно-курортный комплекс страны в целом понес значительные потери, что отразилось и на курортах Ставропольского края. Профсоюзные организации просто закрывали свои здравницы и люди ехали в ведомственные санатории, которые помимо прочих оздоровительных услуг осуществляют специальное обслуживание: санаторий «Дон» (МВД), санаторий «Москва» (правительственная здравница), санаторий «Долина Нарзанов» (РЖД) и др.

Однако, несмотря на положительные сдвиги последнего времени, которые характеризуются популяризацией города-курорта Ессентуки среди туристов, его экономическое положение пока далеко от идеального, о чём свидетельствует неустойчивый бюджет: с 2014 г. наблюдается превышение расходов над доходами, причиной которого является снижение налоговых доходов, спровоцированное и усиленное кризисными явлениями в российской экономике в целом.

Характеристика МЦП «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Ессентуки на 2012-2016 гг.»

МЦП «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Ессентуки на 2012-2016 гг.» была утверждена в соответствии с постановлением администрации города Ессентуки Ставропольского края от 26.07.2011 №1159. Целью программы было определено комплексное развитие сферы туризма и санаторно-курортной сферы, а также обеспечение доступности лечения и отдыха для большого круга российских и иностранных граждан в г. Ессентуки. Для достижения указанной цели были выделены следующие задачи программы: создание новых туристских маршрутов и формирование конкурентоспособного туристского продукта; сохранение, реконструкция и обустройство природных и историко-культурных

объектов туризма и отдыха; совершенствование уже имеющихся средств размещения и создание новой туристской инфраструктуры в городе; повышение числа объектов туристской индустрии и создание материально-технической базы; создание дополнительного числа рабочих мест в городе-курорте.

Планируемый объем финансирования мероприятий программы должен был составлять 10580,65 млн. руб. Однако обращает на себя внимание, что этот планируемый объем очень неравномерно распределен по годам выполнения программы: 2012 г. – 24% от всего объема финансирования, 2013 г. – 3%, 2014 и 2015 гг. – по 1%, и, наконец, 2016 г. – 71%. Источники средств также варьируются год от года (табл. 1).

Таблица 1.

Плановый и фактический объёмы финансирования МЦП «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Эссентуки на 2012-2016 гг.» (млн. руб.)

Источник средств	2012		2013		2014		2015		2016	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Федеральный бюджет	305,00	301,00	80,00	78,50	94,30	90,50	44,00	37,40	29,91	26,80
Краевой бюджет	24,00	23,10	24,00	23,60	35,20	34,60	35,20	34,20	23,92	23,80
Местный бюджет	6,95	5,26	7,10	5,98	10,15	9,10	9,85	8,00	6,98	5,23
Внебюджетные средства	2198,46	1860,34	201,36	188,90	1,60	1,40	1,48	1,30	7441,49	6498,82
Всего бюджет	2534,41	2189,70	312,46	296,98	141,25	135,60	90,53	80,90	7502,30	6554,65

Источник: составлено по данным МЦП «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Эссентуки на 2012-2016 гг.»: [Электронный ресурс]. URL: http://old.adm-essentuki.ru/regulatory/post261a.html?ELEMENT_ID=2058 (дата обращения: 29.11.2017 г.)

Данный вариант прогноза можно назвать оптимистичным, т.к. в 2016 г., например, частное финансирование должно было составить практически 100 % от всего финансирования программы. Кстати, аналогичным образом был заложен и бюджет краевой программы. То есть подобная особенность структуры финансирования – не изобретение администрации г. Эссентуки, а, скорее, общий позитивный взгляд всего Ставропольского края на свои перспективы.

Обращаясь к значениям структуры финансирования, которые были достигнуты по факту, можно сделать вывод о том, что при сохранении соотношения распределения средств по четырем используемым источникам финансирования, объем поступивших средств отличается от планового в меньшую сторону, что особенно дает о себе знать в 2016 г.

Методика проведения анализа

Как и любой вид деятельности, эффективность туристской и курортной отрасли оценивается при помощи системы показателей. В МЦП обычно выделяют ограниченное количество показателей, которые отражают фактическое представление вложенных средств. В программе «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Эссентуки на 2012-2016 гг.» были выделены 8 основных индикаторов оценки эффективности программы: число туристских маршрутов в городе; количество койко-мест в санаторно-курортном комплексе; количество койко-мест в гостиничном комплексе; число отдыхающих в санаторно-

курортном комплексе; число отдыхающих в санаторно-курортном комплексе; число прибывающих туристов и экскурсантов; число занятых в туристско-рекреационной сфере; поступление налогов и сборов от санаторно-курортных и туристско-экскурсионных учреждений города в местный бюджет.

Для проведения анализа оценки эффективности МЦП «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Эссентуки на 2012-2016 гг.» нами был применен метод оценки эффективности через индекс результативности.

Расчёт индекса результативности производился по формуле: $I_p = \sum(M_p \times S)$ (1),

где I_p – индекс результативности муниципальной программы; S – процент выполнения плана, рассчитывается по формуле: $S = R_f / R_p$ (2),

где R_f – достигнутый результат целевого значения показателя; R_p – плановый результат целевого значения показателя; M_p – вес показателя, характеризующего программу, рассчитывается по формуле: $M_p = 1/N$ (3),

где N – общее число показателей, характеризующих выполнение МЦП.

Аналогичным образом был рассчитан процент исполнения объёмов финансирования программы.

Эффективность МЦП определяется по индексу эффективности и рассчитывается по формуле: $I_{\text{э}} = (V_f \times I_p) / V_p$ (4),

где $I_{\text{э}}$ – индекс эффективности программы; V_f – объём фактического совокупного финансирования; I_p – индекс результативности; V_p – объём запланированного совокупного финансирования муниципальной программы.

Поскольку в программе нет разработанной методики оценки эффективности реализации программы, то проанализировав различные подходы, на основе анализа было решено придерживаться следующей классификации: $I_{\text{э}} < 1,0$ – оценка реализации муниципальной программы как эффективной, $0,8 \leq I_{\text{э}} < 1,0$ – как удовлетворительной, $I_{\text{э}} > 0,8$ – как низкоэффективной.

После проведения расчетов по данному методу, нами были выделены индикаторы, по которым процент выполнения плана стабильно недовыполнялся в течение практически всего периода действия программы: это количество койко-мест в санаторно-курортном комплексе, количество койко-мест в гостиничном комплексе и индикатор, значение которого напрямую зависит от первых двух, – количество работающих в туристско-рекреационной сфере.

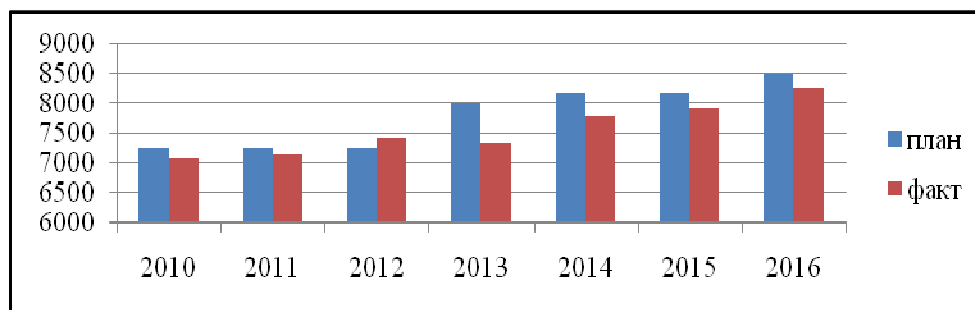


Рис. 2. Степень достижения индикатора «число койко-мест в санаторно-курортном комплексе г. Эссентуки» в 2010-2016 гг., ед.

Источник: построено по данным МЦП «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Эссентуки на 2012-2016 гг.» [Электронный ресурс]. URL: http://old.adm-essentuki.ru/regulatory/post261a.html?ELEMENT_ID=2058

Сокращение койко-мест в санаторно-курортном комплексе (рис. 2) объясняется тем, что несмотря на заложенный в плане на 2013 их значительный рост, по факту наблюдалась обратная ситуация: новых мест размещения не предоставлялось, а старые были сокращены за счёт реконструкции санатория «Русь».

В свою очередь, невыполнение плана по количеству койко-мест в гостиничном комплексе было обусловлено не их фактическим сокращением, а очень медленным ростом, который обеспечивался, в основном, только частным сектором. Также определенную роль сыграл тот факт, что некоторые гостиницы принялись создавать у себя номера повышенного комфорта путем увеличения площади номеров – как часть общего повышения класса обслуживания.

По остальным индикаторам ситуация также не была однозначно положительной: так, 2014 г. спровоцировал снижение налогов и сборов, что было обусловлено кризисом и сокращением потока отдыхающих в санаторно-курортные и гостиничные учреждения. Многие в кризис решили по возможности сэкономить и выбирали более бюджетные варианты размещения или вообще решали никуда не ездить.

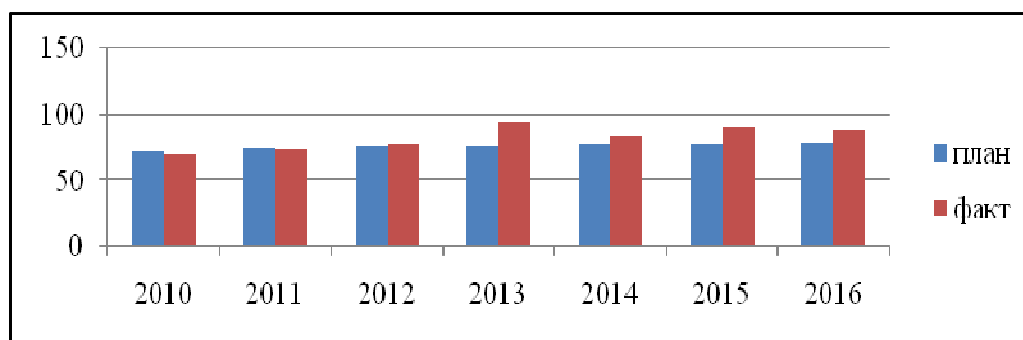


Рис. 3. Степень достижения индикатора «поступление налогов и сборов от санаторно-курортных и туристско-экскурсионных учреждений города в бюджет г. Ессентуки» в 2010-2016 гг., млн руб.

Источник: построено по данным МЦП «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Ессентуки на 2012-2016 гг.» [Электронный ресурс]. URL: http://old.adm-essentuki.ru/regulatory/post261a.html?ELEMENT_ID=2058

Среди перевыполненных индикаторов только два параметра имеют стабильную тенденцию к росту: количество отдыхающих в санаторно-курортном комплексе и количество туристических маршрутов. Даже такой индикатор, как «количество отдыхающих в гостиничном комплексе», несмотря на фактическое перевыполнение плана в отдельные годы, испытывал колебания своего значения, которые особенно заметны в кризисные 2014-2015 гг. (рис. 4). В сложившихся тогда условиях многим гораздо выгоднее было поехать за счёт ведомственных или профсоюзных организаций отдыхать в санаторий, чем тратить на это собственные средства.

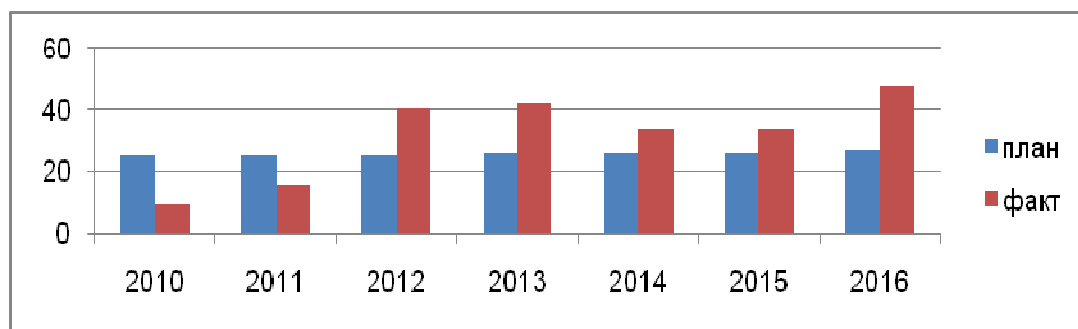


Рис. 4. Степень достижения индикатора «количество отдыхающих в гостиничном комплексе г. Эссентуки» в 2010-2016 гг., тыс. чел.

Источник: построено по данным МЦП «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Эссентуки на 2012-2016 гг.» [Электронный ресурс]. URL: http://old.adm-essentuki.ru/regulatory/post261a.html?ELEMENT_ID=2058

Рассчитав процент выполнения плана по каждому индикатору поочередно за указанные годы, мы в итоге получили следующую таблицу с суммарной результативностью всех индикаторов (табл. 2).

Таблица 2.

Результативность индикаторов оценки эффективности МЦП «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Эссентуки на 2012-2016 гг.»

Название расчётного показателя	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Суммарный % выполнения плана по всем индикаторам	711,8	745,8	865,7	872,3	848,6	872,6	906,2
Индекс результативности (I_p)	0,89	0,93	1,08	1,09	1,06	1,09	1,13
Результативность реализации МЦП за каждый год, %	89,0	93,2	108,2	109,0	106,1	109,1	113,3

Источник: авторские расчеты.

Для того, чтобы оценить эффективность МЦП и сделать выводы не только о результативности, но и об эффективности программы, необходимо рассчитать результативность средств, которые были потрачены на программу (табл. 3).

Таблица 3.

Степень использования бюджетных ассигнований МЦП «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Эссентуки на 2012-2016 гг.», %

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016
Средства федерального бюджета	98,7	98,1	96,0	85,0	89,6
Средства краевого бюджета	96,3	98,3	98,3	97,2	99,5
Средства местного бюджета	75,7	84,3	89,7	81,2	74,9
Внебюджетные средства	84,6	93,8	87,5	87,8	87,3

Источник: авторские расчеты.

По данным таблицы очевидно, что процент исполнения плана не достигнут по всем показателям, но сильнее всего эта тенденция выражена в отношении средств местного бюджета.

Проанализировав, насколько эффективно расходуются бюджетные средства, и каковы суммарные значения результативности представленных индикаторов, можно сделать вывод об уровне эффективности всей программы в целом. Она получается следующей: несмотря на то, что эффективность программы стремится к единице, сама МЦП «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Ессентуки на 2012-2016 гг.» является удовлетворительной ($I_3=0,99$), поскольку входит в диапазон значений от 0,8 и до 1.

Выводы и предложения.

По итогам проведенного анализа было выявлено, что программа является удовлетворительной. При этом в процессе были выделены два блока проблем, которые вероятно искажают результат оценки её эффективности.

Первый блок – частный случай, так как присущ именно данной МЦП, которая достаточно «куцая» по количеству индикаторов. Второй блок касается глобальных проблем всей системы целевого программирования в РФ. По итогам проведенного анализа были предложены варианты преодоления выявленных проблем как в частном случае, так и в общем.

Что касается частных случаев, то относительно данной программы совершенно явно необходимо оптимизировать систему целевых индикаторов. Например, заменить их на такие индикаторы как «число КСР», «число мест коллективного размещения» и «численность туристов, обслуженных в КСР», «число санаторно-курортных учреждений», «доходы от предоставляемых услуг в сфере туризма», «инвестиции в основной капитал, направленные на развитие коллективных средств размещения», «средняя стоимость размещения».

Если говорить об общих случаях, то здесь имеются ещё более системные ошибки, касающиеся всех целевых программ. Во-первых, совершенно явно не хватает разработанной единой методики оценки для многих МЦП, в том числе и для данной программы. Такая база могла бы создать чёткие критерии, по которым можно было бы точно интерпретировать оценку достоверности результатов программ. Во-вторых, при анализе данной программы большие трудности были связаны с набором фактических данных из независимых источников. Вариантом решения здесь может стать разработка механизма обеспечения ответственности за статистические данные.

Список литературы

1. Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2005.
2. Елохов А.М., Елохова Т.А. Целевые программы как инструмент реализации стратегии развития муниципального образования // ВУЗ. XXI век. – 2015. – №1. – С. 141-157.
3. Курченков В.В., Коробкина Т.В., Калмыкова Т.Н. Оценка эффективности реализации региональных и муниципальных целевых программ // Вестник ВолГУ. – 2016. – №3 (36). – С. 40-41.

4. Липатникова И.А. Теоретические основы программ социально-экономического развития муниципального образования // Современные научные исследования и инновации. – 2013. – №11. – С. 275-276.
5. Постановление администрации г. Ессентуки Ставропольского края от 06.08.2014 № 179 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие экономики, малого и среднего бизнеса, курорта и туризма, потребительского рынка и улучшение инвестиционного климата г. Ессентуки на 2015-2018 гг.» // Информационно-правовой портал ЮФО «Южная Россия» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rusouth.info/019118>
6. Постановление Правительства РФ от 7.12.1996 №1426 «Об утверждении Положения о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами федерального значения» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>
7. Постановление от 26 июля 2011 года № 1159 «Об утверждении муниципальной целевой программы «Развитие курорта и туризма в городе-курорте Ессентуки на 2012-2016 гг.» // Информационно-правовой портал ЮФО «Южная Россия» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rusouth.info/044072> (дата обращения: 29.11.2017 г.).
8. Постановление от 31 декабря 2013 г. N-545-п «О признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Ставропольского края» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/422449279>

EFFECTIVENESS OF IMPLEMENTATION OF THE PROGRAM-TARGED METHOD (A CASE STUDY OF MUNICIPAL PROGRAM "DEVELOPMENT OF THE RESORT AND TOURISM IN THE RESORT CITY OF YESSENTUKI CITY FOR 2012-2016")

*Malyavko Marina Aleksandrovna,
Mizerovskaya Uliana Viktorovna,*

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
117198, Moscow, Miklukho-Maklaya str., 6

In article assessment of efficiency of implementation of the municipal target program (MTP) "Development of the resort and tourism in the resort town of Yessentuki for 2012-2016" is carried out. As the tool of assessment of efficiency the index of effectiveness which has formed a basis for conclusions about overall effectiveness of this program has been calculated. In the course of calculations two blocks of problems which negatively influence reliability of result of assessment of efficiency of realization as separate MTsP, and all system of target programming in Russia have been revealed. At the end possible options of overcoming the revealed problems are offered.

Keywords: resort town, program and target method, municipal target program, efficiency indicators.

JEL-codes: H 72, I 18, Q 26, R 51, R 58.