

ПОКАЗАТЕЛИ БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ПРИ ОЦЕНКЕ ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЫ РЕГИОНАМИ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

© 2014 Горбунов Дмитрий Викторович

кандидат экономических наук

Самарский государственный аэрокосмический университет

им. академика С.П. Королева (национальный исследовательский университет)

443084, г. Самара, Московское шоссе, д. 34

E-mail: teach@ssau.ru

Исследуется применение показателей бюджетной эффективности при оценке государственной поддержки в инновационной сфере регионами Приволжского федерального округа. Сделаны выводы о достоинствах и недостатках используемых систем показателей.

Ключевые слова: инновационная сфера, показатель, бюджетная эффективность, государственная поддержка, регион.

Поскольку практически все российские регионы оказывают поддержку инновационному процессу, во многих из них существуют свои собственные методики или отдельные показатели оценки эффективности бюджетных расходов, направленных на такую поддержку. Далее представлены результаты анализа методик и показателей бюджетной эффективности, применяемые при оценке инновационной сферы регионами Приволжского федерального округа России.

Республика Башкортостан имеет действующий закон об инновационной деятельности в регионе и долгосрочную целевую инновационную программу на 2011-2015 гг.¹ В программе присутствуют отдельные показатели оценки эффективности реализации инновационной программы: объем инновационных товаров, работ и услуг; количество инновационно-активных предприятий; затраты на технологические инновации; количество объектов инновационной инфраструктуры. Необходимо отметить, что каждый из показателей характеризует эффективность на разных этапах инновационного процесса, например, затраты определяют эффективность относительно инициирования инноваций, количество объектов инфраструктуры - относительно создания среды и обеспечения инновационного процесса ресурсами, объем инновационных товаров - относительно продукта, а количество предприятий - в некотором роде относительно результата. То есть все показатели определяют эффективность на промежуточных этапах инновационного процесса и толь-

ко последний - на конечном этапе относительно результата, который имеет значимость для населения региона в целом. Кроме того, программа содержит методику оценки эффективности в целом, позволяющую по своей сути оценить результативность ее реализации, а не эффективность.

В Кировской области отсутствует методика оценки эффективности бюджетных расходов в инновационную сферу, однако есть закон о развитии инновационной деятельности и целевая программа "Поддержка и развитие малого предпринимательства в Кировской области" на 2010-2014 гг.², которая предполагает оценку достижения ряда показателей малыми инновационными предприятиями региона, являющимися получателями субсидии на возмещение затрат, связанных с производством и реализацией товаров, работ и услуг, а также грантов на софинансирование целевых расходов, связанных с регистрацией юридического лица и началом предпринимательской деятельности. К таким показателям относятся: выручка от реализации продукции, объем налоговых платежей, созданные рабочие места, среднемесячная заработная плата, численность работников. Недостатком данных методик оценки является то, что они частные - используются только для малых инновационных предприятий, а достоинство в том, что они рассчитываются относительно социально-экономического результата, значимого для региона.

Республика Марий Эл в настоящее время имеет республиканскую целевую программу

“Развитие инновационной деятельности в Республике Марий Эл на 2013-2020 годы”³, которая включает показатели эффективности реализации программы, кроме того, в республике используется методика оценки бюджетной и социальной эффективности поддержки проектов.

Например, показателями эффективности оценки программы являются: удельный вес организаций, осуществляющих инновационную деятельность; доля инновационных товаров, работ и услуг в общем объеме; количество обучаемых специалистов по направлению “Инновационный менеджмент”, а показателями бюджетной эффективности проектов - количество вновь созданных рабочих мест, размер уплаченных налогов, рост среднемесячной заработной платы. На основе вышеприведенных примеров можно сделать вывод, что показатели корректно разделены. Так, показатели оценки эффективности программы действительно таковыми и являются, а показатели оценки бюджетной эффективности действительно позволяют оценивать результат бюджетной поддержки инновационного процесса, значимый в масштабах Республики Марий Эл.

В Республике Мордовии принята Государственная программа научно-инновационного развития на 2013-2018 гг.⁴, в соответствии с которой проводится отдельный и агрегированный мониторинг конечных показателей и показателей непосредственного результата реализации мер поддержки инновационных проектов. Все показатели имеют свои весовые коэффициенты. Так, в общей методике оценки эффективности государственной программы агрегированная оценка конечных показателей имеет весовой коэффициент 0,4, а оценка показателей результата - 0,6. Можно отметить, что наибольшие веса показателей результата в данной методике оценки эффективности бюджетных расходов подчеркивают большую значимость для республики именно конечного, а не промежуточного эффекта инновационного процесса. Несколько особняком стоит такой показатель, как доля загрузки площадей в Технопарке, который можно рассматривать в качестве временного, имеющего существенное, но краткосрочное значение для властей республики в настоящее время.

В Нижегородской области действует закон о государственной поддержке инновационной деятельности и принята концепция инновационного развития региона до 2020 г., однако, несмотря на

это, там отсутствует единая методика оценки эффективности бюджетных расходов. В то же время при предоставлении государственной поддержки субъектам инновационной деятельности оценка эффективности проводится в отношении каждой организации, реализующей инновационные проекты, признанные приоритетными для области⁵. Показателями оценки социальной и бюджетной эффективности являются создаваемые рабочие места и бюджетный эффект, рассчитываемый как разность между объемами налогов вместе с неналоговыми доходами от инновационного проекта и объемами суммарной господдержки.

Несмотря на то, что в Оренбургской области действует закон о государственной поддержке инновационной деятельности, до настоящего времени в данном регионе не выработана методика оценки эффективности бюджетных расходов в инновационной сфере. Наиболее близкие оценки эффективности можно найти в областной целевой программе о развитии малого и среднего предпринимательства и в постановлении областного правительства об утверждении комплекса показателей оценки финансово-экономического состояния организации и критериев эффективности инвестиционного проекта, в которых эффективность бюджетных расходов рассматривается только относительно налоговых поступлений.

Пензенская область имеет наиболее развитую нормативно-правовую базу в инновационной сфере, при этом общая методика оценки бюджетной эффективности отсутствует, но мониторинг показателей инновационной деятельности лиц, получивших поддержку из бюджета Пензенской области, предусмотрен в каждом отдельном случае. Так, в порядках на предоставление субсидий субъектам малого (среднего) предпринимательства, действующим в сфере инноваций, в рамках реализации долгосрочной целевой программы “Развитие инновационной деятельности в Пензенской области (2009-2013 годы)”⁶ предусмотрена оценка эффективности бюджетных расходов, проводимая относительно сумм налогов, перечисляемых в бюджет получателями субсидий. Необходимо отметить, что данный показатель оценки эффективности бюджетных расходов является единственным во всем многообразии актов Пензенской области, регулирующих инновационную сферу.

В Пермском крае отсутствует типовая методика оценки эффективности бюджетных рас-

ходов в инновационную сферу, однако есть Государственная программа Пермского края “Экономическое развитие и инновационная экономика”⁷, включающая подпрограмму “Инновационная экономика”. Эффективность реализации Программы в целом оценивается исходя из достижения фактического уровня по отношению к запланированному по каждому целевому показателю, в том числе под эффективностью использования средств бюджета Пермского края понимается также соотношение фактического объема финансовых ресурсов, направленных на реализацию мероприятий программы, к плановому объему. Данное понимание эффективности использования средств бюджета является некорректным и возникает вследствие терминологической путаницы и представляет собой по сути результативность, а не эффективность.

Самарская область обладает обширной нормативно-правовой базой, регулирующей инновационную сферу. Во-первых, это Закон о государственной поддержке инновационной деятельности, предусматривающий финансовый, организационный и информационный виды поддержки, кроме того, в законе отдельно приписана поддержка на ранних стадиях инновационного процесса в виде губернских премий в области науки и техники, а на поздних стадиях в виде поддержки инновационных и венчурных фондов.

Во-вторых, это Программа развития инновационной деятельности в Самарской области на 2012-2015 гг., включающая раздел с целевыми индикаторами, характеризующими ежегодный ход и итоги реализации программы. Среди индикаторов можно выделить группу, которая направлена на оценку эффективности поддержки инновационных проектов и стимулирование исследований и разработок. Вторая группа индикаторов позволяет оценивать эффективность создания и развития региональной системы продвижения инновационной продукции, например, количество посещений интернет-биржи инновационной продукции. Третья группа состоит из одного индикатора, оценивающего развитие межрегионального и международного сотрудничества, а четвертая группа оценивает развитие научно-технологической базы территориально-производственных кластеров.

В-третьих, нормативно-правовыми актами, регулируемыми инновационную сферу, являются постановления Правительства Самарской обла-

сти, которые направлены на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства; некоммерческих организаций, уставный и основной вид деятельности которых - это работа с инновационными проектами; на поддержку проектов фундаментальных научных исследований и проектов в области гуманитарных наук. Следует отметить, что только в одном из них - направленном на поддержку комплексных проектов трансфера технологий⁸ - предусмотрены показатели оценки получаемого эффекта, среди которых в качестве значимых можно выделить: создание новых рабочих мест; экологический эффект (отсутствие негативного воздействия на окружающую среду при реализации проекта). В других постановлениях подобная оценка эффективности бюджетных расходов отсутствует.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что оценка бюджетных расходов относительно общественно значимого результата в Самарской области используется недостаточно - только при поддержке проектов трансфера технологий, в остальных же случаях применяются лишь промежуточные показатели инновационного процесса, позволяющие оценивать эффективность частных задач. Причем многие из данных показателей являются уникальными и не используются в других регионах Поволжского федерального округа.

В Саратовской области действуют следующие законы: об инновациях и инновационной деятельности, о государственной поддержке специализированных объектов инновационной деятельности, о государственной поддержке технопарков, однако ни в одном из нормативно-правовых актов данного региона в явном виде не содержатся методика или отдельные показатели оценки эффективности бюджетных расходов в инновационной сфере.

Республика Татарстан имеет собственный закон об инновационной деятельности, который предполагает наличие инновационной политики, Стратегии инновационного развития, Инновационного меморандума, Государственного доклада об итогах инновационной деятельности, а также целевых инновационных программ. Инновационный меморандум содержит таблицу макроэкономических ориентиров инновационной политики, включающую три раздела - интеллектуальный капитал; финансовые вложения в науку и создание инноваций; результаты инновационной деятельности⁹. По существу, все три раздела вклю-

чают в себя показатели оценки эффективности бюджетных расходов на разных этапах инновационного процесса. Первый раздел характеризует первые стадии процесса, связанные с генерацией знаний и инициированием инноваций, он содержит, например, такой показатель, как численность лиц, занимающихся исследованиями и разработками. Второй раздел оценивает обеспечение инновационного процесса финансовыми ресурсами и включает, например, следующий показатель: доля внутренних затрат на исследования и разработки в ВРП. Третий раздел относится к последним стадиям инновационного процесса, связанным с производством продукции и увеличением масштаба производства. Таким образом, в Республике Татарстан не используются показатели, позволяющие оценить эффективность инновационного процесса в регионе в целом относительно общественно значимого результата.

В Удмуртской Республике действует республиканская целевая программа о развитии инновационной деятельности в регионе, в которой происходит смешение промежуточных показателей уровня развития инновационной среды в регионе (количество обучаемых), показателей инновационного продукта (объем отгруженных товаров) и

показателей результата инновационного процесса (налоговые поступления) без их разделения по значимости, выделение их всех вместе в качестве показателей конечного результата программы является некорректным.

Нормативно-правовая база Ульяновской области не содержит актов, регулирующих инновационную сферу в явном виде. Однако, например, государственная программа формирования благоприятного инвестиционного климата включает показатели, которые позволяют оценивать эффективность как промежуточных этапов инвестиционного процесса, так и конечных результатов, но без разделения их значимости, следовательно, в используемой совокупности они не могут дать корректной информации об эффективности бюджетных расходов.

Чувашская Республика имеет собственную Республиканскую комплексную программу инновационного развития промышленности на 2010-2015 гг.¹⁰, которая определяет бюджетную и социальную эффективность. Для оценки бюджетной эффективности используются два показателя - это поступление налогов и ВРП, для оценки социальной эффективности - тоже два показателя - новые рабочие места и средняя заработная

Эпифециатаеа псааоаеае уоаедеаипде аражаоііо дапсіаіа а еііааоеіііе поааа
а дааеіао ідеаіеапсіаі оааадаеііаі іебоаа Діпнєє

№ п/п	Субъект Федерации	Выручка от инновационной продукции / удельный вес инновационной продукции	Число МИП / число инновационно-активных предприятий	Объем налоговых платежей / бюджетный эффект	Созданные рабочие места / среднее число мест	Среднемесячная заработная плата
1	Республика Башкортостан	+	+			
2	Кировская область	+		+	+	+
3	Республика Марий Эл	+		+	+	+
4	Республика Мордовия	+	+			
5	Нижегородская область			+	+	
6	Оренбургская область			+		
7	Пензенская область	+	+	+		+
8	Пермский край	+	+			
9	Самарская область				+	
10	Саратовская область	-	-	-	-	-
11	Республика Татарстан	+	+			
12	Удмуртская Республика	+	+	+	+	
13	Ульяновская область			+	+	
14	Чувашская Республика			+	+	+

плата, что позволяет сделать вывод о корректности оценки эффективности бюджетных расходов, включающей значимые для населения республики социально-экономические результаты инновационного процесса.

Анализ доступных методик и показателей позволил выявить следующее (см. таблицу): практически все регионы Приволжского федерального округа проводят оценку эффективности бюджетных расходов в инновационной сфере; набор показателей, используемый для этих целей, в каждом из регионов отличается, отличается и используемая терминология.

Кроме того, часто используются промежуточные показатели, которые легче измерять, но которые не отражают сути изменений в обществе, вызванных инновационным процессом и продуктом. Поэтому в качестве главного недостатка всех существующих региональных нормативно-правовых актов можно отметить отсутствие единой методики оценки бюджетной эффективности и ее нацеленность на конечный результат, кото-

рый был бы общественно значимым в масштабе региона.

¹ Постановление Правительства Республики Башкортостан от 10 марта 2011 г. № 55.

² Постановление Правительства Кировской области от 25 авг. 2009 г. № 22/259.

³ Постановление Правительства Республики Марий Эл от 6 июля 2012 г. № 246.

⁴ Постановление Правительства Республики Мордовии от 20 мая 2013 г. № 183.

⁵ Постановление Правительства Нижегородской области от 6 апр. 2006 г. № 108.

⁶ Постановление Правительства Пензенской области от 18 окт. 2010 г. № 636-Пп.

⁷ Постановление Правительства Пермского края от 3 окт. 2013 г. № 1325-п.

⁸ Постановление Правительства Самарской области от 28 июля 2009 г. № 360.

⁹ Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 17 мая 2014 г. № 3281.

¹⁰ Постановление Кабинета министров Чувашской Республики от 29 мая 2009 г. № 178.

Поступила в редакцию 04.06.2014 г.