

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

© 2010 К.Ю. Егоров*

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегическое управление, оценка, регион, стратегия, эффективность, результативность, управление реализацией стратегии.

Рассматривается методика оценки эффективности реализации стратегии социально-экономического развития региона на основе оценок результативности и управления реализацией стратегии, которая позволяет повысить эффективность стратегических управленческих решений региональных органов исполнительной власти.

Современная практика регионального стратегического планирования свидетельствует о положительных тенденциях в его использовании для решения социально-экономических проблем территорий, в особенности для тех регионов, которые встали на путь форсированного выхода из кризисов и структурной модернизации своего регионального хозяйства. Главный вопрос, на который отвечает стратегия развития региона, - как повысить уровень благосостояния жителей и заложить прочные основы для его дальнейшего роста.

Центральным моментом всех преобразований в регионе является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, высокий уровень и качество его жизни¹. Вместе с тем говорить об эффективно действующем механизме реализации стратегий в регионах пока рано. Отсутствует действенная система мониторинга, необходимая для оценки эффективности реализации стратегии, принятия своевременных решений по обеспечению качественных изменений ситуации и диагностики их последствий. Разработанные механизмы реализации стратегий редко используются в качестве основы регионального стратегического управления. Часто стратегические документы рассматривают как политическую декларацию либо как инструмент позиционирования региона. Таким образом, в настоящее время наиболее актуальной задачей в области регионального стратегического планирования и управления является реализация стратегии: определение степени эффективности ее осуществления и выработка предложений по достижению намеченных стратегических целей.

Известно, что в экономической литературе под эффективностью понимается соотношение полученных результатов и необходимых для этого затрат². Однако не во всех случаях можно с высокой точностью учесть все необходимые затраты. При этом полученные результаты могут иметь качественные характеристики. Данные обстоятельства затрудняют определение эффективности реализации стратегии развития региона представленным выше способом. Об эффективности может свидетельствовать то, насколько достигнуты поставленные цели, выполнены предусмотренные мероприятия при заданных уровнях нормативно-правовой, организационной и финансовой обеспеченности реализации стратегии развития региона. Такой подход к определению эффективности реализации стратегии развития региона отражает, в первую очередь, ее результативность, под которой понимается степень достижения поставленных стратегических целей и решения задач, ожидаемого состояния экономики региона, выполнения предусмотренных мероприятий. Нормативно-правовая, организационная и финансовая обеспеченность реализации стратегии развития региона характеризует качество управленческой деятельности, направленной на достижение стратегических целей, решения задач и выполнения предусмотренных мероприятий в соответствии с потребностями экономики и общества.

Поскольку необходимые для определения эффективности реализации стратегии развития региона параметры не поддаются непосредственному измерению, предложена методика ее оценки, основанная на следующих принципах:

* Егоров Кирилл Юрьевич, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: kid-dik@list.ru.

1) принцип комплексности. Поскольку эффективность реализации стратегии развития региона представляет синтетическое понятие, не сводимое к единому универсальному критерию, то и система оценивания эффективности должна быть многокритериальной;

2) принцип сочетания количественного и качественного анализа. При определении эффективности реализации стратегии развития региона необходимо применять и совмещать количественные и качественные методы и оценки;

3) принцип экспертного оценивания. Анализ эффективности реализации стратегии развития региона следует осуществлять с помощью субъективных оценок, выражающих суждения специалистов, экспертов;

4) принцип непрерывного развития системы оценивания. Любая совокупность методов и критериев оценивания не может рассматриваться как всеобъемлющая и законченная. Система оценивания эффективности реализации стратегии развития региона должна совершенствоваться (развиваться и обо-

гащаться) по мере углубления познания в области регионального стратегического планирования и управления.

В качестве основных критериев оценки эффективности реализации стратегии развития региона предложены следующие:

- ♦ динамика основных показателей социально-экономического развития региона за период реализации стратегии;

- ♦ изменение уровня социально-экономического развития региона по сравнению с другими субъектами Российской Федерации;

- ♦ степень достижения за период реализации стратегии основных показателей социально-экономического развития региона, целевые значения которых предусмотрены в рамках стратегического документа;

- ♦ степень выполнения намеченных мероприятий;

- ♦ обеспечение нормативно-правовой, организационной и финансовой поддержки выполнения стратегических задач (см. рисунок).

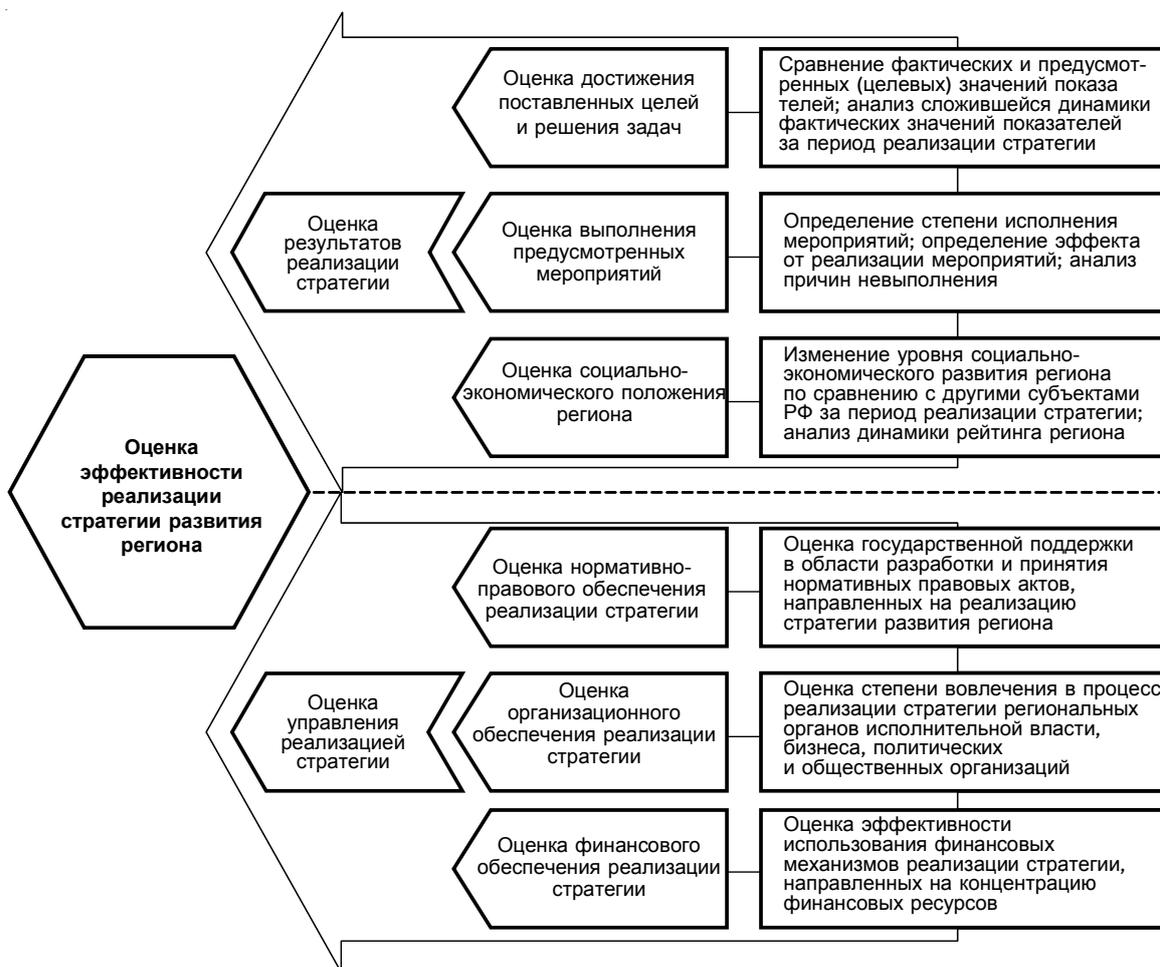


Рис. Оценка эффективности реализации стратегии развития региона

Среди представленных критериев особое внимание заслуживают критерий достижимости целевых установок и критерий выполнимости предусмотренных мероприятий, поскольку они непосредственно отражают результативность реализации стратегии развития региона.

Для оценки результатов реализации стратегического документа необходимо использование системы показателей, основой для формирования которой должна служить сбалансированная система стратегических целей. Без обоснования системы показателей относительно целей и задач, любой их набор остается бесполезным инструментом, который мало пригоден (или не пригоден вообще) для принятия решений, обоснования стратегии и мониторинга ее реализации.

Создание системы показателей начинается одновременно с началом работ по подготовке стратегии развития региона и является неотъемлемой частью мониторинга. Выбор индикаторов для оценки реализации региональной стратегии - это сложный процесс, от которого во многом зависит объективность оценки, а следовательно, и выводы относительно эффективности преобразований, осуществляющихся в соответствии со стратегическим документом. Главное в этом случае не отождествлять систему оценок стратегических целей и задач с показателями, характеризующими социально-экономическую ситуацию в регионе. В последнем случае набор показателей становится громоздким. За большим количеством информации теряются оценки, необходимые для анализа стратегических целей, задач и, в конечном счете, для выработки региональной политики.

Оценку достижения поставленных целей и решения задач предлагается осуществлять через сравнение фактических и предусмотренных (целевых) значений показателей по следующей формуле:

$$P_j = x_{\phi} - x_n, \quad (1)$$

где P_j - результативность показателя (отклонение его значений); x_{ϕ} , x_n - фактическое и предусмотренное (целевое) значение показателя, соответственно.

В случае если в стратегических документах целевые значения показателей определены не по годам, а к определенному периоду,

оценку достижения целей и выполнения задач следует производить на основе анализа сложившейся динамики фактических значений показателей за период реализации стратегии.

В качестве обобщающих показателей, характеризующих степень достижения целевых ориентиров, можно выделить следующие: "процент достигнутых показателей от общего их числа", "процент показателей, по которым не достигнуты предусмотренные значения", а также "процент показателей, по которым фактические значения превышают целевые значения". При этом последний обобщающий показатель является составной частью первого, поскольку к достигнутым показателям относятся индикаторы, фактические значения которых совпадают с предусмотренными плановыми значениями или превышают их, т.е. $x_{\phi} \geq x_n$.

Расчет обобщающих показателей достижимости целей необходимо осуществлять в два этапа. Сначала сопоставляются фактические и ожидаемые значения по всем установленным показателям и делаются выводы о том, был ли достигнут каждый из них. Затем соотносится количество достигнутых (недостигнутых) показателей и общее количество показателей.

Таким образом, с помощью выше указанных показателей можно оценить степень достижения стратегических целей и решения задач. При этом причины недостижения намеченных результатов могут быть обусловлены не только объективными трудностями достижения установленных значений, но и степенью их проработки, реальностью установления, а также мотивацией органов исполнительной власти к их достижению.

Для оценки результатов выполнения мероприятий, предусмотренных в стратегии, необходимо определить:

- ◆ степень исполнения мероприятий;
- ◆ в чем проявился эффект от реализации каждого конкретного мероприятия (и провести анализ причин в случае их невыполнения).

В целях определения результативности выполнения мероприятий (программных и непрограммных) предлагаются следующие показатели: "доля реализуемых мероприятий от общего количества запланированных ме-

роприятий”, “доля выполненных мероприятий от общего количества запланированных мероприятий”. При этом в количестве реализуемых мероприятий учитывается и количество выполненных мероприятий. Также для оценки эффективности выполнения мероприятий целесообразно определить “долю выполненных мероприятий в установленные сроки в общем количестве предусмотренных мероприятий за отчетный период реализации стратегии”. Следует отметить, что данный показатель можно рассчитывать только в том случае, если для мероприятий предусмотрены сроки их выполнения.

В случае невыполнения тех или иных мероприятий следует указать причины их не выполнения. Для более удобного представления соответствующей информации можно оформить ее в виде таблицы (табл. 1). При этом в качестве заключения может быть указана информация либо об исключении рассматриваемого мероприятия либо пролонгация его на последующие годы.

Результативность реализации стратегии, помимо выше рассмотренных критериев (достижимости целей и выполнимости предусмотренных мероприятий), также опосредованно характеризует оценка социально-экономического положения региона за период реализации стратегии. В частности, большое значение имеет оценка изменения уровня социально-экономического развития региона по сравнению с другими субъектами Российской Федерации, поскольку позволяет провести межрегиональное сопоставление, определить место региона в системе национальной экономики, принять управленческие решения по наиболее эффективному использованию имеющегося потенциала и активизации возможных источников роста конкурентоспособности территории.

Несмотря на большое разнообразие существующих подходов к методике оценки комплексных межрегиональных сопоставлений оценка уровня социально-экономического развития региона должна основываться на следующих принципах:

- ◆ оптимальности системы показателей с выделением основных блоков социально-экономического развития региона;

- ◆ системности оценки, предполагающей учет взаимосвязи базовых показателей и использование упорядоченной структуры частных и интегральных характеристик регионального развития;

- ◆ адаптации используемых индикаторов к возможностям существующей статистической отчетности;

- ◆ практической направленности расчетов оценки уровня в аналитической деятельности органов исполнительной власти региона.

Для квалифицированного выполнения комплексной оценки уровня развития региона необходима тщательная разработка набора индикаторов. Перечень индикаторов должен быть ограниченным по количеству показателей и релевантным, ориентированным на отражение определенных, точно соответствующих задаче оценки позиций социально-экономического состояния регионов.

Как правило, для определения комплексной оценки уровня социально-экономического развития региона используются обобщающие показатели, формулы расчетов которых зависят от выбранной (предложенной) методики оценки. В качестве обобщающих показателей могут выступать интегральные показатели, состоящие из совокупности частных показателей, характеризующих уровень развития отдельных сфер хозяйственной деятельности региона.

Оценка результатов реализации стратегии производится на основе анализа динамики обобщающего показателя уровня социально-экономического развития региона, т.е. анализируется, как изменилось положение региона по сравнению с другими субъектами Российской Федерации за период реализации стратегии.

Следует отметить, что оценку результативности стратегии также можно осуществлять и без определения обобщающих показателей оценки уровня социально-экономического развития региона на основе анализа динамики рейтинга региона среди субъектов

Таблица 1

Образец представления информации о невыполненных мероприятиях

Название мероприятия	Информация о причинах невыполнения	Заключение

Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям, т.е. на основе рейтинговой оценки, которая является наиболее распространенным методом, используемым в межрегиональных сопоставлениях. Однако использование данного подхода требует от исполнителей высоких экспертных навыков комплексной оценки состояния региональной экономики.

Рассмотренные оценки степени достижения целей, выполнимости предусмотренных мероприятий, изменения уровня социально-экономического развития региона являются основными параметрами оценки результатов реализации региональной стратегии (см. рисунок). Для определения интегральной оценки результативности реализации стратегии необходимо привести частные оценки к общему измерителю. В качестве данного измерителя предлагается методика балльной системы оценки от 1 до 5. При этом, чем выше балл, тем выше оценочное значение. Определение баллов по указанным параметрам следует осуществлять экспертным путем на основе показателей, предусмотренных для их оценки (табл. 2). Оценку динамики уровня социально-экономического развития региона необходимо осуществлять в зависимости от степени улучшения (ухудшения) положения региона по сравнению с другими субъектами Российской Федерации, а также от занимаемого им ранее места.

Интегральный показатель оценки результатов реализации стратегии развития регио-

на (I_r) может быть определен как среднеарифметическое значение его основных параметров:

$$I_r = \frac{i_s + i_p + i_y}{3}, \quad (2)$$

где i_s - оценка степени достижения стратегических целей и выполнения задач; i_p - оценка степени выполнения предусмотренных мероприятий; i_y - оценка изменения уровня социально-экономического развития региона.

Для определения степени результативности реализации стратегии развития региона воспользуемся формулой определения величины равного интервала:

$$d = R / n, \quad (3)$$

где d - величина равного интервала; $R = I_{\max} - I_{\min}$ (размах вариации); n - число групп (интервалов).

Максимальное значение оценки результативности реализации стратегии развития региона составляет 5, а минимальное - 1. В целях упрощения группировки были взяты три интервала ($n = 3$). Следовательно, величина равного интервала (d) составила 1,3.

Если значение интегрального показателя находится в пределах от 1 до 2,3, то стратегия развития региона характеризуется низким уровнем результативности, от 2,4 до 3,7 - средним уровнем результативности, от 3,8 до 5 - высоким уровнем результативности.

Таблица 2

Показатели, используемые для оценки параметров, необходимых для оценки результатов реализации стратегии развития региона

В целях определения эффективности реализации стратегии развития региона помимо определения ее результативности возникает необходимость в оценке ее управленческого механизма, включающего в себя в основном нормативно-правовые, организационные и финансовые инструменты воздействия (см. рисунок).

Для определения оценки управления реализацией региональной стратегии (I_y) воспользуемся формулой (2), но с учетом других необходимых для расчета параметров:

$$I_y = \frac{i_n + i_o + i_f}{3}, \quad (4)$$

где i_n - оценка нормативно-правового обеспечения реализации стратегии; i_o - оценка организационного обеспечения реализации стратегии; i_f - оценка финансового обеспечения реализации стратегии.

Оценка нормативно-правового обеспечения отражает характер и масштабы государственной поддержки в области разработки и принятия нормативных правовых актов на региональном уровне, направленных на реализацию стратегии развития региона, а также предложений по совершенствованию законодательства в сфере регионального стратегического планирования и управления.

Для определения оценки организационного обеспечения необходимо оценить степень вовлечения в процесс реализации документа региональных органов исполнительной власти, бизнеса, политических и общественных организаций, ответить на вопросы, активно ли использовался механизм государственно-частного партнерства при реализации перспективных, экономически и социально значимых инвестиционных проектов, активно ли осуществлялась поддержка формирования институтов регионального развития (фондов, особых экономических зон, территориально-производственных кластеров, технопарков и т.д.), эффективно ли осуществлялось информационное обеспечение (выставки, презентации, представление региона на крупных российских и международных форумах, поддержка в сети Интернет, освещение хода реализации стратегии в средствах массовой информации).

Оценка финансового обеспечения состоит в оценке эффективности использования

финансовых механизмов реализации стратегии, направленных на концентрацию финансовых ресурсов. Здесь особое значение имеет оценка организации системы финансирования крупных инвестиционных проектов, основная идея которой заключается в более широком привлечении частных источников инвестиций и расширения использования рыночных механизмов инвестирования наряду с собственными ресурсами предприятий и средствами бюджетной системы. Для определения эффективности использования финансовых ресурсов целесообразно воспользоваться таким показателем, как "объем финансовых ресурсов, выделенных на реализацию предусмотренных мероприятий из всех источников финансирования в отчетном периоде реализации стратегии от общего объема запланированных финансовых ресурсов", в том числе за счет средств федерального бюджета, регионального бюджета, местного бюджета, средств внебюджетных источников.

Для определения значений параметров (i_n , i_o , i_f), необходимых для расчета оценки управления реализацией региональной стратегии (I_y), предлагается также, как и в случае с оценками интегрального показателя результативности реализации стратегии, ввести пятибалльную оценочную систему. Таким образом, рассчитав итоговое значение по формуле (4) и определив величину равного интервала по формуле (3), имеем следующее: если значение обобщающего показателя находится в пределах от 1 до 2,3, то реализация стратегии развития региона характеризуется низким уровнем управления, от 2,4 до 3,7 - средним уровнем управления, от 3,8 до 5 - высоким уровнем управления.

На основе полученных оценок результативности и управления реализацией стратегии социально-экономического развития региона (I_r , I_y) можно определить эффективно или неэффективно осуществлялась реализация стратегического документа за отчетный период. Для этого предложена формула расчета показателя эффективности реализации региональной стратегии с выделением соответствующих весовых коэффициентов для параметров оценки. При этом значение весового коэффициента для оценки результативности реализации стратегии больше, чем зна-

чение весового коэффициента оценки уровня управления реализацией стратегии, поскольку первый параметр в наибольшей степени отражает эффективность реализации стратегии и является определяющим при расчете показателя:

$$I_{eff} = \frac{0,8 \cdot I_r + 0,2 \cdot I_y}{2}. \quad (5)$$

Для определения степени эффективности реализации стратегии развития региона воспользуемся формулой определения величины равного интервала (см. формулу 3). Минимальное значение показателя I_{eff} равно 0,5, максимальное - 2,5. В целях упрощения группировки были взяты три интервала. Величина равного интервала составила около 0,6.

По значению интегрального показателя могут быть присвоены следующие оценки эффективности реализации стратегии за отчетный период:

- ◆ неэффективная реализация стратегии - при $0,5 \geq I_{eff} \leq 1,1$;
- ◆ адекватная реализация стратегии - при $1,2 \geq I_{eff} \leq 1,8$;
- ◆ эффективная реализация стратегии - при $1,9 \geq I_{eff} \leq 2,5$.

В целом данный агрегированный показатель характеризует качество регионального стратегического управления.

Таким образом, разработанная и представленная методика оценки эффективности реализации стратегии социально-экономического развития региона имеет практическую направленность и может использоваться органами государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации региональных стратегий. Разработанные методические рекомендации расширяют инструментарий оценки процессов регионального стратегического управления, способствуют повышению эффективности стратегических управленческих решений региональных органов исполнительной власти.

¹ *Егоров К.Ю.* Анализ институциональных основ процессов регионального стратегического планирования в Российской Федерации // *Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2008. № 8 (46). С. 22.*

² См.: *Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. 4-е изд., доп. и перераб. М., 1999. С. 1222; Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление : учебник. М., 2006. С. 404; Национальная экономика России: потенциалы, комплексы, экономическая безопасность / В.И. Волков [и др.] ; под общ. ред. В.И. Лисова. М., 2000. С. 166-167; Райзберг Б.А., Фатхутдинов Р.А. Управление экономикой : учебник. М., 1999. С. 143.*

Поступила в редакцию 27.08.2010 г.