

ЦЕЛЕВОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

© 2012 Г.Н. Гродская, Е.И. Глотова*

Ключевые слова: целевое программирование, программно-целевой метод, оценка эффективности, целевая программа.

Рассматривается роль целевого программирования как одного из основных инструментов управления комплексным социально-экономическим развитием территорий. Систематизированы основные подходы к оценке эффективности целевых программ. В результате анализа сформулированы ключевые требования к методическим основам оценки эффективности программ в современных условиях.

В период модернизации российской экономики создание условий для устойчивого развития пространственных социально-экономических систем требует планомерного применения разнообразных форм, методов и инструментов государственного регулирования. Эффективным методом, адекватным принципам функционирования рыночной экономики и способствующим максимальной концентрации ресурсов на приоритетных направлениях экономического развития страны, является программирование.

Теория экономического программирования была создана в странах “рейнского капитализма” (Германия, Франция, Голландия, Италия и др.)¹.

Решающую роль здесь сыграли исследования голландского ученого, лауреата Нобелевской премии по экономике Я. Тинбергена², а также старейшины французской экономической науки Ф. Перру³.

Первоначально в странах Западной Европы в качестве основного инструмента разработки перспектив развития территориальных социально-экономических систем рассматривалось прогнозирование. Разработка краткосрочных и долгосрочных прогнозов развития экономики и сейчас составляет основу работы соответствующих государственных органов в Великобритании, Швейцарии и других странах.

Однако преодоление мирового финансово-экономического кризиса, в той или иной степени коснувшегося развитых стран, требует согласованного, программного решения важнейших проблем. В данной связи неизбежно возрастает роль экономического программирования.

По мере развития теории и практики экономического программирования произошло выделение конъюнктурного, структурного и общенационального программирования (см. рисунок).

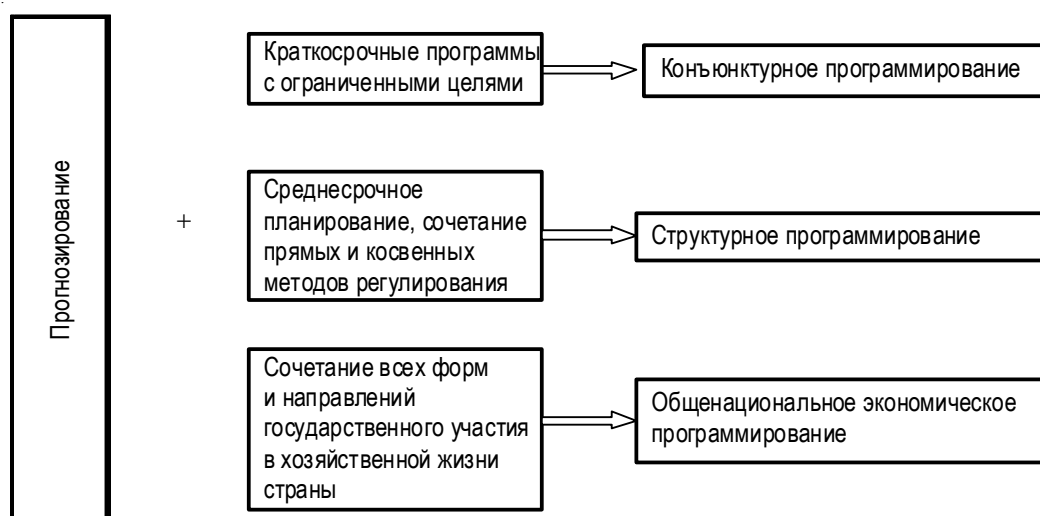


Рис. Формы экономического программирования

* Гродская Галина Николаевна, кандидат экономических наук, доцент; Глотова Евгения Игоревна, аспирант. - Самарский государственный экономический университет. E-mail: gngsamara@mail.ru, glotovae@pochta.ru.

В современных условиях *конъюнктурное программирование* распространено во многих западноевропейских странах.

Вместе с тем относительная узость целевых функций и недостаточная эффективность конъюнктурного типа программирования заставили отдельные страны перейти к более широкому и активному планированию - *структурному программированию*. Его центральная идея - "гармонизированный рост", который обеспечивается созданием так называемой согласованной экономики. Структурное программирование получило наибольшее распространение в Италии, Франции и Германии.

В Италии после окончания Второй мировой войны сложилась новая форма государственного вмешательства в экономику - *общенациональное экономическое программирование*. Общенациональное программирование использовало богатый опыт реализации частичных, т. е. отраслевых, и региональных программ⁴.

Понятие "экономическое программирование" в современной экономической теории и практике хозяйствования выступает в качестве планирования, основанного на использовании программно-целевого метода, реализующегося в разработке и реализации социально-экономических программ на разных

Таблица 1

Краткая характеристика основных методов оценки эффективности программ и проектов

Метод оценки эффективности	Содержание метода	Преимущества	Ограничения
Метод "издержки - выгоды"	Проводится оценка затрат и выгод для общества в целом и для каждой отдельной группы. Выгоды и затраты выражаются в денежном эквиваленте. Существует два варианта: оценка эффекта в краткосрочном и долгосрочном периодах	Возможность сравнения программ между собой и во времени; оценка агрегированного долгосрочного эффекта на основе приведения показателя чистых выгод по ставке дисконтирования к текущему моменту; легкая интерпретация	Высокая субъективность расчетов затрат и выгод; большие издержки на сбор информации; ошибки в оценке приводят к чрезвычайно высокой неопределенности
Метод анализа издержек и результативности	Проводится оценка затрат и выгод. Выгоды оцениваются в натуральных или условных единицах	Простота оценки выгод в натуральных или условных единицах	Метод не позволяет дать ответ на вопрос, в какую из сфер уместнее вложить средства
Метод анализа издержек и полезности	Метод сопоставляет издержки в денежном выражении и пользу для населения, измеряемую в единицах полезности	Возможность сравнить различные варианты и таким образом минимизировать издержки	Субъективный характер оценки полезности программ в условных единицах
Метод рейтинговой оценки	Для оценки эффективности рассчитывается интегральный показатель, состоящий из комплексных критериев. Приводится шкала для итоговой интегральной оценки	Возможность построения рейтинга программ по показателю эффективности	Отсутствие сопоставимости оценок проектов программ на стадии их отбора; необоснованность выбора весов при оценке агрегированного показателя
Методические рекомендации по оценке инвестиционных проектов	Проводится расчет эффективности проекта в целом (включает определение коммерческой и общественной эффективности) и эффективности участия в проекте	Методика содержит комплексную систему показателей, критериев и методов оценки коммерческой эффективности	Рекомендации ориентированы преимущественно на определение абсолютной эффективности, отсутствие четких рекомендаций по оценке общественной эффективности
Метод суммирования социально-экономического и экологического эффектов	Расчет социально-экономической и экологической эффективности проводится с точки зрения вклада (ущерба) в развитие территории	Комплексный метод оценки эффективности бюджетных целевых программ, включающий оценку социального, экономического, экологического эффекта	Сложность проведения расчетов; отсутствие учета организационного эффекта

уровнях управления. Это обусловило определенное сближение терминов “экономическое программирование” и “программно-целевое планирование”.

Для нашей страны программно-целевое планирование не является чем-то принципиально новым: в СССР проводилось много исследований в этой области, реализовывались комплексные программы различных масштабов на всех уровнях экономики⁵. Однако современные реалии развития российской экономики требуют инновационного подхода к формированию и реализации целевых программ.

Важнейшим условием здесь является наличие качественной системы оценки эффективности разрабатываемых программ.

Сравнительный анализ подходов к оценке целевых программ показал, что можно выделить следующие методы оценки эффективности программ (табл. 1).

Метод “издержки - выгоды” наиболее популярен в западных странах при оценке эффективности программ в бюджетном секторе. Суть метода состоит в том, что в оцениваемой программе проводится оценка затрат и выгод для общества в целом и для каждой отдельной группы. При этом требуется как количественная, так и качественная оценка. По возможности, все выгоды и затраты монетизируются и приводятся к единому моменту (дисконтируются).

Необходимо идентифицировать группы, на которые оказывается воздействие программы. Основными укрупненными группами могут являться: государство, профессиональные сообщества, потребители, природа.

Далее проводится оценка затрат и выгод в разрезе указанных групп для соответствующих мероприятий программы и программы в целом.

В зависимости от целей оценки метод может быть использован в двух модификациях. Первая заключается в оценке эффекта (чистых текущих выгод) в краткосрочном периоде и основана на оценке показателя:

$$NB_{st} = B - C,$$

где NB_{st} - краткосрочные чистые текущие выгоды; B - выгоды в текущем периоде; C - бюджетные расходы в текущем периоде.

Согласно второй модификации, оценивается показатель долгосрочного эффекта ре-

ализации целевой программы, который рассчитывается по формуле:

$$NB_t = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+d)^t},$$

где NB_t - долгосрочные чистые текущие выгоды; B_t - выгоды в момент t ; C_t - бюджетные расходы в момент t ; d - ставка дисконтирования.

Преимущества анализа затрат и выгод в первую очередь определяются:

- ♦ универсальным характером данного показателя для сравнения программ между собой и во времени;
- ♦ возможностью оценивать агрегированный долгосрочный эффект на основе приведения показателя чистых выгод по ставке дисконтирования к текущему моменту;
- ♦ возможностью легкой интерпретации.

Однако существует ряд серьезных ограничений применения данного метода на практике. В основном аналитики сталкиваются со следующими проблемами:

- ♦ выгоды от бюджетных расходов сложно оценить в стоимостном выражении;
- ♦ издержки на сбор необходимой информации оцениваются как неоправданно высокие;
- ♦ информация поддается сбору, но серьезные ошибки в оценке приводят к чрезвычайно высокой неопределенности.

Метод, построенный на анализе издержек и результативности, по своей сути схож с методом анализа издержек и выгод, однако есть существенное отличие, которое заключается в том, что выгоды оцениваются не в денежном выражении, а в натуральных или условных единицах.

При использовании метода рассчитывается показатель эффективности:

$$C/E = \frac{\text{Расходы}}{\text{Эффект}}.$$

Как отмечает Л.И. Якобсон, применения метода анализа издержек и результативности “недостаточно, когда требуется распределить ресурсы общественного сектора между различными направлениями деятельности... такой анализ не позволяет дать обоснованный ответ на вопрос, в какую из сфер уместнее вложить дополнительные средства. В

Расчет общего и частных рейтингов программы

№	Раздел	Число вопросов	Вес вопроса	Значение ответа X_{ij}	Частный рейтинг раздела R_i	Вес раздела W_i
1	Приоритетность	M_1	$100/M_1$	1,0	$R_1=100/M_1 \cdot \sum X_{1j}$	0,2
2	Стратегическое планирование	M_2	$100/M_2$	1,0	$R_2=100/M_2 \cdot \sum X_{2j}$	0,1
3	Управление	M_3	$100/M_3$	1,0	$R_3=100/M_3 \cdot \sum X_{3j}$	0,2
4	Результаты	M_4	$100/M_4$	1,0	$R_4=100/M_4 \cdot \sum X_{4j}$	0,5

последнем случае требуется дать сопоставимые между собой оценки отдачи, которую общество получает от расходов в разных сферах”⁶.

Метод, в основе которого лежит **анализ издержек и полезности**, сопоставляет издержки, выраженные в денежном отношении, и пользу для населения, полученную при осуществлении бюджетных расходов, измеряемую в единицах полезности. Изначально данный метод рассматривался как одна из модификаций анализа издержек и результативности, но в настоящее время рассматривается как независимый, имеющий специфические сферы применения подход. В частности, он используется при рассмотрении бюджетных расходов, касающихся здравоохранения.

Метод рейтинговой оценки, основой которого является инструмент PART (Program Assessment Rating Tool), был разработан в 2002 г. Управлением администрирования и бюджетирования программ США⁷.

Оценка бюджетных программ по методике PART основана на серии вопросов, которые образуют логически последовательную схему, позволяющую оценить эффективность программ в широком смысле.

Все вопросы разделены по четырем областям оценивания.

1. Приоритетность программы - определяется важность ее целей и задач.

2. Стратегическое планирование - осуществляется сравнение долгосрочных целей с показателями результативности.

3. Управление - оценивается финансовый и программный мониторинг.

4. Результаты - с точки зрения годовых, среднесрочных результатов, а также долгосрочных целей.

Формализация процесса оценки эффективности с помощью PART направлена на получение обоснованных и объективных рейтингов бюджетных программ.

Одной из важных частей методики рейтингования является определение весовых значений как для вопросов перечня, так и для самих разделов (табл. 2). Как видно, наибольший вес имеет раздел, касающийся результатов, что отражает общую идеологию бюджетирования, ориентированного на результат.

Интегральный показатель высчитывается по следующей формуле:

$$R = R_1 \cdot 0,2 + R_2 \cdot 0,1 + R_3 \cdot 0,2 + R_4 \cdot 0,5.$$

Далее значения интегрального показателя сопоставляются с качественной шкалой (табл. 3).

После присвоения оценки даются рекомендации по улучшению программы, о выполнении которых ведомство обязано доложить в годовом отчете о своей деятельности.

Одним из основных применяемых методов оценки эффективности программ является метод учета показателей доходов будущих периодов, предложенный В. Коссовым, В. Лившицем, А. Шахназаровым⁸. Позднее их методические рекомендации легли в основу методики оценки инвестиционных проектов

Таблица 3

Качественная шкала значений интегрального показателя

Численное значение интегрального показателя R	Качественная оценка реализации программы
$85\% < R$	Эффективная
$70\% < R < 85\%$	Умеренно эффективная
$50\% < R < 70\%$	Адекватная
$R < 50\%$	Неэффективная

Министерства экономического развития РФ. В соответствии с рекомендациями проводится расчет эффективности проекта в целом и эффективности участия в проекте. Методика содержит комплексную систему показателей, критериев и методов оценки коммерческой эффективности проекта.

Б. Минин, В. Радин, В. Серебрянников, А. Терехов и Р. Тихонов⁹ рассматривают метод суммирования социального, экономического и экологического эффектов. Расчет социально-экономической и экологической эффективности программы проводится здесь с точки зрения вклада (ущерба) в развитие территории. Недостатками этого метода являются сложность проводимых расчетов и отсутствие учета организационного эффекта.

Исследование показало, что каждый подход имеет определенные ограничения в применении. Их учет позволяет сформировать ключевые требования к методическим основам оценки эффективности целевых программ в современных условиях:

- ◆ непрерывный мониторинг и оценка программ на каждом из этапов их жизненного цикла;
- ◆ необходимость составления рейтинга эффективности программ;
- ◆ обеспечение объективности процесса оценки программ;
- ◆ определение общественной и экономической эффективности.

Реализация данных требований позволит комплексно подойти к решению поставленной проблемы и обеспечить эффективное управление социально-экономическим развитием территорий.

¹ Черников Г.П., Черникова Д.А. Европа на рубеже XX-XXI веков: Проблемы экономики. М., 2006.

² Тинберген Я. Экономическая политика: принципы и цели // Economic Policy: Principles and Design. 1956.

³ Perroux F. Les techniques quantitatives de la planification. P., 1965.

⁴ Черников Г.П., Черникова Д.А. Указ. соч.

⁵ Пашанов Э.О., Боджаева В.В. Особенности и условия применения программно-целевого метода в управлении регионом // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2012. □ 1.

⁶ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов. М., 1996.

⁷ Афанасьева Ю. Зарубежный опыт оценки эффективности программ в общественном секторе. М., 2008.

⁸ Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (Вторая редакция) / рук. авт. колл. В.В. Коссов, В.Н. Лившиц, А.Г. Шахназаров. М., 2000.

⁹ Аудит эффективности проектов, программ, изобретений и открытий. Новометрия, квалиметрия и сертификация продукции и производств / Б.А. Минин [и др.]. М., 2008.

Поступила в редакцию 11.05.2012 г.