

АДАПТАЦИЯ МЕТОДА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ К СОВРЕМЕННЫМ РОССИЙСКИМ УСЛОВИЯМ

© 2012 г. Р. М. Нижегородцев, В. Д. Секерин, А. Е. Горохова

Институт проблем управления РАН, г. Москва

Статья посвящена вопросам совершенствования механизма реализации целевых программ, направленных на экономическое развитие современной России. Предлагаются подходы к измерению эффективности целевых программ с учетом действия мультипликативных эффектов на различных горизонтах.

Ключевые слова: *целевая программа; эффективность; проектный подход; экономическая политика.*

The attention in the article is paid to improving the realizing mechanism of the target programs, which's goal is development of nowadays Russian economy. There are also invented some approaches to evaluating the economic efficiency of target programs, accounting the multiple effects on different temporal periods.

Key words: *target program; efficiency; project approach; government policies.*

Необходимость государственного регулирования экономики объясняется ограничениями, присущими рыночной системе в чистом виде: не решаются различные социальные вопросы, не производятся товары и услуги для удовлетворения общественных потребностей, нет стимулов для учета различных внешних эффектов хозяйственной деятельности, нет стабилизаторов и резервов для смягчения негативных проявлений цикличности экономического развития, нет предпосылок для стратегических прорывов в области науки, техники и технологии. Для устранения (хотя бы частичного) названных «провалов» рынка государство берет на себя функции по регулированию различных процессов в экономике в целях стабилизации существующей социально-экономической системы.

Одним из эффективных методов государственного регулирования социально-экономических процессов, адекватных рыночной экономике и позволяющих концентрировать ресурсы на приоритетных направлениях развития страны, является программно-целевой

метод планирования развития экономики. Во многих развитых странах федеральные программы являются основной формой государственного регулирования экономики, особенно ее нематериальной сферы, в частности, при решении проблем развития рыночной инфраструктуры, здравоохранения, образования и т. п. Следует отметить, что программно-целевой метод планирования широко применяется и коммерческими организациями как средство управления стратегическими преобразованиями. Данный метод планирования не является новым для нашей страны: в СССР проводилось достаточно много исследований в области программно-целевого планирования и управления, реализовывались комплексные программы различных масштабов на всех уровнях экономики.

Представляется актуальным исследование проблемы адаптации методологии и методики разработки и реализации целевых программ к условиям рыночной экономики, поскольку основные положения по применению программно-целевого метода планирования разрабатывались отечественными уче-

ными в 70–80-х годах прошлого века и были ориентированы на централизованное планирование экономики.

Объектами целевых программ могут быть отрасли, регионы, социальные условия, направления научных исследований и т. д. Наиболее распространенными являются национальные программы по восстановлению экономики, структурной перестройке, приватизации, послекризисной стабилизации экономики.

На современном этапе можно выделить следующие основные недостатки программно-целевого планирования и управления:

1. Основная масса федеральных и региональных целевых программ ориентирована на бюджетное финансирование и, как правило, не рассматриваются варианты привлечения других источников (собственных финансовых ресурсов, внебюджетных источников финансовых средств). В результате имеет место потеря возможности эффективной координации реализуемых проектов и мероприятий, а также возникает ситуация хронической недофинансированности указанных программ.

2. Во многих реализуемых федеральных и региональных целевых программах эффект от решения проблемы часто оценивается достижением целевых значений параметров системы национальных целей и приоритетов без сопоставления с затратами на реализацию программы, то есть не рассчитываются показатели эффективности реализации программы, а это влечет за собой неэффективное расходование бюджетных средств.

Можно выделить следующие направления адаптации программно-целевого метода экономического планирования к современным российским условиям:

— расширение сферы применения стратегического подхода к управлению;

— более активное использование принципа социального партнерства при планировании развития экономики;

— целесообразность проведения структуризации федеральных и региональных целевых программ на отдельные проекты;

— необходимость повышения эффективности механизма реализации федеральных и региональных целевых программ.

В настоящее время необходимо внедрять

стратегический подход к управлению в практику работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, поскольку он позволяет на основе диагностики состояния объекта управления и структуризации существующих проблем определить и разработать решения для достижения поставленных целей; при этом в качестве главной цели социально-экономического развития страны должно выступать постоянное повышение уровня и качества жизни населения.

Достаточно часто в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления вопросы их функционирования доминируют над вопросами стратегического характера, в том числе над вопросами экономического развития. Такая ситуация имеет существенные негативные последствия, основными из них являются следующие:

— количество проблем на всех уровнях экономики резко возрастает, так как не устраняются причины их возникновения, решаются только оперативные вопросы деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а стратегическим вопросам не уделяется должного внимания;

— существенно снижается эффективность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления вследствие принятия нерациональных решений, возникают потери материальных и финансовых ресурсов;

— в результате отвлечения от решения стратегических задач постепенно теряется контроль над объектом управления.

В настоящее время отсутствуют четкие цели экономического развития, прежде всего долгосрочные и среднесрочные. К сожалению, функцию управления власть исполняет в основном в бюджетной сфере. Функции управления по отношению к остальным хозяйственным субъектам осуществляются весьма слабо и неэффективно.

Другим направлением адаптации метода программно-целевого планирования к особенностям рыночной экономики является *расширение сферы применения принципа социального партнерства*.

Социальное партнерство как система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями

(представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направлено на обеспечение согласования интересов указанных участников в целях достижения стабильного экономического развития. Каждый из указанных участников осуществляет хозяйственную деятельность ради достижения собственных интересов, причем зачастую интересы указанных групп прямо противоположны.

Тем не менее, можно выделить и их общие интересы:

- благосостояние населения и высокий уровень жизни;
- стабильность (политическая, экономическая, социальная, экологическая, безопасность личности);
- здоровье населения;
- инвестиционная привлекательность;
- защищенность от внутренних и внешних посягательств;
- создание рабочих мест;
- развитая инфраструктура.

В целях реализации принципа социального партнерства на каждом уровне (федеральном, региональном и муниципальном) при разработке концепции, стратегии и программ развития следует создавать координационные советы, в которые на паритетной основе включать представителей власти, предпринимателей и населения.

Одним из направлений совершенствования программно-целевого метода планирования экономического развития является *структуризация программы на отдельные проекты*, что создаст предпосылки для эффективного решения проблемы и будет способствовать привлечению не только бюджетных источников финансирования программы. Это обусловлено следующими обстоятельствами.

1. Потенциальным инвесторам предлагается не программа в целом, экономическую эффективность которой трудно оценить, а отдельные конкретные проекты. Среди проектов легче выбрать точки приложения капитала, потенциально приносящие прибыль.

2. Для реализации конкретных проектов требуется меньше средств, чем для программы, кроме этого, значительно легче заинтересовать потенциального инвестора отдельным проектом. Таким образом, разбивка програм-

мы на проекты способствует привлечению инвесторов, что снижает нагрузку на бюджет.

3. Возникает объективная возможность формирования эффективной структуры управления реализацией программы.

Данное направление особенно значимо в современных условиях, когда возможность получения государственного финансирования программы ограничена.

Другим направлением совершенствования программно-целевого метода экономического планирования является *повышение эффективности механизма реализации федеральных и региональных целевых программ*.

Критериями оценки эффективности федеральных и региональных целевых программ (целевыми ориентирами) в настоящее время часто выступают различные абсолютные показатели: повышение занятости и уровня жизни населения, улучшение инвестиционной привлекательности, повышение конкурентоспособности продукции и др. Эффект от реализации программы определяют с помощью таких показателей, как количество новых рабочих мест, темп роста заработной платы (или ее уровень), объем привлеченных инвестиций, дополнительные налоговые поступления в федеральный и региональный бюджеты, прирост объема отгруженной продукции организаций и т. п.

В соответствии с действующими нормативными правовыми документами при разработке федеральных и региональных целевых программ не является обязательным производить оценку их экономической эффективности, используя динамические или статические методы [1]. В этих программах разработчики ограничиваются лишь указанием сроков реализации программы, объема необходимого финансирования в разбивке по периодам их реализации, по источникам финансирования, по мероприятиям, а также обозначением ожидаемого эффекта: указываются возможные значения ряда социально-экономических показателей (например, количество новых рабочих мест, уровень заработной платы работников, объем отгруженной продукции и т. п.). При таком подходе существует значительная вероятность неэффективного расходования средств, в том числе бюджетных; необходимо оценивать экономическую эффективность программы

в целом (в тех случаях, когда это возможно) и отдельных мероприятий в частности (хотя бы рассчитывать период окупаемости затрат). Ведь финансирование экономически неэффективных мероприятий приводит к нерациональному расходованию ресурсов и создает угрозу утраты возможностей для устойчивого экономического развития.

Целевая программа представляет собой совокупность взаимоувязанных по срокам, исполнителям, ресурсам мероприятий (действий) производственно-технологического, научно-технического, социального, организационного характера, направленных на достижение единой цели, решение общей проблемы. В состав целевой программы может входить целый ряд инвестиционных проектов, показатели эффективности которых предлагается определять и анализировать по следующим группам:

- показатели коммерческой (финансовой) эффективности, учитывающие финансовые последствия реализации проекта для его непосредственных участников;

- показатели бюджетной эффективности, отражающие финансовые последствия осуществления проекта для соответствующего бюджета;

- показатели социальной и экономической эффективности, учитывающие затраты и результаты, связанные с реализацией инвестиционного проекта, выходящие за пределы прямых финансовых интересов его участников и допускающие стоимостное измерение. В частности в процессе разработки проекта должна производиться оценка его социальных и экологических последствий, а также затрат, связанных с социальными мероприятиями и охраной окружающей среды.

Эффективность программы или проекта характеризуется системой показателей, отражающих соотношение затрат и результатов применительно к интересам его участников [2]. Экономическую эффективность программы необходимо рассчитывать на различных горизонтах, для того, чтобы отдаленные последствия совершаемых действий не выпадали из поля зрения ни государственных структур, ни непосредственных участников программы, реализующих ее отдельные проекты.

В современных условиях любая целевая

программа является по существу многокритериальной задачей. Можно выделить следующие критерии:

- экономическая эффективность, причем расчет показателей, характеризующих данный вид эффективности, по возможности следует определять с учетом эффекта мультипликатора процесса развития взаимосвязанных производств;

- социальная эффективность, отражающаяся в таких параметрах, как обеспечение необходимого уровня занятости, а также социальных стандартов качества жизни и уровня оплаты труда;

- нацеленность на решение актуальных социальных и экономических проблем регионов и страны в целом (например, ориентированность на обеспечение стабильного экономического развития, на расширение использования в экономике инновационных технологий, на решение экологических проблем и т. п.).

Следует отметить, что общий национальный или региональный социально-экономический эффект целевой программы включает частные «прямые» эффекты по каждому из проектов программы, а также «вторичную» составляющую. «Прямой» социально-экономический эффект проявляется в таких элементах как:

- увеличение выпуска товаров, работ, услуг;

- создание новых рабочих мест;

- создание объектов производственной и социальной инфраструктуры.

«Вторичная» составляющая национальной или региональной социально-экономической эффективности целевых программ связана с материально-вещественными и финансовыми потоками, которые инициируются первоначальными инвестициями в проекты программы. Прежде всего, это вторичный спрос на инвестиционные, материальные и другие ресурсы, возникающий в ходе реализации программы, а также рост платежеспособного спроса работников, занятых в проектах программы, на потребительские товары и услуги. «Вторичная» составляющая социально-экономического эффекта связана, в частности, с мультипликативным эффектом проектов, реализуемых в составе программы.

Кроме этого, целесообразно разработать

инструменты для оценки финансовых рисков реализации целевых программ, механизмы повышения контроля за расходованием запланированных финансовых средств. Например, в некоторых муниципальных образованиях в действительности не разрабатываются конкретные программы социально-экономического развития в рамках федеральных целевых программ, а составляются своеобразные сметы затрат (часто «раздутые») с тем, чтобы освоить выделенные бюджетные средства, что влечет за собой неэффективное расходование бюджетных средств. Еще одной острой проблемой является проблема коррупции (так называемых «откатов»), когда имеет место сокращение объемов финансовых средств в процессе их движения от отраслевого министерства до конкретного получателя.

Таким образом, в настоящее время применение методологии и методики программно-целевого подхода к решению различ-

ных проблем социального и экономического развития остается весьма ограниченным, и возникает важная задача по обеспечению необходимых условий для расширения сферы применения программно-целевого подхода к планированию развития экономики.

Литература

1. Федеральный закон от 20.07.1995 г. №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

2. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утвержденные Министерством экономики РФ, Министерством финансов РФ, Государственным комитетом РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике 21.06.1999 г. №ВК 477).

Поступила в редакцию

10 января 2012 г.



Роберт Михайлович Нижегородцев — доктор экономических наук, заведующий лабораторией Института проблем управления РАН. Специалист в области информационной экономики, экономики инноваций, макроэкономики и экономической политики, институциональной экономики. Автор более 500 научных публикаций, в том числе 12 монографий.

Robert Mikhailovich Nizhegorodtsev — Ph.D., Doctor of Economics, laboratory chief at the RAS Institute for Control Studies. Majors in information economy, economics for innovations, macroeconomics and government policies, institutional economics. The author of more than 500 publications, including 12 monographs.

117997, г. Москва, ул. Профсоюзная, д. 65
65 Profsoyuznaya st., 117997, Moscow, Russia
Тел.: +7 (495) 334-79-00; e-mail: bell44@rambler.ru



Владимир Дмитриевич Секерин — доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Института проблем управления РАН. Специалист в области диффузии и коммерциализации инноваций. Автор более чем 250 публикаций, в том числе известных учебников «Маркетинг», «Логистика», «Инновационный маркетинг».

Vladimir Dmitrievich Sekerin — Ph.D., Doctor of Economics, leading researcher at the RAS Institute for Control Studies. Majors in innovation diffusion and commerce. The author of more than 250 publications, including the well-known handbooks on marketing, logistics, innovational marketing.

107258, г. Москва, Алымов пер., д. 4, кв. 293
4 Alymov al., app. 293, 107258, Moscow, Russia
Тел.: +7 (495) 968-15-19; e-mail: bcintermarket@yandex.ru



Анна Евгеньевна Горохова — кандидат экономических наук, научный сотрудник Института проблем управления РАН. Специалист в области организации и управления производством.

Anna Yevgenyevna Gorokhova — Ph.D., Candidate of Economics, researcher at the RAS Institute for Control Studies. Majors in enterprise organization and management.

142531, Московская обл., г. Электрогорск, ул. Советская, д. 36-А, кв. 68
36-A Sovetskaya st., app. 68, 142531, Elektrogorsk, Moscow reg., Russia
Тел.: +7 (917) 583-28-96; e-mail: agor_80@mail.ru