

РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ НА ОСНОВЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

О.Е.ЯНИН

Институт региональных экономических исследований

Кандидат экономических наук, доцент. Начальник отдела нормативно-правового обеспечения ЗАО «Институт региональных экономических исследований». Доцент кафедры экономики и финансов Института технологий, экономики и предпринимательства Московского энергетического института (технического университета).

Ключевые слова: социальные инвестиционные программы, общая эффективность программ, анализ «затраты-выгоды», социальный эффект, финансовые расходы, ущерб от неисполнения программы
Адрес для корреспонденции: taurus18@inbox.ru

Особенностью современного этапа развития политических и экономических процессов в Российской Федерации является усиление регионального управления, которое должно занять равноправное, наряду с централизованным подходом, положение в системе управления социальным развитием.

Новое содержание и специфика социальных отношений в Российской Федерации качественно меняют представления о социальных гарантиях и социальных нормативах. Осуществление социальных гарантий, предусмотренных Конституцией РФ, в значительной степени зависит от состояний социальной сферы региона, форм и методов проводимой региональными органами управления политики в данной сфере.

В связи с этим в настоящее время особое значение получает задача установления социальных региональных нормативов в качестве меры по материально-вещественному обеспечению этих гарантий на основе соответствующих инвестиций путем использования программно-целевого подхода. В качестве инвестиций автор рассматривает конкретные социальные инвестиционные программы (проекты), т.е. совокупность мероприятий по осуществлению действий, стимулирующих развитие отраслей социальной сферы или ее отдельных объектов (школы, объекты спортивного назначения и т.д.), вне зависимости от того, является ли это новым

строительством или реновацией. Разницу между проектом или программой автор понимает в масштабности действий: инвестиционный проект обычно является осуществлением конкретных и разовых мероприятий со стороны заказчика, в свою очередь программа социальных инвестиций является комплексным документом и обычно реализуется в отношении группы объектов нескольких отраслей социальной сферы несколькими заказчиками.

Проблемы развития социальной сферы следует рассматривать в качестве наиболее актуальных объектов для применения программно-целевого метода в практике регионального управления. Можно также высказать тезис о том, — и это являлось рабочей гипотезой автора при написании им данной статьи, — что эффективность реализации программного метода в значительной степени характеризует результативность государственного управления в целом.

В настоящее время в практике регионального управления по причине сложности и многоплановости этой задачи не существует единой и общепризнанной всеми специалистами методики оценки региональных инвестиционных программ социальной направленности.

Методологические особенности разработки и реализации инвестиционных программ социальной направленности в регионах (в дальней-

шем — программы) можно охарактеризовать как совокупность следующих факторов:

- расширение сферы платности за счет предоставляемых ранее на бесплатной основе услуг отраслей социальной сферы;
- рост сектора и частного инвестирования в отраслях социальной сферы;
- динамика бюджетных и внебюджетных источников финансирования.

В этой ситуации главным условием результативности применения программно-целевого подхода выступает реальность целеполагания заказчика. А всю совокупность проблем, которые возникают в процессе программной деятельности региональных органов управления, можно представить следующим образом:

- обоснованность критериев выбора проблем для программной разработки;
- эффективность разработки программ;
- вопросы мониторинга осуществления программ.

При этом экспертиза проектов программ может проводиться по двум направлениям: оценка проекта программы как документа и оценка эффективности программы в целом и ее отдельных мероприятий — в частности. Внимание автора статьи сосредоточено на рассмотрении вопросов по совершенствованию методов оценки эффективности проектов программ, понимаемой как соотношение затрат и результатов.

В связи с этим научная позиция автора заключается в предложении использовать для оценки эффективности проектов региональных программ социальной направленности комплекс отраслевых показателей, выражающих в натуральной и частично стоимостной форме различные результаты программных мероприятий, которые могут быть оценены как социально-положительные.

Конечно, при таком подходе достаточно сложно говорить об интегральной оценке эффективности реализации программ, поскольку комплекс отраслевых показателей в целом является практически несводимым. Однако использование комплекса отраслевых показателей, характеризующих различные виды социального результата (эффекта), утвержденных органами официальной статистики, периодически рассчитываемых различными государственными структурами или же корпорациями, позволяет составить достаточно полное объективное мнение об эффективности проекта городской целевой программы.

Таким образом, можно утверждать, что эффективность программ характеризуется системой показателей, отражающих соотношение затрат и результатов. Можно говорить о финансовой, бюджетной и социально-экономической эффективности программ. Финансовая эффективность определяет окупаемость инвестиций в период реализации программы для всех участников проекта. Бюджетная эффектив-

ность программы отражает эффективность участия бюджета в реализации программы. Общественная (социально-экономическая) эффективность программы должна учитывать социально-экономические последствия ее осуществления для общества в целом, в том числе прямые и косвенные результаты и затраты проекта, в смежных секторах экономики, экологи-

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНОГО МЕТОДА В ЗНАЧИТЕЛЬНОЙ СТЕПЕНИ ХАРАКТЕРИЗУЕТ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЦЕЛОМ

ческие, социальные и иные внеэкономические эффекты.

Программы социальной направленности содержат, главным образом, мероприятия социального характера. Однако и в них часть программных мероприятий всегда носит инвестиционный характер, имеет четко выраженные в стоимостной форме затраты и результаты. Для таких программных мероприятий может быть рассчитана финансовая и бюджетная эффективность. Эти расчеты наиболее отработаны в методическом плане, а расчетные формулы содержатся в нормативных документах [2, 3].

При этом в процессе разработки проекта программы ее эффективность носит прогнозный характер, при контроле за осуществлением программы определяется ее фактическая эффективность.

Основным условием обеспечения финансовой эффективности программы является окупаемость инвестиций в период осуществления проекта с учетом стоимости капитала во времени. Все параметры, описывающие соответствующую программу, должны быть сведены в финансовую модель, включающую связанные прогнозные отчетные формы — отчет о прибылях и убытках, балансовый отчет и отчет о движении денежных средств, выполненные на срок прямого прогнозирования денежных потоков. Указанные отчеты составляются на основании установленных форм бухгалтерской отчетности.

Результатом построения финансовой модели должны являться временные ряды показателей, требующихся для оценки собственно финансовой, а также бюджетной и экономической эффективности программы.

Оценка финансовой эффективности осуществляется на основе построения финансовой модели согласно критерию чистой приведенной стоимости (другие названия — чистый дисконтированный доход, Net Present Value, NPV). Под чистой приведенной стоимостью понимаются приведенные к моменту времени 0 с использованием средневзвешенной стоимости капитала

прогнозные размеры свободных денежных потоков в период (0, T) на момент времени T.

Программа может быть признана соответствующей критерию финансовой эффективности в случае, если подтвержденное значение показателя чистой приведенной стоимости является положительной величиной.

Бюджетную эффективность проекта программы автор предлагает оценивать через сопоставление объема инвестиций из средств бюджета и всей совокупности доходов бюджета, а также возникающих благодаря реализации программы экономий в расходах.

Общественная (социально-экономическая) эффективность программы оценивается по ее способности влиять на формирование валового регионального продукта и обеспечивать динамику экономического роста. Оценка общественной (социально-экономической) эффективности должна быть основана на учете макроэкономических эффектов, сопровождающих реализацию программы.

Под макроэкономическими эффектами (прямыми и косвенными) автор понимает доходы, формирующиеся в экономике региона в результате влияния программных мероприятий. Предлагаем рассчитывать отдельно критерии экономической и социальной эффективности программ.

Прямую экономическую эффективность (ПЭЭ) от реализации программы можно оценивать как объем валового регионального продукта (ВРП), обусловленный непосредственным влиянием реализуемого проекта на формирование показателей по счету использования ВРП. Оценка прямого макроэкономического эффекта от реализации программы в периоде t осуществляется согласно формуле:

$$\text{ПЭЭ}_t = \text{ВРП}_{\text{пт}};$$

либо $\text{ПЭЭ}_{\text{пт}} = \text{В}_{\text{пт}} / \text{ИОК}_{\text{пт}},$

где $\text{ВРП}_{\text{пт}}$ — объем валового регионального продукта в году t, прямо связанный с реализацией программы;

$\text{ИОК}_{\text{пт}}$ — объем инвестиций, планируемый в процессе осуществления программы в году t; $\text{В}_{\text{пт}}$ — стоимость товарной продукции (услуг), производимой в году t при осуществлении программы.

Косвенный макроэкономический эффект (КМЭ) представляет собой дополнительные доходы, образующиеся в экономике под влиянием использования прямых (входящих в состав ПЭЭ) доходов участников хозяйственной деятельности (населения, предприятий, государства) на покупку российских потребительских и инвестиционных товаров и услуг.

Совокупный макроэкономический эффект от реализации программного проекта оценивается как сумма ПЭЭ и КМЭ, связанных с ре-

ализацией проекта программы, и характеризует объем ВРП, обусловленный его реализацией в периоде t*. Программный проект признается соответствующим критерию экономической эффективности в случае, если подтвержденное значение совокупного макроэкономического эффекта превышает 0,01%.

Как отмечено выше, определение социальной эффективности программ представляет наибольшую методическую трудность в связи со стоимостной формой учета затрат и натуральной формой выражения результатов мероприятий социального характера, а также разнородностью самих социальных результатов (эффектов). В качестве положительных социальных результатов (эффектов), связанных с реализацией программы, могут учитываться следующие критерии:

- а) повышение уровня занятости населения;
- б) экономия свободного времени;
- в) рост надежности обеспечения населения услугами;
- г) повышение качества здравоохранения (качества оказываемых услуг и их доступности для населения);
- д) повышение качества образования и его доступности для населения;
- е) развитие сети объектов социальной инфраструктуры;
- ж) повышение уровня обеспечения населения жильем;
- з) развитие инфраструктуры общественного транспорта;
- и) улучшение экологической ситуации, применение технологий, обеспечивающих минимальное негативное воздействие на внешнюю среду и другие социальные результаты.

При этом различные виды полезных социальных результатов (эффектов), получаемых в ходе реализации программ, могут быть выражены через соответствующие натуральные, стоимостные, абсолютные и удельные показатели. Прежде всего, это показатели обеспеченности населения социальными услугами, достижения минимальных и рациональных нормативов потребления [1, 4]. Отбор показателей для выражения социальных эффектов по каждой конкретной программе целесообразно осуществлять в зависимости от их пригодности для оценки предполагаемого программного эффекта. Предъявляемые к ним требования должны определяться содержанием программ.

Алгоритм оценки социальной эффективности проектов региональных программ состоит из следующих стадий:

- 1) определение возможных видов положительных социальных результатов (эффектов), которые соответствуют целевым установкам программы;
- 2) разработка группы конкретных показателей, отражающих данные виды социальных эффектов;

* При невозможности определить величину КМЭ его значение принимается равным 0.

- 3) сравнение социальных показателей с их значениями за период до начала реализации программы с ранее установленными нормативными значениями (минимальными, максимальными, рациональными);
- 4) установление по итогам сравнения количественного прироста значений социальных показателей;
- 5) определение эффективности — как соотношения результатов (количественного прироста) и первоначальных затрат.

Программа как средство управления призвана обеспечить прорыв в решении какой-либо проблемы, качественный скачок в развитии какой-либо системы. Поэтому темпы роста целевых социальных показателей, закладываемых в проект программы, должны быть существенно (в разы) выше сложившихся ранее.

Наличие (или отсутствие) такого существенного ускорения позволяет сделать вывод об эффективности проекта программы в целом. Каждому виду положительного социального результата (эффекта) могут быть поставлены в соответствие один или несколько конкретных социальных показателей.

Наличие нескольких показателей социального результата позволяет полнее выразить его различные стороны и оценить эффективность. Для этого проводится процедура детализации показателей, рассматриваются их абсолютные и относительные значения.

Общая схема оценки эффективности проекта программы состоит из нескольких этапов.

1. Перед проведением оценки эффективности проекта программы экспертно определяется ее общественная значимость. Общественно значимыми следует считать крупномасштабные программные проекты, реализация которых соответствует целям социально-экономического развития региона. Далее рассчитываются показатели эффективности проекта программы в целом с целью агрегированной экономической оценки программных решений и создания необходимых условий для поиска, в случае необходимости, соинвесторов бюджета. Для общественно значимых проектов оценивается, в первую очередь, их социальная эффективность в соответствии с рекомендациями, изложенными выше.

При неудовлетворительной социальной эффективности такие проекты не рекомендуются к реализации и не должны претендовать на государственную поддержку. Если же их социальная эффективность оказывается достаточной, то оценивается их экономическая эффективность.

В случае недостаточной экономической эффективности общественно значимого программного проекта рекомендуется рассмотреть возможность применения различных форм его поддержки, которые позволили бы повысить экономическую эффективность программы до приемлемого уровня.

2. Заключительная оценка проекта программы должна происходить после выработки общей схемы финансирования проекта программы. На этом этапе уточняется состав участников и определяются финансовая реализуемость и эффективность участия в проекте каждого из них (финансовая эффективность для соинвесторов, бюджетная — для государства).

Итоговым шагом будет анализ по типу «затраты — выгоды», который позволит также оценить ущерб от неисполнения проекта программы.

В настоящее время практически все субъекты РФ, а также отдельные муниципальные образования (города, населенные пункты) переживают бум «программного творчества». Однако при осуществлении программ исполнительные структуры в лучшем случае прибегают к контролю выполнения принятых решений и проведения намеченных мероприятий, что является недостаточным для качественной оценки динамики изменений социально-экономической ситуации в городе и принятия адекватных решений.

В то же время оценка результативности программ, кроме цифровых показателей, записанных в их проектах, и общих заключений экспертов, как правило, не ведется. В таких условиях использование механизма оценки программ социальной направленности, по мнению автора, становится крайне необходимой задачей для эффективного развития региональной экономики.

1. Методика определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры, одобренной распоряжением Правительства РФ от 19.10.1999 № 1683 (ред. от 23.11.2009).
2. Методика расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации (утв. приказом Министерства регионального развития РФ от 30.10.2009 № 493).
3. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утв. приказом Минэкономки РФ, Минфина РФ и Госстроя РФ от 21.06.1999 № ВК 477).
4. Социальные нормативы и нормы (одобрены распоряжением Правительства РФ от 03.07.1996 № 1063-р, с изменениями от 13.07.2007).

Regulation of development of the regions on the basis of the investment programs of social orientation

O.E. Yanin, *Institute of Regional Economic Research*

In the article the problems of management of regional's investment programs of social orientation are discussed. Special attention is given to the ratings of effectiveness and financial performability of the social investment programs.

Key Words: *social investment program, overall effectiveness of the programs, analysis of the «cost-benefit», social effect, financial expenses, losses from non-performance of the program*

Corresponding address: taurus18@inbox.ru