

Подходы к оценке синергетического эффекта федеральных и региональных целевых программ (на примере Владимирской области)*

© 2013 Омаров Тимур Дюсенбекович

кандидат экономических наук

© 2013 Моргунова Наталья Владимировна

кандидат экономических наук, профессор

© 2013 Синявский Дмитрий Алексеевич

Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых

E-mail: tanyom@mail.ru, nmorgunova@mail.ru, dismas2004@mail.ru

Рассматриваются вопросы разработки методики оценки эффекта синергии, как инструмента формирования портфелей проектов и программ регионального развития. Авторы считают целесообразным использовать в качестве модели оценки эффекта синергии карты синергии программ и матрицы оценки взаимозависимостей. Это даст возможность разрабатывать и реализовывать те программы, которые обеспечат максимально полный совокупный результат за счет синергетического взаимодействия применяемых ресурсов.

Ключевые слова: регион, синергетический эффект, методика оценки, карта синергии, долгосрочная целевая программа.

Сформулированная в стратегии социально-экономического развития России цель перехода к устойчивому развитию региональных экономических систем в условиях нарастающего усложнения и усиления динамики их изменения реализуется путем роста масштабов применения программно-целевого метода управления. Проблемы обеспечения результативности и эффективности реализации целевых программ на региональном уровне исследованы достаточно глубоко: срывы сроков, несоответствие фактических результатов определенным в программе, превышение бюджетов допускаются в разной степени практически во всех программах. Средняя степень исполнения ФЦП (по уровню освоения выделенных средств) в 2013 г. составила 70 %, однако это средний показатель, включающий и полностью провальные программы.

Цель исследований состоит в разработке методических рекомендаций по формированию Стратегии социально-экономического развития Владимирской области до 2027 г.¹, направленных на решение выявленных проблем на основе использования синергетического эффекта целевых программ разного уровня.

Объем реализации целевых программ во Владимирской области умеренно растет (рис. 1). Из года в год повторяется ситуация с неполным и неравномерным освоением направленных средств и, соответственно, неполным и несвоевременным

исполнением заложенных в целевые программы мероприятий. В области по 20 долгосрочным целевым программам, действовавшим в 2011 г., по 13 (65 %) не были получены ожидаемые результаты. За первые девять месяцев 2012 г. при запланированном объеме финансирования за счет всех источников в размере около 40,4 млрд руб. фактически использовано 25 млрд руб., или 62 % годового лимита².

На наш взгляд, эффект действия программно-целевого метода в рамках программ различного уровня может быть приумножен за счет целенаправленного использования синергетического эффекта проектов, входящих в состав этих программ. Региональные экономические системы, являясь открытыми, при соответствующем варианте формирования целевых программ способны вырабатывать синергию как результат взаимодействия нескольких положительных для системы эффектов. Предпосылками достижения синергетического эффекта является повторяемость целей и ресурсов различных ФЦП и ДЦП, реализуемых во Владимирской области. Действующая нормативно-правовая база разработки и реализации государственных программ, объединяющих программы, как на федеральном, так и на региональном уровне не содержит требований анализа синергетического эффекта³.

В национальном стандарте ГОСТ Р 54871-2011 "Проектный менеджмент. Требования к управлению программой"⁴ выходом процесса 5.3.2. разработки расписания программы являются "вза-

* Работа выполнена при поддержке РГНФ. Грант □ 12-12-33004.

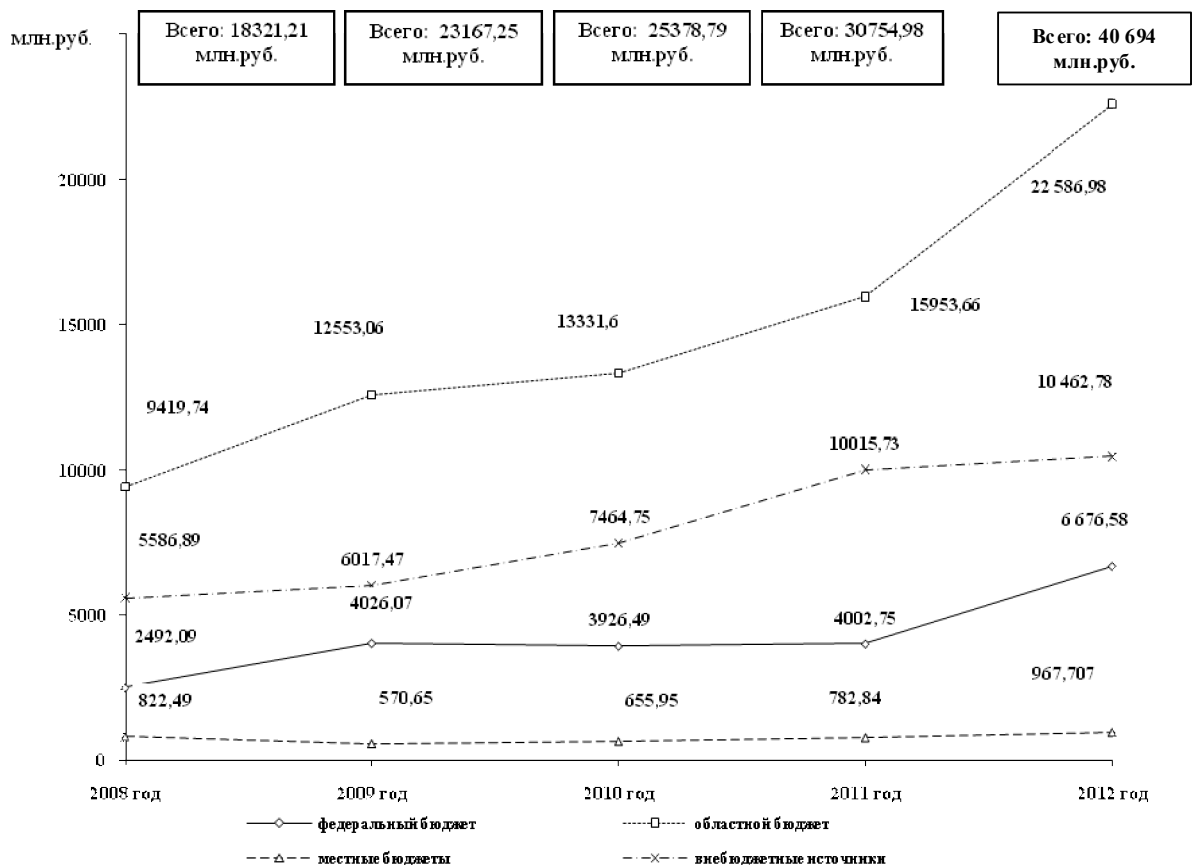


Рис. 1. Динамика финансирования долгосрочных целевых программ во Владимирской области за 2008–2012 гг.

имосвязи между составными частями программы (проектами, другой деятельностью, входящей в программу)”, однако не определены конкретные части программы (цели, задачи, проекты, ресурсы), характер этих взаимосвязей (поддерживающий, конфликтный). В стандарте ГОСТ Р54870-2011 “Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов”⁵ в группе процессов формирования портфеля проектов указаны: “...3) процесс расстановки приоритетов; 4) процесс оптимизации и балансировки портфеля проектов”; целью оптимизации является “формирование оптимального перечня компонентов, наилучшим образом обеспечивающих достижение стратегических целей организации с учетом существующих ограничений”, т.е. вновь не конкретизирован состав компонентов, критерии и методы оптимизации. Как очевидно следует из представленных фрагментов, рассмотренные стандарты не дают конкретного методического инструментария для реализации выделенных процессов.

В одном из наиболее полных и авторитетных изданий по управлению проектами Мазура, Шапиро, Ольдерогге⁶ отмечается: “Оценку синергетического эффекта стратегических позиций

проекта можно укрупненно свести к определению того положительного экономического или иного эффекта, возникающего от совмещения различных стратегических усилий или их отдельных аспектов. Методы и средства оценки синергетического эффекта подробно описаны в специализированной литературе”, - но ссылки даются на труды известных авторов Ансоффа, Томпсона и Стрикленда по стратегическому менеджменту, где представлена методика оценки синергии при слияниях и поглощениях организаций, но не проектов. Слияния и поглощения - это стратегические проекты организаций, однако применяемые для оценки возможной синергии двух организаций методы достаточно трудно адаптировать для специфических проектов регионального развития, где зачастую нет четких рамок и оценок потенциала развития участников. В зарубежных источниках рассматриваются специфические инструменты оценки синергетического эффекта проектов, наиболее упоминаемым по анализу ссылок является “Synergymap” (карта синергии), скриншот примера реализации которой с помощью специализированного программного обеспечения приведен на сайте компании разработчика ПО⁷. На карте отражаются

не только проекты, но и цели и конкретные задачи, учитываются их временные горизонты, стадии реализации и сами связи с указанием их характера. С нашей точки зрения, этот инструмент чрезвычайно полезен для этапа качественного анализа синергетического эффекта, однако с учетом уровня зрелости органов ГМУ в части разработки и реализации проектов и программ, особенно в части информационного обеспечения этой деятельности, широкое внедрение инструмента представляется сомнительным.

Авторами сделана попытка разработки методического подхода к оценке синергии проектов в рамках программ регионального развития, основанного на согласованной реализации принципов иерархичности и матричного управления.

Принцип иерархичности планирования основан на понимании того, что целевые программы являются инструментом единого процесса стратегического и тактического планирования. В настоящее время, несмотря на наличие общей нормативной правовой базы (ст. 179 Бюджетного кодекса РФ), целевые программы не всегда имеют сквозной характер, наборы программ федерального и регионального уровня не всегда увязаны между собой по целям, задачам и совокупности программных мероприятий.

Анализ реализации отдельных целевых программ Владимирской области подтверждает этот вывод. Так, среднесрочным планом развития региона предусмотрено увеличение оборота на малых и средних предприятиях (МСП) на 7-9 % в год, в то время как в ДЦП "Содействие развитию малого и среднего предпринимательства во Владимирской области на 2011-2013 годы" - в 1,5 раза к уровню 2008 г. Среднесрочным планом предусмотрен рост числа МСП на 1 тыс. жителей не менее чем на 15 %; а в ДЦП - увеличение числа малых и средних предприятий в расчете на 1 тыс. чел. населения области до 13 ед. Сделать корректное сравнение не представляется возможным, поскольку в одном случае используется относительный, а во втором - абсолютный показатели.

Для реализации принципа иерархичности планирования необходимо, чтобы ведомственные целевые программы выступали как мероприятия по реализации основных положений среднесрочного плана. В свою очередь, мероприятия среднесрочного плана должны обеспечивать выполнение долгосрочной стратегии развития региона. Взаимувязку необходимо производить через стандартизацию разработки программ, через использование стандартов управления портфелем программ и проектов. Эффект синергии будет заключаться в ликвидации дублирующих ме-

роприятий, совместного использования (консолидации) ресурсов, в более эффективном использовании бюджетных средств, человеческого капитала и информации и т.д.

Второй принцип - матричного управления целевыми программами - предполагает, что в дополнение к руководству по отдельным программам должно быть сформировано звено для обеспечения руководства в рамках определенного функционального направления. В этом случае эффект синергии будет проявляться через общее улучшение управления системой целевых программ по каждому направлению, что позволит синхронизировать целевые программы разного уровня между собой по целям и задачам и обеспечить консолидацию финансовых ресурсов на их реализацию.

Реализация сформулированных принципов требует оценки синергии содержания программ и ресурсной синергии. Содержательная сторона синергии напрямую связана с управлением региональными целевыми программами и достижением их целей. Ведь даже если все взаимодействующие программы выполнены самым лучшим образом, в назначенные сроки, в нужном объеме и в пределах выделенных бюджетов, но при этом регион практически не приблизился к стоящим перед ним целям развития, это означает бессмысленность реализации программ⁸. В рамках достижения синергии в данной сфере авторами предлагается введение в методические положения по разработке планов развития следующих этапов:

1. Оптимизация состава региональных госпрограмм по критерию достижения целей региона. Для этого необходимо программы на стадии разработки и реализации оценивать по параметрам соответствия региональной стратегии и реализуемости.

2. Обеспечение сбалансированности состава программ, т.е. достижение равновесия между федеральными, региональными и ведомственными программами, кратковременными и долгосрочными целевыми программами, между программами, направленными на развитие производства, инфраструктуры или исследований, между рисками и возможными доходами в рамках их реализации и так далее с целью программы.

3. Сравнение возможностей и ресурсных требований новых программ между собой и по отношению к уже реализуемым программам, в том числе для реализации принципа непрерывности.

Изначально концепция синергизма, экономики управленческой единицы, находящейся в симбиотически выгодных ей связях с другими подразделениями, основывается на использова-

нии общих ресурсов. Если администрация региона реализует две или более параллельных программ, она получает возможность использовать выгоды совместных эффектов обучения, масштаба, финансовых ресурсов и т.п. В результате меньшее количество правильно скомбинированных ресурсов позволит добиться более высоких результатов и своевременно использовать открывающиеся возможности⁹.

Нами предлагается следующая методика оценки и достижения синергетических эффектов:

- 1) идентификация возможных синергетических эффектов;
- 2) количественная и качественная оценка величины синергетического эффекта;
- 3) разработка плана достижения (увеличения) синергетического эффекта;

- 4) формирование адекватного механизма реализации синергии;
- 5) контроль и оценка результатов.

В рамках реализации первого этапа предлагается построение Карты целевых программ, реализуемых на территории Владимирской области (рис. 2), в которой должны быть отражены все программы, реализуемые в регионе, с указанием направления их взаимовлияния. Визуализация обеспечивает возможность коллективной работы экспертов, разработчиков и заинтересованных сторон для идентификации максимума взаимосвязей. В приведенном фрагменте карты представлены: ФЦП 1 - федеральная целевая программа “Культура России (2006-2011 гг.)”; ФЦП 2 - “Культура России (2012-2018 гг.)”; ДЦП 1 - долгосрочная целевая программа “Содействие развитию малого и среднего предпри-

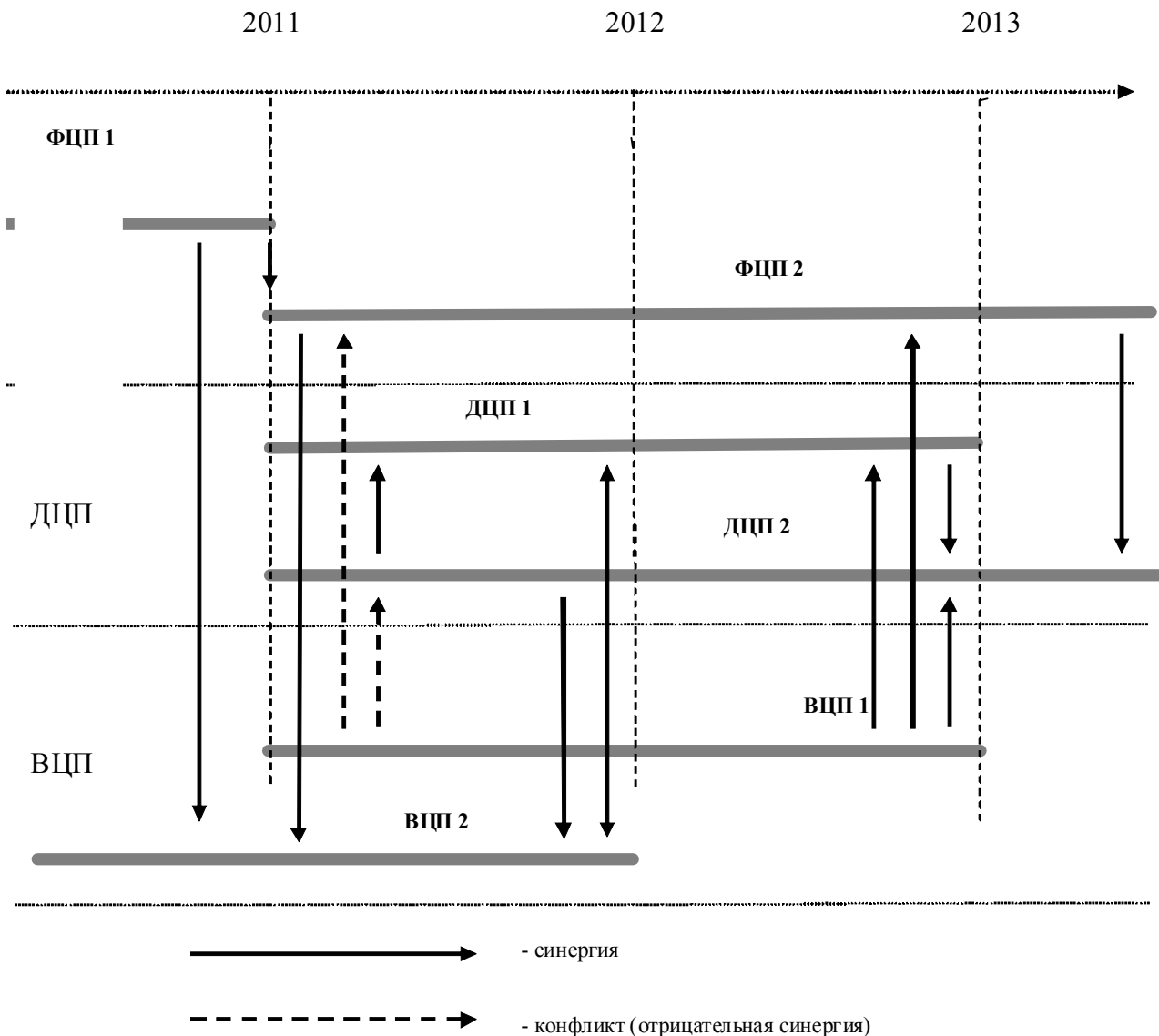


Рис. 2. Карта целевых программ в регионе (фрагмент)

нимательства во Владимирской области на 2011-2013 годы”; ДЦП 2 - Долгосрочная целевая программа содействия занятости населения Владимирской области на 2012-2014 гг.; ВЦП 1 - ведомственная целевая программа “Развитие системы особо охраняемых природных территорий Владимирской области на 2011 - 2013 годы”; ВЦП 2 - ведомственная целевая программа поддержки развития внутреннего и въездного туризма во Владимирской области на 2010 - 2012 гг. “Малое Золотое кольцо”.

Представление в виде карты позволяет показать, что направление и характер влияния одних и тех же программ в ходе их реализации может меняться в связи с достижением результатов, решением проблем и “расшивкой” узких мест регионального развития.

Для количественной оценки синергетического эффекта (этап 2) необходимо привести в соответствие друг другу (сделать сопоставимыми) целевые показатели программ, по крайней мере, в рамках одного направления социально-экономического развития региона, а также синхронизировать финансовые потоки по программам. На сегодня эта задача во многом еще не решена, и в таких условиях целесообразно, на наш взгляд, использование метода экспертных оценок. Рассмотрим возможности оценки взаимовлияния ДЦП “Содействие развитию малого и среднего предпринимательства во Владимирской области на 2011-2013 годы” (далее Программа 1) и ведомственной целевой программы поддержки развития внутреннего и въездного туризма во Владимирской области на 2010 - 2012 гг. “Малое Золотое кольцо” (далее Программа 2) по критериям, прежде всего связанным с ресурсным обеспечением.

Анализ паспортов и содержания программ показывает наличие пересекающихся целей, так как предприятия туристического бизнеса в своей основной массе имеют статус малых предприятий, включая гостиницы, кемпинги, кафе, рестораны для туристов и другие объекты туристской инфраструктуры. Программа 1 содержит мероприятия по привлечению инвестиций в субъекты малого предпринимательства путем субсидирования проектов, предоставление грантов начинающим предпринимателям, содействия участию субъектов малого бизнеса в выставочно-ярмарочных мероприятиях как в РФ, так и за рубежом. Перечисленные мероприятия в полной мере можно отнести к туристическому бизнесу.

В свою очередь, в Программе 2 в разделе “Увеличение объема инвестиций в туристический комплекс, повышение качества обслуживания в сфере туризма” содержатся мероприятия

по инвестиционной поддержке и вовлечению малого и среднего предпринимательства в развитие туристского комплекса и сферы услуг. В раздел “Создание положительного туристского имиджа области” включены мероприятия по продвижению туристического продукта “Малое Золотое кольцо” как конкурентоспособного регионального бренда, которые могут быть реализованы силами субъектов малого предпринимательства области через изготовление рекламной и сувенирной продукции, издание туристических буклетов и т.п.

Для определения степени взаимовлияния двух целевых программ нами предложен следующий алгоритм (см. таблицу).

При экспертной оценке влияния одной программы на другую в трех категориях: “совместное использование ресурсов”, “интенсификация использования ресурсов” и “развитие ресурсов” - предлагается следующая шкала степени взаимосвязи: 1-5 - слабое влияние; 5-9 - средний уровень влияния; 10-15 - сильное влияние.

В данном случае очевидно, что ДЦП “Содействие развитию малого и среднего предпринимательства во Владимирской области на 2011-2013 годы” является “питающей” в смысле синергетического эффекта по отношению к ведомственной целевой программе поддержки развития внутреннего и въездного туризма во Владимирской области на 2010 - 2012 гг. “Малое Золотое кольцо”. При негативном развитии бюджетных процессов и необходимости секвестирования ряда целевых программ отсутствие оценки синергетического эффекта может привести к принятию решений с неожиданными негативными последствиями - провалам, казалось бы, эффективных программ из-за исключения или снижения объемов финансирования и реализации “питающих” программ.

Определенные таким образом оценки должны рассматриваться как стартовый уровень синергии, который нужно попытаться увеличить в рамках реализации последующих этапов.

Использование предложенных авторами подходов и методики позволит: во-первых, улучшить качество стратегического планирования в регионе путем приведения в соответствие друг другу целей и задач программ различного уровня; во-вторых, высокий уровень синергии может быть основанием для включения программы в региональную государственную программу или основанием для принятия решений по финансированию таких программ в условиях дефицита бюджетных ресурсов. Обязательным требованием реализации предложенного подхода является положение о включении в целевые по-

Оценка взаимовлияния целевых программ в рамках использования ресурсов

| Виды ресурсов | Совместное использование ресурсов | | Интенсификация использования ресурсов | | Развитие ресурсов | |
|---|-----------------------------------|--------------|---------------------------------------|-------------|-------------------|--------------|
| | Программа 1 | Программа 2 | Программа 1 | Программа 2 | Программа 1 | Программа 2 |
| Материальные: - оборудование - здания, сооружения | 9 5 | 2 10 | 9 3 | 4 9 | 9 7 | 0 12 |
| Административные (управленческие): - руководители - менеджеры среднего звена - линейные менеджеры | 2 5 8 | 2 6 2 | 4 5 5 | 4 6 5 | 6 5 9 | 8 6 3 |
| Технологические: - производственные технологии - управленческие технологии | 14 10 | 0 7 | 9 8 | 0 6 | 9 8 | 0 5 |
| Финансовые: - бюджетные субсидии - средства из внебюджетных источников | 3 9 | 3 6 | 4 8 | 6 6 | 6 7 | 7 6 |
| Трудовые: - сотрудники - персонал - специалисты | 10 10 5 | 3 6 10 | 3 12 5 | 9 8 9 | 8 5 5 | 12 6 5 |
| Суммарная сила влияния | 90 (+33) | 57 | 75 (+3) | 72 | 84 (+14) | 70 |

казатели программ еще на стадии планирования достижения определенного уровня синергетического эффекта. На стадии реализации программ необходим мониторинг синергетического эффекта для осуществления корректирующих воздействий в случае расхождения с целевым уровнем. Все эти положения должны найти свое отражение в региональных документах, прежде всего в новой версии положения "О порядке разработки, формирования, утверждения и реализации долгосрочных целевых программ Владимирской области".

¹ Стратегия социально-экономического развития Владимирской области до 2027 года / ИНСЭР. М., 2008.

² Информация о финансировании и реализации долгосрочных, областных и адресных целевых программ за 9 месяцев 2012 года. URL: <http://econom.avo.ru>.

³ Постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. № 588 "Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации".

⁴ Проектный менеджмент. Требования к управлению программой: ГОСТ Р 54871-2011.

⁵ Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов: ГОСТ Р 54870-2011.

⁶ Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Управление проектами : учеб. пособие / под общ. ред. И.И. Мазура. 2-е изд. М., 2010. С. 11.

⁷ URL: <http://www.slideshare.net/Presentationsat24point0/synergy-map>.

⁸ Кендалл И., Роллинз К. Современные методы управления портфелями проектов и офис управления проектами: Максимизация ROI. М., 2004. С. 168.

⁹ Кемпбелл Э., Саммерс Лач К. Стратегический синергизм. 2-е изд. СПб., 2004. С. 212.

Поступила в редакцию 04.05.2013 г.