

Модернизация программно-целевого управления как условие экономического роста в ЮФО

**Лаборатория стратегических экономических
исследований ЮНЦ РАН**

Волгоградский государственный университет

К.э.н., доцент, зав. лабораторией

Митрофанова Инна Васильевна



Общие принципы

- Применение программно-целевого подхода в практике территориального управления в ЮФО и других округах связано с наличием крупномасштабных проблем, которые не могут быть решены в инерционном режиме
- Объектом ФЦП должны быть не регионы или округа как таковые и их развитие, а конкретные проблемы, обладающие программной природой
- Распространение государственной поддержки программ межрегионального уровня на все таксономические уровни следует рассматривать не как «откачку» финансовых ресурсов государства в нижние программные слои, а как его стремление способствовать решению программных проблем, в первую очередь, на уровне территориальных округов.

Почему в современных условиях именно межрегиональные программы (2-3 смежных экономических района) приобретают особое значение?

- В ходе реализации проектов и мероприятий, включенных в такие программы (ФЦП «Юг России»), решаются стратегические задачи:
 - 1) Совместного освоения и использования масштабных природных ресурсов
 - 2) Формирования, модернизации транспортной и производственной инфраструктуры
 - 3) Развития региональных товарных рынков и информационных структур
 - 4) Скоординированного развития научно-производственных и производственно-технологических комплексов со специализацией в общенациональном масштабе
 - 5) Инновационного обновления отраслей локализации
 - 6) Создания КУБ- условий - для роста Конкурентоспособности, Устойчивости и экономической безопасности как макрорегиона, так и входящих в него субъектов
 - 7) Интеграционного взаимодействия субъектов округа
 - 8) Повышения прозрачности экономических отношений и снижения уровня теневой экономики

Кумулятивным эффектом решения этих задач должен стать рост уровня и качества жизни населения!!!

Основные мероприятия и предполагаемые результаты реализации ФЦП «Юг России» (2002-2006 гг.)

► Мероприятия

- 1) Подготовка сырьевой базы нефтедобычи
- 2) Модернизация транспортной системы и транспортной инфраструктуры
- 3) Воспроизводство и сохранение биоресурсов
- 4) Модернизация АПК
- 5) Развитие системы транспортировки углеводородов
- 6) Строительство, реконструкция гидротехнических сооружений водохозяйственной системы
- 7) Развитие традиционных отраслей, социальной сферы и ЖКХ

► Результаты

- Повышение финансового самообеспечения регионов ЮФО
- Сокращение отставания регионов Юга по основным макроэкономическим показателям от среднероссийского уровня
- Снижение социальной напряженности и предотвращение тенденций «латиноамериканизации» общества
- Снижение безработицы за счет создания 700 тыс. новых и сохранения 140 тыс. рабочих мест

Структура проектов ФЦП «Юг России» по значимости

- По первому варианту
(согласно
Постановления
Правительства РФ №
581 от 8 августа 2001 г.)
ФЦП включала 688
проектов, из них 396
(58%) проектов
геостратегического,
общенационального и
межрегионального
значения,
и 292 проекта (42%) –
локального значения
- По второму варианту
(согласно
Постановления
Правительства РФ №
310 от 29 мая 2003 г .)
ФЦП включала уже около
350 проектов, в
основном вводимых и
локального значения

Планируемое финансирование программных мероприятий ФЦП «Юг России»

- По первому варианту:

138 млрд.749, 6 млн. руб.

- По второму варианту:

на весь период -109 млрд. 240 млн. руб.,
на период 2003-2006 гг. – 81 млрд. 531 млн. рублей

Структура планируемых источников финансирования мероприятий ФЦП «Юг России», %

№	Источники финансирования программных мероприятий	ФЦП «ЮГ России» (1 вариант)	ФЦП «ЮГ России» (2 вариант)
1.	Средства федерального бюджета	18,7	11,4
2.	Средства региональных бюджетов	8,5	10,3
3.	Средства местных бюджетов	1,9	2,3
4.	Внебюджетные источники	70,9	76,0
	в т. ч. средства предприятий	21,0	8,0
	Итого	100,0	100,0

Вывод 1:

- В программе «Юг России», имеющей статус федеральной и изначально включающей значительное количество проектов стратегического значения, еще на стадии утверждения доля федерального бюджета планировалась не выше 12-19%, доля бюджетов регионов – не выше 11-13%, что никак не соотносилось с масштабностью заявленных задач.
- Планирование финансового обеспечения для ФЦП на таком низком уровне вряд ли может претендовать на роль «катализатора» привлечения средств из других источников.

- Для справки: в ранних программах (середина 90-х гг. в XX века) доля федерального бюджета в общей финансовой потребности доходила до 50-80%.

-

Продолжение

- Однако фактически ни одна из утвержденных программ не финансировалась в полном объеме, в т.ч. в части, закрепленной за федеральным бюджетом;
- сохраняется низкая эффективность бюджетных расходов по программам, принятым Министерством экономического развития и торговли РФ (генерального заказчика ФЦП «Юг России» и большинства ФЦП).

Приоритетные направления государственного инвестирования в 2002-2006 гг.

- 1. Развитие инфраструктуры
- 2. Новое поколение
- 3. Реформа правосудия
- 4. Безопасность жизнедеятельности и окружающей среды
- 5. Новая экономика
- 6. Региональный паритет (9 программ, в т. ч. ФЦП «Юг России»)

Величина фактического финансирования и доля в общем объеме финансирования из всех источников основных программ, образующих направление «Региональный паритет» (за 2002-2005 гг.)

- 1) ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 г.» - 232 млрд.692,6 млн. руб. (45,6%).
- 2) ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2007 г.» - 94 млрд. 524,3 млн. руб. (18,5%).
- 3) ФЦП. «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 гг. и до 2010 г.» - 70 млрд. 541,3 млн. руб. (13,8 %).
- 4) ФЦП «Юг России» (2002-2006 гг.) – 54 млрд.175,2 млн. руб. (10,6%).

- **Вывод 2: очевидны явные диспропорции в объемах финансирования ФЦП разного статуса и значимости**

Структура фактического финансирования ФЦП «Юг России» в 2002-2005 гг., по источникам

Источники финансиро- вания	Фактически профинан- сировано в 2002-2005 гг.		В том числе по годам							
	млн. руб.	%*	2002 г.		2003 г.		2004 г.		2005 г.	
			млн. руб.	%*	млн. руб.	%*	млн. руб.	%*	млн. руб.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<i>ФЦП «Юг России» (2002-2006 годы)</i>										
всего затрат, в том числе:	54175,2	10,6	16397	23,5	16112,3	11,6	17899,4	11,7	3766,46	2,5
федеральный бюджет	8661,07	16,0	1963,39	12,0	2036,9	12,6	2080,78	11,6	2580	68,5
бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты	6673,98	12,3	2411,72	14,7	1556,9	9,7	1849,11	10,3	856,25	22,7
внебюджетные источники	38840,1	71,7	12021,9	73,3	12518,5	77,7	13969,5	78,1	330,21	8,8

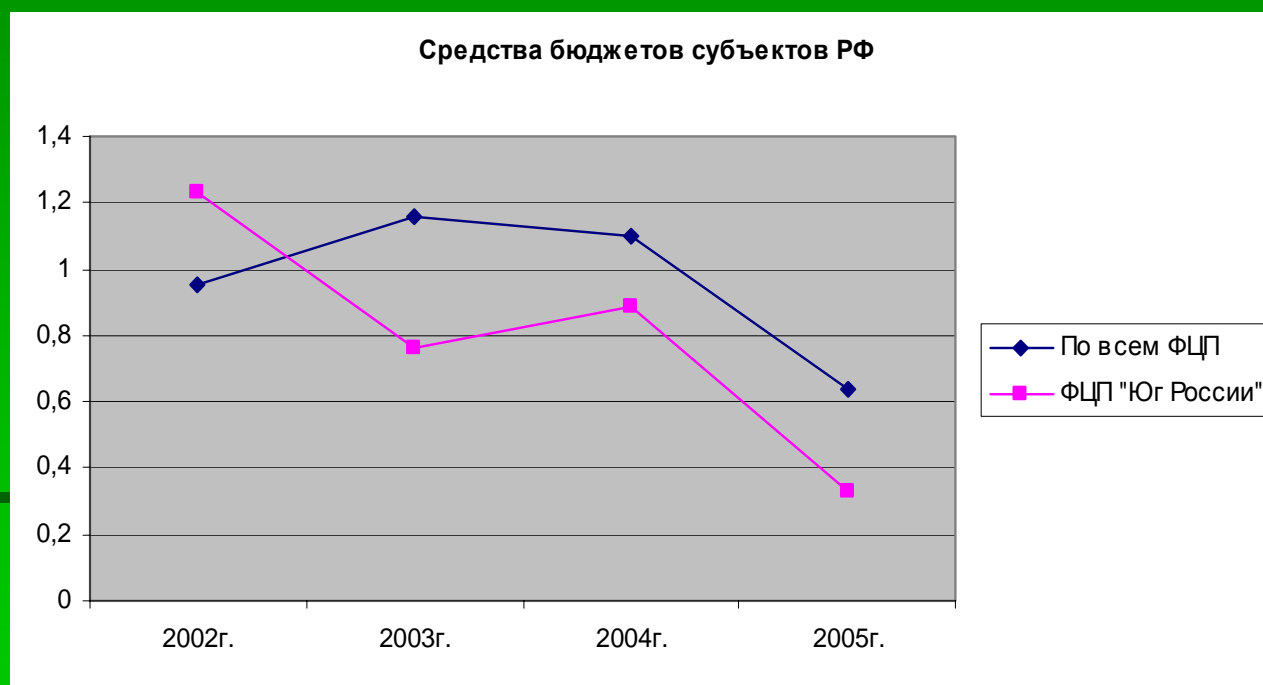
Вывод 3:

- Несмотря на то, что доля финансирования программных мероприятий ФЦП «Юг России» в общем объеме финансирования направления «Региональный паритет» была ниже, чем по другим программам, в то же время доля привлекаемых в рамках этой программы внебюджетных источников была значительно выше (в среднем 71,7% за 2002-2005 гг.) (55,4 % - ФЦП Татарстан, 53,6% – ФЦП Башкортостан).

*Структура расходования средств из всех источников на
программные мероприятия всех ФЦП, реализуемых в РФ, и ФЦП
«Юг России», в 2002-2005 гг., %*

Источники финансирования	2002 г.		2005 г.	
	В целом по РФ (47 программ)	ФЦП «Юг России»	В целом по РФ (53 программы)	ФЦП «Юг России»
Федеральный бюджет всего, в том числе	100	100	100	100
Капитальные вложения	26,7	9,32	57,8	100
НИОКР	10,1	0,15	10,1	0
Прочие текущие расходы	63,1	90,53	32,1	0
Бюджеты субъектов РФ всего, в том числе	100	100	100	100
Капитальные вложения	37,5	94,68	45,4	100
НИОКР	0,4	0	0,1	0
Прочие текущие расходы	62,1	5,32	54,5	0
Внебюджетные источники всего, в том числе	100	100	100	100
Капитальные вложения	84,4	98,03	94,5	100
НИОКР	1,8	0	1,9	0
Прочие текущие расходы	13,8	1,97	3,6	0

Динамика привлечения средств из бюджетов субъектов РФ в расчете на 1 рубль средств, выделенных из федерального бюджета на финансирование ФЦП в 2002-2005 гг., руб./руб.



Динамика привлечения средств из внебюджетных источников в расчете на 1 рубль средств, выделенных из федерального бюджета на финансирование ФЦП в 2002-2005 гг., руб./руб.



Вывод 4:

- Структура финансирования ФЦП «Юг России» неэффективна:
 - Доля государственных капитальных вложений по этой программе была существенно ниже (1,5 – 9,4% в 2002-2004 гг.), чем в среднем по целевым программам, реализуемым на территории РФ;

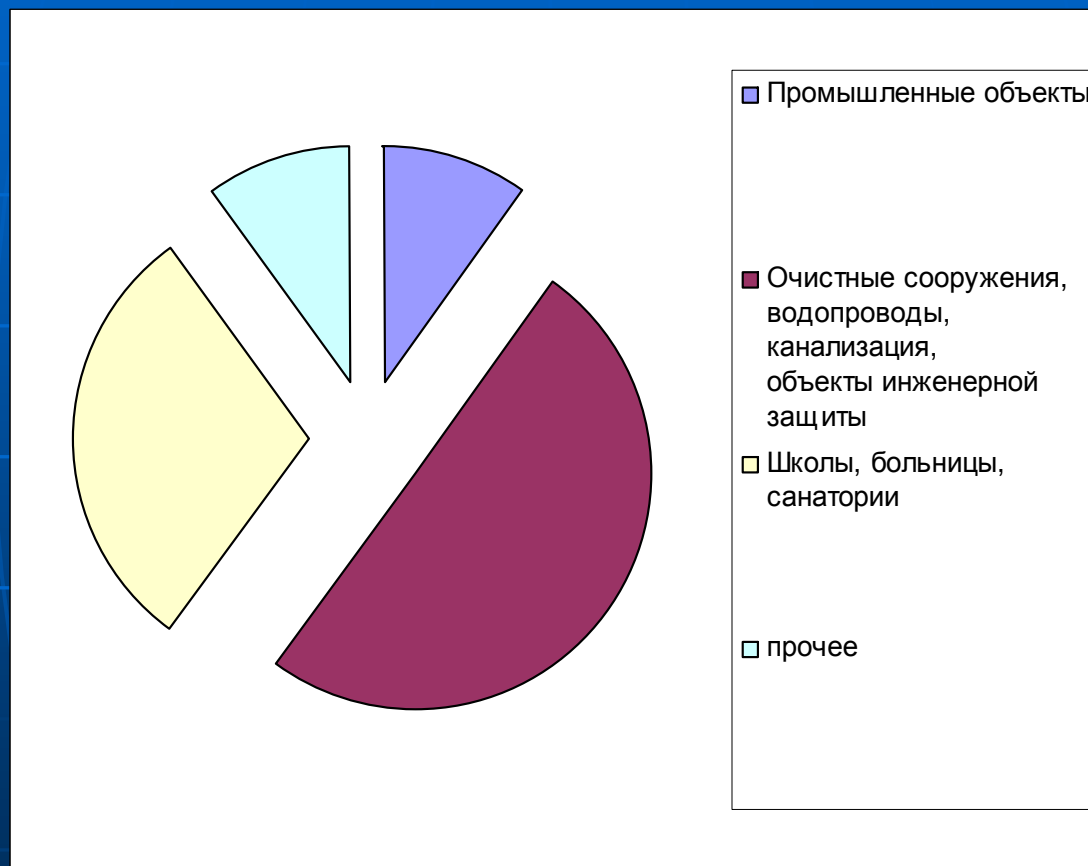
- Доля прочих, «текущих» расходов по программе (90-98%) существенно превышала среднепрограммный уровень (65%), что свидетельствует о направлении средств на финансирование преимущественно текущей, а никак не программной деятельности;
- Доля расходов на НИОКР на протяжении всего периода оставалась недопустимо низкой. Таким образом, и на уровне МЭРТ, и на уровне субъектов РФ недооценивается роль научного сопровождения целевых программ такого класса.

Вывод 4 (продолжение):

- С переводом мероприятий ФЦП «Юг России» с 2005 г. в состав ФАИП (Федеральной адресной инвестиционной программы) прозрачность расходования средств возросла, что привело к резкому снижению объемов софинансирования из средств бюджетов регионов и внебюджетных источников.
- Слабое софинансирование мероприятий ФЦП «Юг России» из бюджетов регионов и внебюджетных средств привело к образованию значительного по объемам многоотраслевого незавершенного строительства – на сумму 23 млрд. руб. на 1 января 2006 г. (по данным инвентаризации).

- Федеральному центру целесообразно сосредоточиться на межрегиональных программах, разрабатываемых и финансируемых совместно с ассоциациями экономического взаимодействия, а также на программах проблемных территорий.
- Программа по мере развертывания должна переходить в режим саморазвития и самофинансирования, а мероприятия, имеющие быструю окупаемость, должны генерировать средства для последующих мероприятий.

Структура объектов государственных инвестиций по ФЦП «Юг России» в 2002-2005 гг.



Вывод 5:

- ФЦП «ЮГ России» плохо скоординирована с региональными программами социально-экономического развития субъектов ЮФО, в итоге во втором своем варианте программа не была направлена на создание в регионах новых инфраструктурных решений, инновационных очагов, стимулирующих экономический рост.
- Вместо стратегических целей в программу вынужденно заносилось неоправданно много текущих ведомственных мероприятий, закладывались задачи, которые вполне могли быть выполнены в рамках текущей деятельности субъектов и профильных министерств.

Продолжение

- Финансируя в рамках ФЦП строительство школ, больниц, канализаций, водопроводов и проч. Правительство РФ фактически не реализует на территории Юга (и Севера) России ни одного значимого инфраструктурного и инновационного проекта.
- Необходима жесткая инвентаризация программ, особенно по направлению «Региональный паритет». Пролонгированные программы при условии наполнения их новыми инфраструктурными проектами должны быть профинансированы полностью

Общие организационно-методологические и методические недостатки формирования и управления ФЦП

- Нарушение логики научного предвидения: разработка программы при отсутствии стратегии
- Неэффективные механизмы фильтрации предложений о программных разработках и признание «программными» проблем, которые могут быть решены на внепрограммной основе; лоббирование интересов региональных властей
- Низкий уровень обоснования стратегических целей и задач программы, формулировка целей, не поддающихся количественному измерению, отсутствие четко выраженных приоритетов в финансировании основных проектов и мероприятий
-
-

Продолжение

- Стратегические объекты в межрегиональных ФЦП институционально не выделены, массово фигурируют объекты локального значения и статуса, что приводит к распылению средств
- Слабое научное и юридическое сопровождение процесса целевого программирования (до сих пор не принят ФЗ «О федеральных целевых программах регионального развития»)

Продолжение

- Принятые МЭРТ РФ методики разработки ФЦП зачастую позволяют не закладывать в программы четко сформулированных показателей эффективности и целевых индикаторов.
- Несовершенный механизм вневедомственной экспертизы бизнес-планов проектов, включаемых в программу
- Нацеленность контроля за реализацией программ исключительно на мониторинг фактического расходования средств при отсутствии реальной ответственности конкретных лиц
- Информационный вакуум, практически полная неосведомленность населения о реализуемых на территории их регионов ФЦП

Продолжение

- Правительство и федеральные ведомства определяют перечни объектов, необходимых для исполнения полномочий субъектов РФ, участие же самих субъектов при формировании ФЦП сведено к минимуму.
- Процедуры утверждения и корректировки ФЦП в МЭРТ РФ громоздки и сопровождаются огромным количеством обязательных согласований, при этом за устаревание и снижение качества ФЦП в результате усечения в ходе согласований МЭРТ РФ не несет никакой ответственности.

Общий вывод

- Однако другой альтернативы, кроме как разработки новой, модернизированной ФЦП «Юг России», у ЮФО нет. Сегодня программа остается практически единственным инструментом государственной поддержки южных регионов.
- Необходима принципиально новая стратегия целевых программ:
- 1) задачами ФЦП должно стать не просто «сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов», а, прежде всего, формирование единой замкнутой системы национальных инфраструктур и коммуникаций, геополитически связывающих все страну.



Продолжение

- 2) привлечение бюджетных ресурсов целесообразнее там, где очевидны долгосрочные интересы России, где бессильна конкуренция частных производителей и не может быть быстрой коммерческой отдачи.
- Частный капитал вполне способен эффективно и самостоятельно развивать с выгодой и для себя, и для государства социальную инфраструктуру вокруг инфраструктурных объектов. Однако прежде государство должно навести порядок в собственных инвестициях.



Продолжение

- Роль ФЦП – быть индикатором для ориентирующихся на государство инвесторов в субъектах РФ, способствовать формированию инвестиционного каркаса страны.
- Среди действующих ФЦП недопустимо мало крупных программ технологического развития, которые могли бы содействовать формированию в регионах и округах полюсов инновационного роста, территориально-производственных кластеров, объединяющих очаги инновационного роста, индустриальные зоны и инфраструктурные цепочки.



Продолжение

- В долеом соотношении финансирование проектов ФЦП целесообразно осуществлять по схеме (средства федерального бюджета : другие источники):
- **1 : 0** – для стратегических объектов общенационального значения, имеющих статус «естественной монополии»;
- **1 : 1** - для стратегических макрорегиональных объектов, имеющих перспективное значение в развитии всех или нескольких регионов



Продолжение

- **1 : 2** – для региональных стратегических объектов, имеющих значение в обеспечении модернизации и инновации экономики, преодоления стагнации региона или межрегионального сотрудничества;
- **1 : 4** – для целевых объектов, имеющих значение для создания новых точек роста, модернизации и инновации, нормализации жизни населения после экстремальных событий на муниципальном уровне;
- **0 : 1** – для локальных инициативных объектов, вводимых хозяйственными субъектами за свой счет либо с помощью средств муниципальных или региональных бюджетов развития.



Итак:

- Разработка и реализация ФЦП нового поколения, в том числе и на Юге России, - задача уже сегодняшнего дня.

- *Спасибо за внимание*

