

МЕТОДЫ ОЦЕНКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕАКЦИЙ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА НА ПРОВОДИМУЮ ПОЛИТИКУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА

Минаев Р.С., Фисенко А.И.

Морской государственный университет им. адмирала Г.И. Невельского (690003, г. Владивосток, ул. Верхнепортовая, д. 50-а), e-mail: ruslanbuy@mail.ru

В статье рассматриваются зарубежные подходы, методы и особенности оценки социально-экономических реакций на проводимую региональную политику государства, в т.ч. на социальную и экономическую политику. Наиболее подробно рассмотрены вопросы организации проведения оценки проводимой государством политики в странах ЕС, а также в США и Канаде. Представлена классификация методов оценивания государственной программы экономической помощи регионам, используемых за рубежом. Показана актуальность и необходимость проведения оценки влияния реализации федеральных программ в Российской Федерации на экономику регионов и разработки адекватных методов детализации этой оценки. Предложена технология оценки социально-экономических реакций экономики региона на проводимую федеральным центром экономическую политику, проблемы, возникающие в ходе такой работы, и возможные варианты их решения.

Ключевые слова: регион, методы оценки, региональная социально-экономическая реакция, классификация, политика Федерального центра.

METHODS OF ASSESSMENT THE SOCIO-ECONOMIC REACTIONS OF REGIONAL ECONOMY ON THE FEDERAL CENTER POLICY

Minaev R.S., Fisenko A.I.

Maritime State University. adm Nevelsky (690003, Vladivostok, Verkhneportovaya street, 50-a), e-mail: ruslanbuy@mail.ru

The article deals with foreign approaches, methods, and especially to assess the socio-economic responses to regional policy of the state, including on social and economic policies. The most detailed coverage of the assessment conducted by the state policy in the EU and in the US and Canada. A classification of methods for estimation of the state program of economic assistance to the regions used abroad. The urgency and the need to assess the impact of the implementation of federal programs in the Russian Federation on the regional economy and the development of adequate methods of detail of this assessment. The technology of assessing the socio-economic responses to the region's economy held by the Federal Centre for Economic Policy, the problems arising in the course of this work, and possible solutions.

Keywords: region, methods of assessment, the regional socio-economic response, classification, federal policy.

Одним из ключевых вопросов при разработке модели политики регионального развития в России является вопрос о том, как следует оценивать результаты заявленной экономической политики, реализуемые при этом стратегии и используемые инструменты управления. Хотя оценка иногда понимается как внешний аспект политики, применяемый для конкретных ситуаций, она, тем не менее, может быть эффективно использована только в случае, если она является неотъемлемой частью всего процесса принятия политических и экономических решений. Например, оценка может помочь политикам принять решение об эффективности и действенности различных вариантов разрабатываемой экономической политики. При использовании тестовых экспериментов и методов оценки воздействия различных факторов на экономику региона оценка может дать предварительный прогноз возможных результатов стратегий и предпринимаемых для её использования мер. Она также может помочь при реа-

лизации программы социально-экономического развития региона, обеспечивая обратную связь менеджмента и практического применения политики, и давая, таким образом, возможность принять необходимые корректирующие меры. И наконец, оценка предоставляет хорошие возможности для определения фактических результатов и определения степени влияния выработанной экономической политики на такие параметры развития региона, как его ВВП, капиталовложения, доходы населения и занятость. Как таковая, оценка может стать и гарантией ответственности не только региональных политиков и руководителей различного уровня за свои действия, но и руководителей федерального уровня, как перед федеральным правительством, так и перед электоратом [1].

На современном этапе развития экономических и социальных наук в России понятие оценки социально-экономических реакций (СЭР) на проводимую политику властей остается малоизученным, и комплекс методов оценивания, положительно зарекомендовавший себя на западе, пока еще не апробирован в российской практике. Тем не менее в последнее время наметились тенденции, в соответствии с которыми оценивание СЭР может постепенно стать частью методологии оценки эффективности не только политических, но и экономических программ и в России.

Однако, что такое «реакция» и что понимать под социально-экономической реакцией (в частности, региона). В изученной нами специальной научной литературе мы не нашли содержательного толкования понятия «реакция», и поэтому обратились к справочной литературе. Исследовав энциклопедические источники [см., например, 3], мы пришли к выводу, что данная дефиниция, в подавляющем числе случаев, раскрывается следующими ключевыми словами: реакция (лат. *re...* – против + лат. *actio* – действие) – ответное действие, противодействие; действие раздражения, необходимая часть всякого взаимодействия. Применительно к содержанию предмета нашего исследования под понятием «региональная социально-экономическая реакция» мы предлагаем понимать проявление и/или (противо-) действие социальных, экономических, политических и др. явлений и процессов как ответ (реакция) на изменение текущего и/или будущего состояния рассматриваемой региональной социально-экономической системы (РСЭС).

Очевидно, что объективно оценить реакции региона на проводимую политику федерального центра возможно только по экономическим параметрам. Таким образом, понятно, что мы будем оценивать реакции только экономической подсистемы региона, т.е. его экономики. В нашем исследовании за оценку реакций мы примем изменение исключительно экономических факторов и параметров развития, в частности, на примере Приморского края, и их взаимозависимость как результат влияния Федеральной программы по развитию Дальневосточного федерального округа (ДФО) и Байкальского региона до 2025 г. [7].

Как известно, политическое, экономическое и социальное оценивание является характерной чертой правительственной политики в Западной Европе, США и Канаде [11, с. 17]. Так, например, Европейской Комиссией представлено следующее объяснение необходимости подобной оценки: «Целью оценки является проверка истинных причин вмешательства в дела общества, проверка воспроизводимого удачного опыта и провалов политики, чтобы избежать их повторения, и обратный отчет перед гражданами. Если предприятия частного сектора не имеют особой нужды отчитываться за свои действия, так как объективной оценкой их деятельности является рынок, организации общественного сектора обязаны проводить оценку их деятельности» [11, с. 17]. Таким образом, можно определить четыре причины для оценки региональной политики: определение эффективности, обоснование издержек, улучшение менеджмента и проверка предположений.

Из вышесказанного следует, что, несмотря на понимание необходимости и широкое использование оценочного анализа, в странах ЕС не достигнуто согласие по вопросу о том, что именно должно быть оценено. Европейская Комиссия интерпретирует этот вопрос следующим образом: «Оценка общественного воздействия состоит в определении его значения по отношению к явным критериям на основе специально собранной и проанализированной информации» [11]. Вместе с тем подобное определение не является единственным и тем более исключительным и полным. Различия в содержании и направленности определений можно найти и в степени объективности и субъективности процесса оценки, и в вопросе возможности определения стандартных норм или показателей, применимых к различным регионам, секторам, странам и политикам, и в степени полноты охвата объекта оценивания и т.п.

Наиболее популярным инструментом оценки в настоящее время, например, в Великобритании и Швеции (т.е. стран ЕС, где практика оценки региональной политики наиболее распространена) является опрашивание получателей отдельных грантов. Это часто происходит при использовании имеющихся внутренних данных, собранных путем процедур заявки и мониторинга, осуществляемых местными административными властями. Например, исследования, основанные на данных, полученных из заявочных форм проекта. В некоторых странах это может быть дополнено простым почтовым или телефонным опросом, в основном как средство подтверждения уже имеющейся информации [1, с. 9].

Более детальные подходы были приняты в других странах (например, в США и Канаде) для получения более точных данных, особенно в тех случаях, когда источники информации были ненадежны, или полученных данных было недостаточно. В этих случаях оценивание зачастую основано на методах опроса, в частности, таких, как «глубинное интервью» или анкетирование с исследованием конкретных случаев.

Оценочные исследования имеют тенденцию быть одновременными, в том смысле, что они редко являются частью долговременных исследований одной и той же группы населения. Только в небольшом количестве исследований были использованы долговременные данные, например, в трековых исследованиях для определения долговременного влияния поддержки бизнеса. Такой подход был применен, например, в Германии как наиболее эффективный путь проведения оценки [1, с. 11]. В результате оценивания было отслежено развитие фирм, получающих поддержку государства в течение длительного периода. Более последовательно этот подход был применен в Великобритании при оценке грантов региональных предприятий, где оценка фирм и компаний проводилась дважды – в разное время и двумя независимыми группами консультантов. Это дало возможность сравнения результатов одних и тех же фирм во времени, что привело к более детальному пониманию влияния поддержки и долговременности ее результатов.

Большинство оценочных исследований должны предоставить определённый набор показателей, отражающих результаты оценки влияния программ. Показатели влияния обычно фокусируются на аспектах, связанных с рабочей силой, особенно с созданием и сохранением рабочих мест. В некоторых оценках показатели занятости использовались с осторожностью, особенно при уменьшении этих показателей с учетом увольнений. Правда, в некоторых случаях в работе использовались и другие показатели влияния, не связанные с занятостью, например, такие как рост ВРП, доход на душу населения и др.

В настоящее время Европейская Комиссия считает, что различные концепции оценки, существующие в европейских странах, можно классифицировать по трём направлениям.

Первое направление – это традиционный, менеджерский подход к оценке, связанный с эффективным управлением общественных расходов, например, подход к оценке стоимостного результата, полученного при применении мер региональной политики. Эта оценка проводится независимым агентом, что придает научную объективность методологии оценки.

Второе направление, названное демократическим, предполагает общественный процесс отчетности политических деятелей, а агенты, проводящие оценку, предоставляют техническую поддержку демократическому форуму, который и выносит окончательное суждение.

Наконец, в-третьих, существует так называемый плюралистический подход, который представляет собой компромисс между первыми двумя. Этот подход включает в себя создание представительных органов, объединяющих партнёров или акционеров, которые коллективно проводят оценочный анализ при достигнутом консенсусе методов и управляют работами по проведению оценки [1, с. 5].

Независимо от концепции понятия оценки, процесс отдельных процедур оценки имеет ряд стандартных характеристик. Процесс начинается с определения мотивов и задач оценки, чтобы обеспечить правильное понимание ее цели и использования, а также параметров. Важной частью данного этапа является также распределение ролей и ответственности каждого участника процесса (органы власти, которым необходима оценка, организационный комитет, группа, проводящая оценку, и т.д.). Следующая ступень включает подготовку исходных условий оценки, определение ключевых вопросов, критериев оценки и требуемых результатов, а также бюджет и график. Сама процедура оценки включает принятие решений, основанных на опыте группы, проводящей оценку, а также используемые методологические инструменты. Процесс завершается рассмотрением и использованием результатов оценочной деятельности, сравнением качества проведённой оценки с первоначальными задачами и критериями, в частности, с такими, как надёжность, достоверность, ясность и беспристрастность (независимость) выводов. Важной чертой данной стадии является эффективное распространение результатов оценки, принимая во внимание различные точки зрения и интересы участников.

Наконец, если оценка такого типа может рассматриваться как единичное событие, все более популярной становится идея, заключающаяся в том, что эффективная оценка должна быть внедрена в политический процесс для создания единого виртуального круга политического проектирования, исполнения и оценки. Этот подход требует выработки задач, адекватных оценке, и определения выходных показателей и целей, представляющих успешное выполнение задачи. Также необходимо создание систем отбора и мониторинга, которые будут работать с данными, необходимыми во время выполнения программы. Наконец, необходимы системы, способные использовать результаты оценки и внедрить их в разработку и выполнение будущих социально-экономических программ.

2 августа 2010 года постановлением Правительства РФ был утвержден «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [6]. Появление этого документа, безусловно, свидетельствует о высокой потребности государства в оценке эффективности проводимых им государственных мероприятий и программ. С другой стороны, представляется очевидным, что на сегодняшний день в Российской Федерации нет единой, централизованно утвержденной методологии оценивания политических и экономических программ. Также в Российской образовательной практике нет и соответствующих учебных дисциплин по данному направлению деятельности, в отличие, скажем, от США, Канады и Великобритании, где, например, учебный курс «Оценивание политических программ» довольно широко преподаётся, а его методы и инструменты активно развиваются в университетах и исследовательских центрах. Кроме того, в США, Великобри-

тании и в Канаде уже длительное время существуют ассоциации оценивания государственных программ [5].

На сегодняшний день существуют многочисленные методы оценки региональной политики. При этом во всех методах наблюдается известное методическое сходство в методологических подходах к решению задачи оценивания, что определяется такими факторами, как существующее ограничение ресурсов, выделенных на оценочную деятельность, а также «отсутствием пространства» для реализации разнообразия и инноваций в подходы оценивания.

Разнообразные методы оценивания региональных реакций на политику государства в разное время и в разных работах рассматривали такие зарубежные ученые, как У. Изард, Дж. Бачлер, Б. Эшкрофт, Р. Мичи, Э. Берндт, Д. Лермонт, Дж.К. Сволс, А.Дж. Лов, Е. Дж. Позавак, Дж. Рэймонд и др. [1-2, 8-10, 12-16]. В них они использовали кластерный, факторный, регрессионный и многие другие методы, но универсальный метод не найден до сих пор, да и вряд ли он возможен при огромном многообразии условий, ограничений, целей, задач и т.п. исследований. У каждой методики существуют свои достоинства и недостатки, поэтому при выборе метода оценивания СЭР на региональную политику необходимо руководствоваться, на наш взгляд, прежде всего, целями и задачами оценивания, а также располагаемыми ресурсами.

Анализ используемых методов оценивания СЭР на политику федерального центра привёл нас к мысли о том, что, как и многое другое, все имеющиеся методы можно классифицировать по тем или иным признакам. Прежде всего, эта классификация охватывает средства глобальной оценки той или иной государственной программы (см. таблицу 1).

Таблица 1

Классификация методов оценивания государственной программы*

Группа методов	Достоинства	Недостатки
Структурирование оценки (SWOT-анализ, концептуальная карта, цветовое голосование).	Низкая стоимость проведения, легкость технической обработки, простота получения данных	Условность оценки, субъективность оценки, не дает глубины понимания процессов
Наблюдение за изменениями в оцениваемой области (индивидуальные опросы, фокусная группа, исследование конкретных случаев)	Обширные результаты оценивания, возможность проведения экспериментов и измерений	Субъективность оценки, высокая стоимость получения данных, сложность технической обработки
Анализ данных (GIS-анализ, сдвиговый анализ, модели ввода-вывода и макроэкономики)	Объективность оценки, дают глубину понимания процессов, возможность проведения экспериментов	Узость оценивания (в рамках модели), условность оценки

	и измерений	
Выводы (экспертные заседания, многопараметрический анализ)	Низкая стоимость проведения, легкость технической обработки, простота получения данных, объективность оценки	Дает только фактические результаты без причинной следственной связи

*Источник: составлено авторами на основе [1, с. 8].

Каждая рассмотренная группа методов имеет определенные преимущества перед другой группой и может использоваться для решения заданного спектра задач, в зависимости от результата, который необходим исследователю. На наш взгляд, группа методов анализа данных наиболее предпочтительна для оценки СЭР на политику государства, так как дает объективность оценки и глубину понимания процессов, взаимосвязей между элементами функционирования РСЭС, хотя и оценивает реакции в рамках наперёд заданной исследователем модели. В эту группу методов входит кластерный, факторный регрессионный и другие аналитико-статистические методы, которыми мы попытаемся оценить СЭР на проводимую государственную программу и дать сравнительную характеристику этих методов, а также определить наиболее подходящий из них для использования в качестве основного метода оценки влияния реализации Федеральных целевых программ (ФЦП) на экономику региона.

Вместе с тем не секрет, что сегодня во всех применяемых подходах к оценке существует целый ряд существенных методологических проблем [см. 1]. В большинстве своем существующие методы оценки не адекватны наиболее важным проблемам, и по ряду причин они работают в пределах принятых методологических ограничений. Например, в условиях недостаточности ресурсов, что часто является следствием ограниченности данных. Более того, в некоторых случаях методологические проблемы могут быть непреодолимыми (или труднопреодолимыми). Несмотря на это, зарубежными специалистами и учёными было сделано несколько попыток преодоления некоторых из них, связанных, в первую очередь, с оценкой эффективности региональной политики, особенно в отношении проблем определения временных периодов и расчётов реально измеренных так называемых «чистых эффектов». Чем обусловлены эти проблемы и методологические трудности? На наш взгляд, для ответа на этот вопрос можно предложить следующие соображения.

Во-первых, известные трудности в измерении влияния политики возникают из-за временных рамок исследования. Большинство оценочных исследований охватывают период в несколько лет в недавнем прошлом, но возникает проблема учета любых «нестандартных» особенностей периода, которые могут исказить результаты (например, экономический спад). Достаточно короткий период также затрудняет оценку длительности эффектов, вызванных политическими мерами, хотя это проблема частично может быть решена использованием продольных исследований и долговременными обзорами.

Во-вторых, ряд проблем был обнаружен при попытке определить «чистый эффект» мер региональной политики. При этом при проверке многие данные оказались ненадежными или попросту неточными, особенно когда они были основаны на непроверенных суждениях и оценке фирм, получающих государственную поддержку (в заявочных формах и почтовых опросах). Кроме того, возникают проблемы и в измерении параметров занятости, особенно при учете числа увольнений и совместительства.

Как было сказано выше, в странах ЕС существует широкий спектр подходов к оценке региональной политики. Существует и обширная литература по методам и приемам оценки региональной политики [1, 8-10, 16]. И тем не менее возобновление в последние годы интереса к оценке факторов и направлений регионального экономического и политического развития не только за рубежом, но и в России требует, по нашему мнению, не только продолжения, но и расширения и углубления исследований в указанной области.

Расставляя приоритеты при выборе метода оценивания, необходимо помнить тот факт, что затраты на проведение исследования играют, чаще всего, основную роль для государственных органов, которые решают вопрос о том, быть или не быть той или иной оценке. Исходя из этого, мы считаем, что лучше сфокусировать внимание и ресурсы на ограниченном количестве важных вопросов и аспектов оценивания, чем пытаться оценить эффективность всего (а, следовательно, ничего). Приоритет при этом, без сомнения, принадлежит объективным методам оценки.

Поэтому мы предлагаем следующую схему оценивания реакций региона на политику федерального центра. С помощью кластерного анализа мы разобьем массив социально-экономических показателей, заложенных в ФЦП для ее оценки на группы схожих показателей по определенным признакам, что позволит упростить дальнейшую обработку данных и сократит массив показателей [7]. Кластерный анализ позволит нам также сформулировать гипотезы относительно взаимозависимости тех или иных параметров, входящих в кластер. С помощью уравнений нелинейной регрессии мы осуществим проверку сформулированных гипотез и определим степень корреляции отобранных показателей, что позволит количественно выразить взаимозависимость (а также реакцию) одного показателя с другим(и).

Кроме того, уравнение нелинейной регрессии позволяет изучить процессы и механизмы функционирования, развития и регулирования экономики региона. Построенная на её основе модель позволит рассчитать обобщающие индикаторы регионального развития и их взаимосвязи, в частности, такие, как ВРП на душу населения, среднедушевые доходы населения, уровень безработицы в регионе, обеспеченность населения услугами социальной сферы, инвестиции в основной капитал, поступления налогов и сборов, прирост населения, уровень занятости, доходы и расходы населения и др.

В указанной регрессионной модели, по нашему мнению, достаточно полно могут быть представлены возможности использования рычагов государственного влияния на процессы регионального развития. Она позволит нам дать комплексную оценку каждому конкретному действию государства в регионе через систему взаимосвязанных индикаторов, позволяя оценить не только прямые последствия принимаемых решений, но и вызываемые ими мультипликативные эффекты, как положительные, так и отрицательные.

Список литературы

1. Бачлер Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_501.html (дата обращения – 20.06.2014 г.).
2. Берндт Э.Р. Практика эконометрики: классика и современность: учебник для вузов / пер. с англ. под ред. проф. С.А. Айвазяна. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 863 с.
3. Большая советская энциклопедия // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://enc-dic.com/enc_sovet/Reakcija-105487.html (дата обращения – 15.09.2014 г.).
4. Кузнецова Е.С. Административная реформа в России: применение программных методов оценки// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_356.html (дата обращения – 17.06.2014 г.).
5. Кузнецова Е.С. Обзор учебных курсов по оцениванию программ и политик в англоязычных странах// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/index.php?id_article=398 (дата обращения – 17.06.2014 г.).
6. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588)// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/98991/> (дата обращения – 04.09.2014 г.).
7. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. – 323 с.
8. Ashcroft B. The Evaluation of Regional Economic Policy: The Case of the United Kingdom, in K Allen// *Balanced National Growth*, Lexington Books, Toronto, 1979. – 112 p.
9. Bachtler J., Michie R. A. New Era in EU Regional Policy Evaluation?// *The Appraisal of the Structural Funds, Regional Studies*, 29 (8), 1995. – 7 p.
10. Eric McVittie, Swales J. K. *Regional Policy Evaluation: Ignorance, Evidence and Influence/ Strathclyde Discussion Papers In Economics*// Department of Economics University Of Strathclyde Glasgow, 2003. – P. 19-25.

11. European Commission// Evaluation design and management, Volume 1, MEANS Collection: Evaluating socio-economic programs. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. – P. 17.
12. Learmonth D.L., Munro A., Swales, J.K. Multi-Sectoral Cluster Modelling: The Evaluation of Scottish Enterprise Cluster Policy// European Planning Studies, vol. 11., 2003. – P. 6-15.
13. Love A. J. Evaluation Methods Sourcebook II// Ottawa: Canadian Evaluation Society, 1995. – 167 p.
14. Posavac E. J., Raymond G. C. Program Evaluation: Methods and Case Studies// 7th ed. Upper Saddle River. – NJ: Prentice-Hall, 2006. – 320 p.
15. Program evaluation methods: Measurement and Attribution of Program Results 3d ed.// Minister of Public Works and Government Services.: Public Affairs Branch Treasury Board of Canada, Secretariat, 1994. – 147 p.
16. Taylor J. The Evaluation of UK Regional Policy: How much Progress has been Made?// Regional Policies and Comparative Advantage// Edward Elgar, Cheltenham. – UK.: 2002. – 36 p.

Рецензенты:

Останин В.А., д.э.н., профессор кафедры экономической теории Владивостокского филиала Российской таможенной академии, г. Владивосток.

Зеленцов В.В., д.и.н., профессор кафедры экономики и финансов Института экономики и управления на транспорте Морского государственного университета им. адм. Г.И. Невельского, г. Владивосток.