

Е. М. Козаков, д-р экон. наук, проф.,
Е. А. Пилюгин, аспирант
Институт экономики УрО РАН, Екатеринбург

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ¹

В статье рассмотрены вопросы, связанные с проблемой выбора оптимального методологического подхода к оценке результативности социальных инвестиций, направляемых на развитие локальных индустриальных территорий. Даны общие определения и последовательное описание каждого из предложенных научных подходов.

В качестве методологической базы при оценке результативности социальных инвестиций нами предлагается использование следующих научных подходов.

1. Системный подход рассматривает территории как сложной социально-экономической системы.

2. Сценарный подход предусматривает разработку нескольких сценариев развития объекта исследования.

3. Социально-экономический подход основан на максимальном учете качественно-количественных параметров, характеризующих качество жизни населения.

4. Программно-целевой подход – построение программы развития территории на основе предварительной разработки системы целей и задач.

Рассмотрим сущность каждого из перечисленных подходов подробнее.

При оценке результативности социальных инвестиций, направляемых на развитие индустриальных территорий, в качестве базового элемента методологии, по нашему мнению, следует принять *системный подход*.

С учетом того, что локальные территории обладают определенной целостностью,

причем гораздо более ярко выраженной, чем целостность крупных регионов (таких, как субъекты РФ), а также характеризуются наличием в своей структуре разнообразных компонент, различных по своей природе (социальной, демографической, политической, экологической и т. п.), описание которых невозможно только одними экономическими методами, в качестве основы для разработки методических положений по оценке результативности социального инвестирования индустриальных территорий следует использовать системный подход. Поскольку именно системная методология позволит раскрыть сущность взаимосвязанных между собой процессов социального инвестирования, происходящих внутри единой территориальной социально-экономической системы.

Использование терминологического аппарата системной методологии на территориальном уровне продиктовано потребностью в учете не только экономических и географических, но также социальных, социально-экономических и институциональных особенностей объекта исследования. Системный подход необходим при определении результативности социальных инвестиций, поскольку является фундаментом для изучения и управления такими сложными системами, какими являются территориальные социально-экономические системы. Упрощенное рассмотрение территориальной системы, используемое в статистике и экономическом анализе, не позволяет дать

¹ Статья подготовлена при поддержке Программы фундаментальных исследований Президиума УрО РАН № 22 «Оценка социально-экономической эффективности и прогноз последствий инновационного технологического развития экономики Урала».

глубокую и осмысленную оценку процессов социального инвестирования, а следовательно, не позволяет сделать всесторонние выводы о его состоянии и выполнить прогноз его результативности при разработке перспективных планов развития локальных территорий. По мнению некоторых отечественных ученых: «...именно системные исследования, включающие системный подход, общую теорию систем и системный анализ, являются практически единственной междисциплинарной научной парадигмой»².

Необходимо отметить целесообразность использования раздельного подхода к оценке *хода выполнения* социальных проектов и *результатов* социального инвестирования (их системных проявлений в социальной сфере и соответственно их воздействий на экономический рост, уровень жизни, демографическую ситуацию и т. п.). При учете и использовании раздельной оценки хода и результатов процесса социального инвестирования можно прийти к внешне парадоксальному выводу: ход выполнения социального инвестирования на данной конкретной территории может быть проведен блестяще, а его результаты для населения территории могут быть нулевыми или даже отрицательными. Нет сомнений в том, что любой процесс инвестирования, в том числе и социального, в итоге следует оценивать по его конечному результату. Очевидно и то, что хорошо проведенный (правообеспеченный, четко организованный, осуществленный в установленные сроки) процесс социального инвестирования территории – одно из первичных условий его высокой результативности. Проблема состоит в том, что результативность эта не исчерпывается, более того, не определяется ходом инвестирования. В связи с этим следует отметить, что реализацией социально-ориентированных проектов чаще всего занимаются одни люди, а ощущают их последствия – другие группы людей. Именно поэтому население территорий столь часто остаётся недовольным конечными результатами, казалось бы, хорошо проведенного процесса социального инвестирования.

Следует также добавить, что при системной оценке результативности социальных инвестиций на территориальном уровне крайне важно различать *обязательные* и *возможные* (вероятные) результаты подобного рода инвестирования. Не менее важно учитывать различия в незамедлительных и отдалённых последствиях реализации социальных инвестиций. Проблема здесь заключается в следующих основных моментах.

Во-первых, оценка социальных эффектов, как правило, проводится по тем последствиям, которые проявляются немедленно (а это, как правило, далеко не самая весомая часть системного результата социального инвестирования).

Во-вторых, в программах социально-экономического развития локальных территорий, предусматривающих осуществление социально-ориентированных проектов, их немедленные и отдаленные результаты вообще не разделяются.

В-третьих, оценка отдаленных последствий социального инвестирования наиболее сложна и ответственна уже потому, что наиболее ощутимые результаты преобразований социальной сферы (и положительные, и отрицательные) во всей их системной полноте могут проявиться лишь в перспективе.

Основой для построения методики оценки результативности социальных инвестиций, направляемых на развитие индустриальных территорий, служит системный анализ. «Особенностью системного анализа является не сравнение локальной территории с нормативно-эталонной базой, как это принято в планировании, не ранжирование с похожими территориями, не расчет экономического потенциала и степени его использования, что очень часто встречается в настоящей практике, а независимое от внешних баз сравнение и построенное только на особенностях самой территориальной системы, сравнение её реального состояния с вероятным состоянием, соответствующим целям развития, сформулированным в недрах самой системы»³.

В экономической литературе отмечалось⁴, что реализованный системный подход,

² Шеломенцев А.Г., Зобнин Б.Б., Рожков А.А., Орлова Е.А. Выбор сценариев структурного преобразования территории. Препринт. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2004. С. 18.

³ Орлова Е.А. Диагностика состояния территориальной социально-экономической системы. Препринт. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН. 2003. С. 47.

закрывающийся в рассмотрении территории в качестве социально-экономической системы, применим к проблемам регионального обновления вообще и социального инвестирования в частности, а положительный опыт, полученный при решении этих вопросов, необходимо тиражировать и использовать с учетом местной специфики.

Сущность *социально-экономического подхода* к социальным инвестициям состоит в максимальном качественно-количественном учете последствий реализации программных решений в области социального инвестирования территории, определяемых такими важнейшими социально-экономическими категориями, как уровень, условия и образ жизни населения⁵. Социальный аспект инвестирования включает необходимость системного рассмотрения трех взаимосвязанных элементов: возможностей использования трудовых ресурсов, обеспечения нормальных условий труда и создания нормальных социально-бытовых условий жизни за счет развития социальной инфраструктуры. Принципиальное отличие социально-экономического подхода от утилитарного экономического состоит в том, что если экономические оценки базируются на тех или иных стоимостных показателях, то социально-экономические оценки требуют учета таких социальных параметров, не все из которых могут быть выражены в стоимостной (количественной) форме.

Исследование структурных взаимосвязей территориальной системы при решении вопросов социального инвестирования с точки зрения социально-экономического подхода должно базироваться на следующих основополагающих принципах.

1. Центральным субъектом территориальной социально-экономической системы является ее население. Данный принцип имеет определяющее значение с точки зрения организации аналитического исследования. Применительно к индустриальным территориям, находящимся в состоянии структурных

⁴ Козаков Е.М., Кожуховский И.С., Рожков А.А., Михель В.Е., Копысова А.С. Обоснование стратегии реструктуризации сырьевых территорий. Препринт. Екатеринбург: УрО РАН, 2002. С. 51.

⁵ Донской С.Е., Шеломенцев А.Г., Козлова О.А. Оценка результативности освоения недр регионов России: Препринт. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2006. С. 8.

преобразований, важнейшей нерешенной задачей является оценка результативности мероприятий, в нашем случае социальных инвестиций, направленных на преодоление сложившейся депрессивной социально-экономической обстановки, оказывающей негативное влияние на показатели *уровня и условий жизни* людей, а также на параметры *качества наличного населения* исследуемой территории.

2. Необходимость четкого определения наиболее важных перспективных направлений и планируемых мероприятий по социальному инвестированию, исходя из того фундаментального положения, что решение всех экономических задач должно рассматриваться в качестве функции решения задач социальных.

3. Оценка результативности социальных инвестиций должна основываться на количественно-качественном подходе. Количественный анализ осуществляется статистическими методами на основе стандартизированных процедур (опросов населения, отбора социальных показателей и т. п.). Качественный же анализ предусматривает глубокое осмысление и обобщение как статистических данных, так и результатов наблюдения конкретных фактов, свидетельств, высказываний, изучения документов, текстов и т. п. Дополнение количественных данных качественными оценками направлено на получение более объективной, целостной картины процесса социального инвестирования территорий.

В то же время направление и результативность разрабатываемой и осуществляемой органами власти различного уровня региональной политики в области социального инвестирования во многом зависит от той системы координат, при помощи которой эта политика оценивается. При этом такая оценка обязательно должна учитывать общественное мнение и интересы населения конкретных муниципальных территорий. Чтобы быстро и надежно оценить результативность социальных инвестиций, предлагается использовать некую индикаторную сеть, которая была бы достаточно чувствительна к любым изменениям в социальной сфере территории во времени и пространстве. И эти изменения можно было бы количественно измерить на реальном множестве территориальных общественных систем.

Причем методика таких измерений должна соответствовать целям социальной стабилизации и перспективного развития конкретных муниципальных образований.

На всех стадиях системного анализа применяются хорошо отработанные методы. Широкий круг статистических методов анализа трендов, факторного анализа, статистической экстраполяции и ряд традиционных показателей используются в качестве инструментов получения информации о будущем на этапе прогнозирования предполагаемых социальных инвестиций. Однако использование этих методов требует наличия большого количества достаточно достоверной исходной информации, что связано со значительными затратами усилий исследователей. В связи с этим в системном анализе обычно предпочитают получать информацию о будущем менее трудоемкими и более эффективными процедурами экспертных оценок, статистические же методы используются лишь при наличии заранее подготовленного хорошего статистического материала.

Социологические методы представляют собой различные приемы массового обследования населения территории с целью определения мнения жителей относительно происходящих процессов и степени их влияния на социальную инфраструктуру муниципальных районов.

Комплексность оценки достигается за счет использования сети индикаторов, а не одного интегрального показателя, что позволяет анализировать всю совокупность происходящих на территории процессов социального инвестирования и их последствий.

В пользу правомерности как количественных, так и качественных оценок, следует отметить тот факт, что еще М. Вебер, Т. Веблен и другие экономисты начала XX века рассматривали экономику как результат сложнейшего взаимодействия экономических, социально-политических, культурных и нравственных факторов. В работах отечественных и зарубежных экономистов неоднократно подчеркивалось, что эффективность экономической системы должна оцениваться по такому критерию, как «качество жизни», под которым понимаются не только количественные показатели (например, валовой национальный продукт на душу населения или производительность

труда), но и более широкий учёт степени удовлетворения человеческих потребностей, определяемых системой моральных ценностей, качеством образования, состоянием прав и свобод личности и т. п.⁶. В последний период времени, в стремлении сформулировать стратегию реформирования экономики России, качественным оценкам уделяется возрастающее внимание, поскольку гуманизация и социализация экономики, усиление социальной ориентации производства, сохранение генофонда населения, снижение степени криминализованности общества и т.д., не может быть выражено только одними количественными параметрами⁷. Поэтому необходимость использования как количественных, так и качественных показателей при оценке результативности социального инвестирования территорий очевидна.

Оценка результативности социальных инвестиций, направляемых на развитие локальных территорий, должна основываться также и на *сценарном подходе*⁸, который заключается в следующих основных положениях:

- 1) обозначение миссии локальной территории с учетом ее значения в региональном (а в отдельных случаях и в общенациональном) масштабе;
- 2) разработка системы целей и задач, их ранжирование по значимости и распределение по времени реализации;
- 3) уяснение тенденций развития территории в связи с гипотетически возможными вариантами сценариев;
- 4) обоснование стратегического выбора (предпочтительного сценария) на основе сопоставительных качественно-количественных оценок наиболее приемлемых вариантов;
- 5) оценка возможных источников финансовых ресурсов и др.

Результатом такой работы должен стать прогноз долгосрочного развития социальной сферы территории – объекта исследования,

⁶ См. например: *Серебряков В.Г.* Теория экономического равновесия. М. 1973.

⁷ Стратегия реформирования экономики России (Аналитический доклад ИЭ УрО РАН) // Вопросы экономики. 1996. № 3.

⁸ Козаков Е.М. и др. Указ. соч. С. 41.

исходя из следующей основополагающей предпосылки: главное – обеспечение повышения уровня, качества и улучшение образа жизни населения, проживающего на рассматриваемой территории, на основе приоритетного развития социальной сферы (медицинского обслуживания, образования, общественной безопасности, бытовых услуг и т. д.).

В пользу приоритетности социальных критериев инвестирования свидетельствует и тот факт, что исходным элементом обоснования государственной политики дальнейшего развития территории должна быть выбрана не производственная специализация, не развитие промышленного производства, а жизнь людей. В предварительной работе по обоснованию принципов территориального развития необходимо получить ответы на следующие вопросы:

- Как индустриальное развитие отразится в ближайшей и отдаленной перспективе на взаимоотношениях производства с окружающей средой, и как это скажется прежде всего на людях, живущих на данной территории?
- Как развитие промышленности повлияет на сложившийся жизненный уклад (здесь имеются в виду национально-этнические и исторические особенности населения, его самобытность, культура, трудовые и бытовые традиции и т. д.)?
- Какие потребуются изменения в действующем законодательстве и какие будут нужны новые законодательные и нормативные акты на всех уровнях управления?

Все это требует специальных системно-организованных исследований, позволяющих адекватно оценить текущую и спрогнозировать будущую ситуацию. Но вместе с этим не стоит забывать, что «приоритет социальных ориентиров не может означать игнорирования интересов развития промышленности, поскольку материальное производство остается основополагающей базой решения не только региональных, социальных и экологических проблем, но и общегосударственных задач в целом»⁹.

При рассмотрении вопросов социального инвестирования на депрессивных террито-

риях в обязательном порядке необходимо определиться с критериями оценки «депрессивности» территорий. По нашему мнению, следует исходить из того, что в конкретных кризисных условиях таковыми могут считаться только *специально выделенные локальные образования* (в масштабе муниципальных районов) и только те из них, в которых выполняются следующие два условия:

- во-первых, без принятия мер государственной поддержки депрессия будет иметь необратимый характер;
- во-вторых, у данной территории есть программа выхода из депрессивного состояния.

С учетом этого рекомендуемый подход основывается на следующих основных положениях:

- 1) «депрессивность» не «бюджетная необеспеченность» и не просто «спад», «безработица» и т. п., а сложное явление, которое должно характеризоваться адекватным набором критериев и оценочных показателей;
- 2) «депрессивная территория» – не пространство субъекта Федерации с «размыванием» по нему незначительных средств государственной поддержки, а точка концентрированного приложения этих средств;
- 3) из значительного числа таких «точек» в целях государственной поддержки должен быть отобран минимум наиболее критических;
- 4) по каждой из отобранных «точек» уже должна существовать, если не программа, то, по крайней мере, концепция выхода из депрессии.

И, наконец, выделенный нами в начале статьи *программно-целевой подход* при оценке социальных инвестиций заключается в следующих основных положениях:

- четкая формулировка стратегических целей и тактических задач социального инвестирования и развития локальной территории;
- описание поддающихся количественным оценкам ожидаемых результатов реализации социальных программ, включая как непосредственные результаты, т. е. предостав-

⁹ Шеломенцев А.Г. и др. Указ. соч. С. 16.

ление социально-направленных услуг определенного качества и объема, так и конечные результаты, т. е. эффект от предоставленных услуг для их получателей – людей, проживающих на данной муниципальной территории;

- наличие системы показателей для измерения результатов реализации социальных программ и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для оценки прогнозов;
- обоснование потребностей в ресурсах для достижения целей социального инвестирования и результатов про-

гнозов.

Итак, в основе определения направлений финансирования социальных инвестиций должен использоваться подход, опирающийся на обеспечение их максимальной результативности, то есть распределение средств исходя из достижения конечных общественно значимых результатов.