

# МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН

*М.Д. Захаров,*

*магистрант кафедры управленческого консалтинга, факультет информационных бизнес систем, Московский физико-технический институт (ГУ).*

*Адрес: г. Сергиев Посад, ул. К. Либкнехта, д. 6/27, кв. 33,*

*e-mail: mzakharov@ibs.ru*

*В настоящей статье приводится описание модели оценки эффективности функционирования особых экономических зон. Методологической основой для создания модели послужили концепции «бюджетирование, ориентированное на результат» (БОР) и «Сбалансированная Система Показателей» (ССП). Совместное применение этих подходов позволило выстроить иерархию целей и результатов, достижение которых оценивается с помощью спроектированных ключевых показателей.*

**Ключевые слова:** бюджетирование по целям, иерархия целей, свободные экономические зоны, оценка эффективности, BSC.

## 1. Особые экономические зоны

Сегодня ведется множество разговоров и дискуссий по поводу необходимости преодоления сильной сырьевой зависимости экономики России, и её перевода на инновационный путь развития. Серьезность проблемы не вызывает сомнения, так как развитие инновационной сферы было провозглашено на государственном уровне в качестве важнейшей стратегической задачи. Для выполнения этой задачи и повышения конкурентоспособности страны на мировых рынках необходимо вместо латания дыр в существующей экономической системе совершить качественный скачок, или, как назвал это Президент в своем выступле-

нии на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года», «инновационный прорыв»<sup>1</sup>.

Важнейшим шагом на пути модернизации экономики является создание особых экономических зон (ОЭЗ), как одного из механизмов новой инновационной экономики.

В соответствии с Федеральным законом № 116 – ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» под ОЭЗ понимается «определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатываю-

<sup>1</sup> Выступление В.В. Путина на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» 8 февраля 2008 года

щих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции, транспортной инфраструктуры, а также туризма и санаторно-курортной сферы»<sup>2</sup>. Эксперты сходятся во мнении, что ОЭЗ — это перспективный инструмент для решения стоящих перед страной задач по привлечению инвестиций, диверсификации экономики и преодоления инфраструктурных ограничений [1].

Создание законодательной базы, на основании которой работает механизм ОЭЗ, стало одной из главных предпосылок, способствующих успеху в реализации идеи особых зон. Однако помимо этого необходимо грамотно управлять зонами, осуществлять жесткий контроль над использованием бюджетных средств и деятельностью хозяйствующих субъектов — резидентов ОЭЗ.

Обозначенные выше функции возложены на Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ), которое, согласно Положению «О Федеральном агентстве по управлению особыми экономическими зонами», оказывает государственных услуг и осуществляет правоприменительные функции в сфере управления особыми экономическими зонами, а также контроль за выполнением соглашений о ведении промышленно-производственной или технико-внедренческой деятельности.

Главной целью деятельности РосОЭЗ является обеспечение эффективного функционирования особых экономических зон. Для достижения этой цели Агентству необходим гибкий и надежный механизм управления. Таким механизмом может стать Модель, разработанная для оценки эффективности функционирования особых экономических зон. Использование этой Модели позволит грамотно распределять выделяемые бюджетные ресурсы для достижения целей функционирования ОЭЗ и, в конечном итоге, добиться тех социально значимых результатов, для получения которых ОЭЗ создавались.

## 2. Стратегическая карта РосОЭЗ

Основой при разработке Модели оценки послужили две взаимодополняющие концепции: бюджетирование, ориентированное (БОР) на результат и сбалансированная система показателей (ССП).

Суть подхода БОР [2] состоит в определении явной взаимосвязи между затратами, понесенными

бюджетом, и ожидаемыми социально значимыми результатами от функционирования зон. Сделать это предлагается, используя показатели социальной и экономической эффективности государственных расходов.

Под социальной эффективностью понимается достижение определенного социального результата в расчете на единицу затрат. Эти результаты являются конечными результатами деятельности РосОЭЗ. В предлагаемой системе ключевых показателей выделяются два уровня конечных результатов, рассматриваемых на уровне функционирования ОЭЗ и на уровне региона, на территории которого расположена ОЭЗ.

Под экономической эффективностью в БОР понимается объем выпуска товаров (услуг) на единицу затрат. Соответствующие результаты рассматриваются в качестве непосредственных результатов деятельности РосОЭЗ.

Однако использование только эти двух групп показателей делает затруднительным получение обобщенных оценок эффективности функционирования ОЭЗ и объективного представление о фактическом влиянии, которое оказывают мероприятия, реализуемые РосОЭЗ, на получаемые конечные результаты, ожидаемые от работы ОЭЗ. Чтобы справиться с этой сложностью, при разработке Модели увеличено количество измерений, в рамках которых рассматривается функционирование ОЭЗ и деятельность РосОЭЗ, и детализированы показатели, рекомендуемые БОР. Это было сделано в соответствии с принципами Сбалансированной системы показателей [3, 29].

Синтез двух описанных методологий позволил добиться качественно иного результата при создании Модели, нежели можно было бы получить, используя каждую методологию по отдельности. Так БОР говорит только о том, что есть конечные и непосредственные результаты деятельности государственной организации и важно установить взаимосвязь между ними. И, если с конечными результатами деятельности гос. органов все более или менее ясно, то непосредственные результаты явно неоднородны и нуждаются в систематизации. Чтобы оценка непосредственных результатов носила комплексный характер и охватывала все аспекты деятельности РосОЭЗ, предлагается рассмотреть деятельность по управлению зонами с позиций перспектив сбалансированной системы показате-

<sup>2</sup> См. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (с изменениями от 3 июня, 18 декабря 2006 г., 30 октября 2007 г., 23 июля 2008 г.)

лей — финансовой, клиентской, процессной и перспективы персонала.

Особый интерес представляет клиентская перспектива. Если говорить о РосОЭЗ, то для него конечными «клиентами» являются регион и все российское общество. Именно эти клиенты ожидают социально значимых (конечных) результатов от создания ОЭЗ. В области же непосредственных результатов деятельности РосОЭЗ особенно четко просматривается процессная составляющая (то есть, процессы реализации полномочий и функций Агентства) и не столь явно остальные перспективы ССП. Однако, клиентская перспектива также нашла здесь свое место: в качестве внутренних клиентов выступают резиденты ОЭЗ. Они хоть и не являются конечными получателями благ, создаваемых за счет ОЭЗ, но без них эти блага просто не появились бы.

Таким образом, в результате совместного применения описанных методологий модель оценки функционирования особых экономических зон приобретает вид трехуровневой структуры (см. рис. 1), позволяющей в явном виде показать качественные различия упомянутых целей и результатов деятельности РосОЭЗ.

На нижнем уровне представлены процессы Агентства, соответствующие его полномочиям, определенным Положением о РосОЭЗ. Здесь мы можем говорить о непосредственных результатах процессов РосОЭЗ (всего в Модели определено 11 результатов) и измерять их достижение (см. рис. 2).

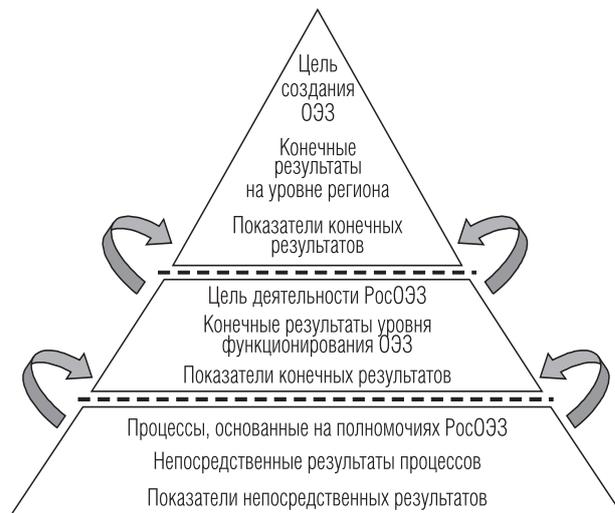


Рис. 1. Концептуальное представление Модели оценки

На среднем уровне представлена цель деятельности РосОЭЗ — *Обеспечение эффективного функционирования ОЭЗ*. Результатом, оцениваемым на данном уровне, является *Рост объемов производства продукции и услуг резидентов ОЭЗ*.

Наконец, на верхнем уровне представлена стратегическая цель создания ОЭЗ — *Содействие инновационному развитию экономики*. Поскольку влияние ОЭЗ, прежде всего, сказывается на темпах развития прилегающих территорий и регионов, в которых расположены зоны, то и ожидаемые социальные результаты рассматриваются на уровне региона. К ним относятся: *Рост инвестиционной привлекатель-*



Рис. 2. Процессы сопровождения жизненного цикла ОЭЗ и резидента

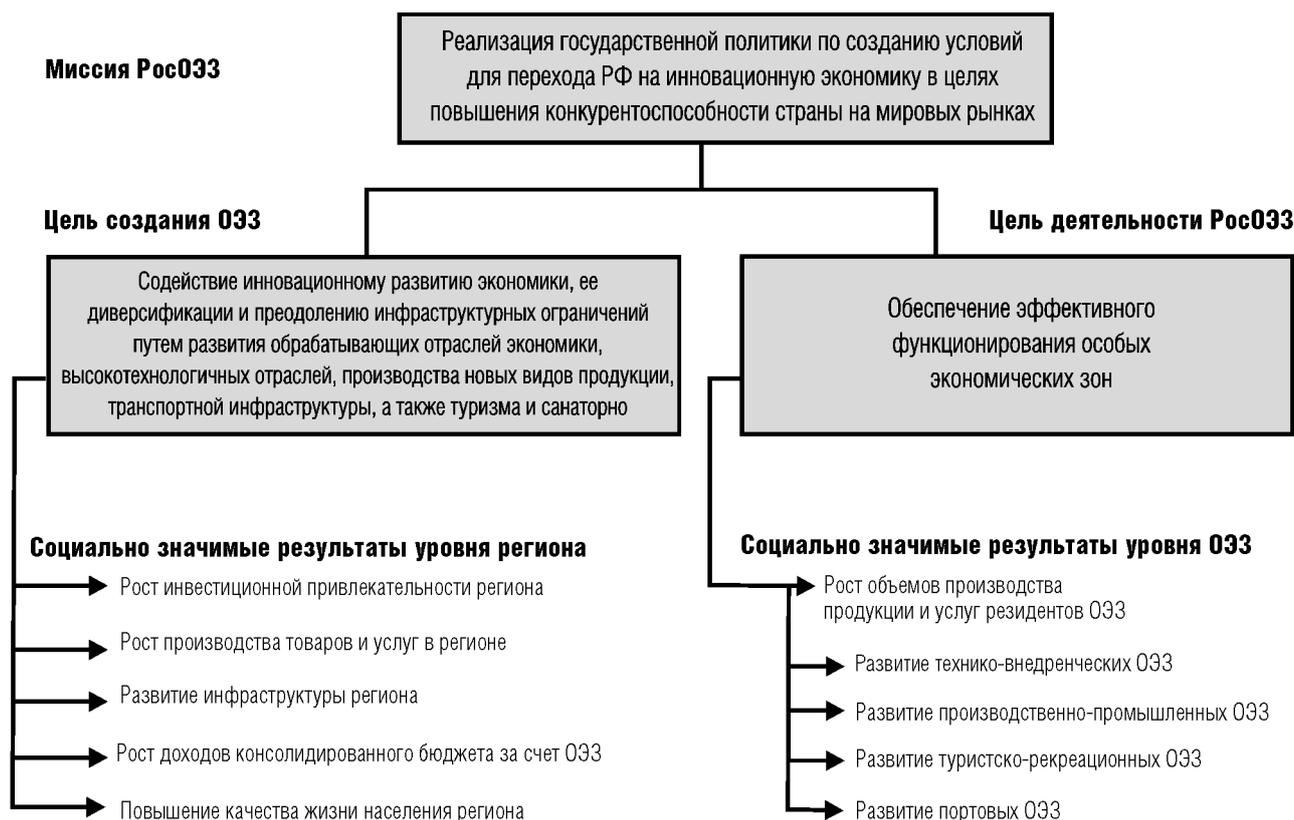


Рис. 3. Цели и конечные результаты уровня ОЭЗ и уровня региона

ности региона, Рост производства товаров и услуг в регионе, развитие инфраструктуры региона и другие (см. рис. 3).

Особенностью полученной таким образом стратегической карты РосОЭЗ является то, что основной показатель успеха РосОЭЗ – это результаты в осуществлении миссии Агентства, сформулированной в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности на 2009 – 2011 годы.

Миссия РосОЭЗ включает в «реализации государственной политики по созданию условий для перехода РФ на инновационную экономику, в целях повышения конкурентоспособности страны на мировых рынках»<sup>3</sup>. Её выполнение осуществляется через удовлетворение потребностей внутренних клиентов – резидентов ОЭЗ. Залогом успеха являются результаты процессов, основанных на полномочиях РосОЭЗ, которые достигаются при обязательной поддержке нематериальных активов (знания, умения и навыки сотрудников Агентства и т.д.). В итоге на стратегической карте четко вырисовывается цепь причинно-следственных связей, по которой можно проследить, как результаты выполнения процессов РосОЭЗ влияют на достижение цели создания ОЭЗ.

Теперь, когда четко сформулированы конечные и непосредственные результаты, необходимо спроектировать показатели, которые позволяли бы оценить степень их достижения.

### 3. Ключевые показатели деятельности РосОЭЗ

За основу будущей системы показателей были взяты существующие показатели РосОЭЗ, которые хотя и позволяли получить достоверную оценку отдельных аспектов деятельности Агентства, в целом характеризовались неполнотой и недостаточной обоснованностью выбора некоторых показателей. Как следствие этого, в действующей системе показателей не было возможности проводить анализ влияния деятельности РосОЭЗ на эффективность функционирования зон и на развитие прилегающих территорий и региона. Для улучшения существующей системы показателей был существенно расширен состав показателей и произведена их разбивка по уровням, благодаря чему удалось выстроить основные причинно-следственные связи, отражающие их взаимовлияние.

Показатели для оценки результатов проектировались, исходя из следующих принципов:

<sup>3</sup> См. Доклад РосОЭЗ о результатах и основных направлениях деятельности на 2009-2011 годы

- ◆ релевантность оцениваемому результату;
- ◆ принципиальная возможность сбора показателей (то есть, уже собираются статистические данные, необходимые для вычисления значений показателей);
- ◆ стоимость сбора показателей;
- ◆ простота автоматизации вычисления, хранения и визуализации показателей в информационной системе.

Особенностью данной системы является то, что в ней используются показатели двух типов — интегральные индексы и частные показатели. **Интегральный индекс** характеризует степень достижения непосредственного или конечного результата в целом, то есть, каждому результату ставится в соответствие свой интегральный индекс. Интегральный индекс рассчитывается как свертка нескольких **частных показателей**, соответствующих отдельным наиболее важным аспектам соответствующего результата.

Например, одним из непосредственных результатов процесса РосОЭЗ «Контроль деятельности резидентов ОЭЗ и ОЭЗ в целом» является Выполнение требований экологического законодательства (см. Рис. 2). Для оценки степени достижения этого результата используется Индекс экологической нагрузки на территорию. В состав индекса входит четыре показателя:

P1 — Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, тыс. руб.;

P2 — Забор воды из природных водных объектов для использования, куб. километров;

P3 — Сброс загрязненных сточных вод, млрд. куб. метров;

P4 — Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников, тыс. тонн.

Эти показатели фактически являются измерителями, значение которых формируется непосредственно в процессе деятельности резидентов ОЭЗ. Основными источниками значений этих показателей являются статистические данные, собираемые Росстатом.

Используя данный подход и описанные выше критерии, были разработаны показатели для комплексной оценки деятельности РосОЭЗ, функционирования ОЭЗ и влияния зон на развитие региона. Показатели для верхнего уровня Модели были выбраны из перечня собираемых Росстатом показателей социально-экономического развития субъектов РФ как наиболее релевантные конечным результатам, сформулированным для данного

уровня Модели. Средний уровень Модели практически полностью был закрыт существующими показателями, использующими Агентством<sup>4</sup>. Показатели для нижнего уровня разрабатывались с нуля на основании нормативных документов РосОЭЗ.

#### 4. Методики расчета и оценки

Для расчета и оценки показателей, включенных в Модель, предлагается несколько различных подходов описанных далее.

##### Расчет интегрального индекса

В общем виде формулу для расчета интегрального индекса можно представить в виде средневзвешенной суммы:

$$[\text{Интегральный индекс}] = \frac{\sum_{i=1}^n (K_i \times P_i)}{\sum_{i=1}^n K_i}, \text{ где}$$

$P_i$  — оценка частного показателя, произведенная по одному из возможных методов (см. ниже).

$K_i$  — коэффициент значимости  $i$ -го частного показателя.

$n$  — количество показателей, входящих в индекс.

При вычислении значения интегрального индекса частные показатели учитываются с различными весами, соответствующими относительной значимости этого показателя среди других показателей, входящих в интегральный индекс.

Первоначально, значения коэффициентов значимости проставляются на основании экспертных оценок. Оценки могут выставляться экспертами как напрямую (по заданному правилу — шкале, числовому диапазону), так и с использованием более точного инструмента, позволяющего минимизировать воздействие субъективного фактора. Таким инструментом является, например, метод парных сравнений [4]. В дальнейшем эти оценки могут уточняться на основании анализа собранного массива статистических данных по показателям, например, по методикам, описанным в [5].

Для вычисления частных показателей, входящих в индекс, используется один из следующих методов.

##### Использование шкал оценки

Для экспертной оценки частных показателей используются шкалы оценок.

Шкала оценки — это пятибалльная шкала, по которой частные показатели могут быть оценены от 1 (наихудшее значение) до 5 (наилучшее значение) баллов.

<sup>4</sup> См. Приказ РосОЭЗ от 27 марта 2008 г. N П/0037 «Об утверждении основных целевых показателей эффективности деятельности РосОЭЗ»

Например, при расчете *Индекса качества оказания государственных услуг* используются показатели *Оценка времени оказания государственных услуг*, *Оценка отношения государственных служащих к исполнению своих обязанностей*, *Оценка удобства процедуры оказания государственных услуг*, рассчитываемые с применением следующей шкалы:

- 5 — Полностью удовлетворен;
- 4 — Скорее удовлетворен;
- 3 — Нейтральное отношение;
- 2 — Скорее не удовлетворен;
- 1 — Полностью не удовлетворен.

Оценка каждого частного показателя, полученная по шкале, подставляется в формулу расчета индекса. Формула для расчета индекса принимает следующий вид:

$$\begin{aligned}
 & [\text{Индекс качества оказания государственных услуг ОЭЗ}] = \\
 & ((K1 \times [\text{Средняя по анкетам оценка времени оказания государственных услуг}] + \\
 & K2 \times [\text{Средняя по анкетам оценка отношения государственных служащих к исполнению своих обязанностей}] + \\
 & K3 \times [\text{Средняя по анкетам оценка удобства процедуры оказания государственных услуг}]) / \\
 & (K1 + K2 + K3) / 5
 \end{aligned}$$

Деление на 5 вводится в формулу для того, чтобы привести значение индекса в интервал от 0 до 1, как это установлено для всех значений интегральных индексов.

#### Использование базы для сравнения

Оценка частных показателей может быть получена с помощью баз для сравнения. В этом случае шкалы для сравнений строятся на основе оценки отклонений фактических значений показателей от нормативов, лучших практик, средних значений по региону и т.д.

Примером такой оценки может служить сравнения значений показателей для двух муниципальных образований (МО) — «прилегающего» и «контрольного». В качестве «прилегающего» выбирается МО, на которое ОЭЗ оказывает максимальное влияние, например, МО, на территории которого ОЭЗ находится. В качестве «контрольного» выбирается такое МО, которое по уровню развития изначально близко к «прилегающему», т.е. на момент создания ОЭЗ обладает близкими к «прилегающему» МО значениями индексов и показателей.

В этом случае шкала оценки на примере показателя *Инвестиции в основной капитал, направленные*

*на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов* может выглядеть следующим образом:

- 5 — В «прилегающем» МО намного выше, чем в «контрольном» МО
- 4 — В «прилегающем» МО выше, чем в «контрольном» МО
- 3 — В «прилегающем» МО не отличается от «контрольного» МО
- 2 — В «прилегающем» МО ниже, чем в «контрольном» МО
- 1 — В «прилегающем» МО намного ниже, чем в «контрольном» МО

Расчет интегрального индекса в данном случае осуществляется по следующей формуле:

$$\begin{aligned}
 & [\text{Индекс экологической нагрузки на территорию}] = \\
 & ((K1 \times [\text{Оценка инвестиций в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов}] + \\
 & K2 \times [\text{Оценка забора воды из природных водных объектов для использования}] + \\
 & K3 \times [\text{Оценка сброса загрязненных сточных вод}] + \\
 & K4 \times [\text{Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников}]) / \\
 & (K1 + K2 + K3 + K4) / 5
 \end{aligned}$$

#### Использование интервала возможных значений

Если для частного показателя известен (или можно предположить) интервал возможных значений, то оценка такого показателя производится по формуле:

$$\begin{aligned}
 & [\text{Оценка частного показателя, } P] = \\
 & (P_{тек} - P_{min}) / (P_{max} - P_{min}),
 \end{aligned}$$

где

$P_{тек}$  — текущее значение показателя,

$P_{min}$  — минимально допустимое значение показателя,

$P_{max}$  — максимально возможное (реалистичное) значение показателя, запланированного РосОЭЗ.

Текущее значение показателя ( $P_{тек}$ ) может быть:

- ◆ вычислено с использованием других (первичных) данных;
- ◆ получено путем экспертной оценки;
- ◆ получено путем прямого замера, например, для такого показателя как *Фактическое время ожидания в очереди*.

Для каждого из частных показателей установлены фиксированные минимальные ( $P_{min}$ ) и максимальные ( $P_{max}$ ) значения. Эти значения могут быть установлены на основании лучших практик или плановых заданий.

В результате вычислений оценка частного показателя может принять отрицательное значение или значение больше 1. Для урегулирования этой ситуации производится нормировка:

♦ если значение оценки показателя, рассчитанное по формуле, оказывается отрицательным, то считать его равным нулю;

♦ если значение оценки показателя, рассчитанное по формуле, оказывается больше 1, то считать его равным единице.

При применении данного подхода к оценке частных показателей необходимо учитывать, что в состав одного интегрального индекса могут попадать «разнонаправленные» показатели, то есть, для одних показателей предполагается рост (стремление к  $P_{max}$ ), а для других снижение (стремление к  $P_{min}$ ). К первой категории относится, например, показатель *Объем инвестиций резидентов в ОЭЗ в текущем периоде*, ко второй — *Фактическое время ожидания в очереди*.

Для единообразия представления всех индексов и удобства последующего анализа принято следующее соглашение: 1 считается лучшим значением индекса, 0 — худшим. Исходя из этого, для всех показателей, значение которых должно снижаться, их оценка подставляется в формулу для расчета индекса в виде  $(1 - P)$ .

### 5. Источники информации и регламенты

Расчет интегральных индексов и показателей уровня региона осуществляется один раз в год. Для расчета могут быть использованы данные, собираемые Территориальными органами Федеральной службы государственной статистики. Учитывая уровень целей и результатов, достижение которых отражают эти индексы и показатели, повышение частоты их расчета не является целесообразным.

Расчет интегральных индексов и показателей уровня ОЭЗ осуществляется один раз в квартал. Информация по некоторым показателям собирается Территориальными управлениями РосОЭЗ непосредственно в ОЭЗ — у резидентов и хозяйствующих субъектов ОЭЗ. Расчет индексов и показателей чаще, чем раз в квартал, является нецелесообразным, поскольку создает при сборе исходной информации значительную нагрузку на резидентов и хозяйствующих субъектов. Исключение составляют показатели, приведенные в Приложении к Приказу РосОЭЗ от 28 марта 2008 г. N П/0037 «Об утверждении основных целевых показателей эффективности деятельности РосОЭЗ». Эти показатели входят в состав *Общего индекса развития ОЭЗ* и

рассчитываются ежемесячно. К ним относятся:

♦ Количество зарегистрированных резидентов ОЭЗ;

♦ Количество созданных рабочих мест в ОЭЗ;

♦ Объем частных инвестиций (объем инвестиций резидентов и хозяйствующих субъектов, не являющихся резидентами ОЭЗ);

♦ Объем производства товаров и услуг.

Расчет интегральных индексов и показателей уровня процессов РосОЭЗ производится один раз в квартал. Исключение составляет Индекс оперативности создания ОЭЗ, для которого в силу его специфики достаточно производить расчет один раз в год.

### 5. Выводы

В статье дано описание *Модели оценки эффективности функционирования особых экономических зон*, позволяющей РосОЭЗ контролировать процессы функционирования и развития ОЭЗ и оценивать влияние зон на регионы и территории, в которых они расположены. Модель включает три уровня оценки, каждый из которых относится к своей области: уровень процессов управления РосОЭЗ, уровень функционирования ОЭЗ и уровень региона. Спроектирована стратегическая карта РосОЭЗ, включающая набор взаимосвязанных целей и результатов деятельности, связанной с функционированием зон. Разработаны показатели, которые позволяют оценить степень достижения запланированных результатов, сформированы методики и регламенты расчета этих показателей. ■

### Литература

1. Интернет-конференция от 23 июня 2008 года на тему: «Создание и функционирование особых экономических зон в России: первый опыт» [http://www.rosez.ru/index.html?news\\_id=2777](http://www.rosez.ru/index.html?news_id=2777)
2. Бюджетирование, ориентированное на результат: цели и принципы. Экорис-НЭИ. 2002 г. — 16 с. (<http://www.ecorys.ru/>)
3. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. — М.: Олимп-Бизнес, 2003 — 304 с.
4. Саати Т. Принятие решений при зависимостях и обратных связях. Аналитические сети. — М.: Лик, 2008. — 466 с.
5. Савич А.В., Ципес Г.Л. Как оценить влияние отдельного проекта на конечные результаты программы: мнения и факты. — Управление проектами и программами, 3 (11), 2007