Османова А. М.,
ассистент Северо-Кавказского горно-металлургического института
(государственного технологического университета)
г. Владикавказ

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ-АЛАНИЯ

Для современного этапа социально-экономического развития России и ее регионов важным фактором является обеспечение высоких темпов экономического роста, прежде всего, в базовых отраслях, к которым относится и аграрный сектор экономики.

Действенным средством формирования эффективных управленческих решений в сельском хозяйстве, сочетающим опору на рыночные механизмы с мерами государственного воздействия на социально-экономические процессы, является программно-проектный подход, позволяющий обеспечить разработку оптимальных вариантов структурных преобразований аграрного сектора экономики, сбалансировать разнонаправленные интересы входящих в него хозяйствующих субъектов, мобилизовать необходимые для осуществления структурных изменений ресурсы.

Под *программно-проектным управлением в аграрном секторе экономики* понимается совокупность методов управления, осуществляемая посредством применения программ и проектов, направленная на достижение поставленных целей развития отраслей, направлений и объектов сельского хозяйства, сопряженная с задачами социально-экономического развития региона.

В число основных признаков программно-проектного подхода, по нашему мнению, следует включать следующие:

— наличие обоснованной и четко сформулированной цели (или нескольких целей), которая включает другие подцели и задачи;

— ориентация на конкретный результат, который имеет количественную оценку;

— этапность реализации, обеспечение позитивных логически взаимосвязанных изменений в состоянии объекта;

— наличие множества заинтересованных участников с делегированием им полномочий и ответственности;

— относительно длительная продолжительность осуществления во времени при четко установленном начале и окончании реализации;

— обособленность программ и проектов от окружающих объектов;

— наличие новизны, приводящей к неповторимости и оригинальности;

— наличие специального и ограниченного бюджета;

— единство руководства и управления, наличие организационных структур.

Аграрному сектору Республики Северная Осетия-Алания (РСО-Алания) в настоящее время присущи все проблемы, которые сложились в целом по РФ в связи с формированием и развитием рыночных отношений. В сельском хозяйстве республики, за годы рыночных реформ, были осуществлены коренные преобразования: аграрная сфера демонополизирована, цены либерализованы, а большинство сельхозпредприятий приватизированы.

Усиление на этой основе конкуренции стало существенным фактором стабилизации потребительского рынка, насыщения его продовольственными товарами.

Следует отметить, что общая динамика основных показателей сельскохозяйственных предприятий РСО-Алания до настоящего времени отражает негативные последствия перехода к рыночным отношениям (табл. 1).

Таблица 1

Динамика основных показателей крупных и средних сельскохозяйственных предприятий РСО-Алания [1]

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004
Число хозяйств	91	93	89	86	88
Среднегодовая численность работников, чел.	26721	22465	10104	8599	7114
- то же на одно хозяйство	293,6	241,6	113,5	100,0	80,8
Сельхозугодия, тыс. га	388,5	286	238,2	211,9	203,2
- то же на одно хозяйство, га	4269	3075	2676	2464	2309
Посевная площадь, тыс. га	197,0	169,0	143,3	140,7	134,4
- то же на одно хозяйство, га	2165	1817	1610	1636	1527
Поголовье КРС, тыс. гол.	124,8	66,3	20,0	17,3	11,8
- то же на одно хозяйство, гол.	1371	713	225	201	134
Поголовье коров, тыс. гол.	32,7	22,7	7,9	6,9	5,0
- то же на одно хозяйство, гол.	359	244	89	80	57
Поголовье свиней, тыс. гол.	181,8	73,4	19,1	13,0	7,4
- то же на одно хозяйство, гол.	1998	789	215	151	84
Поголовье овец и коз, тыс. гол.	115,6	48,3	8,6	7,7	7,2
- то же на одно хозяйство, гол.	1270	519	97	90	82
Птицы всех видов, тыс. гол.	1926,7	713,0	590,0	344,0	409,0
- то же на одно хозяйство, гол.	21173	7667	6629	4000	4648

[1] Цгоев Т.В. Организационно-экономический механизм хозяйствования в аграрном секторе (на примере РСО-Алания). Автореферат на соискание ученой степени кандидата экономических наук. — Владикавказ, 2006, с. 14.

Как видно из данных таблицы, практически все показатели имели тенденцию к снижению: площадь сельхозугодий сократились в 1,9 раз; посевная площадь — в 1,5 раз; поголовье КРС — в 10,6 раз; птицы всех видов — в 4,7 раз.

Сложное положение сельского хозяйства получило отражение в общих финансовых результатах его деятельности республики (рис. 1).

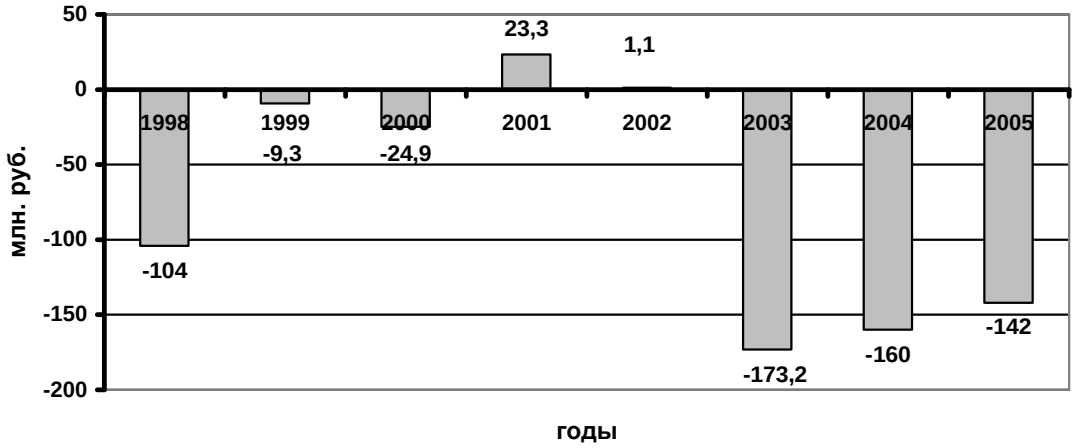


Рис. 1. Сальдированный финансовый результат сельского хозяйства РСО-Алания

Сальдированный финансовый результат сельского хозяйства фактически отражает финансовый кризис отрасли.

Анализ организации программно-проектного управления в аграрном секторе экономики РСО-Алания показывает основные проблемы, которые требуют своего дальнейшего разрешения.

Недостаточная системная направленность национального проекта «Развитие АПК» и республиканских аграрных программ и проектов, отмечаемая некоторыми авторами. [2] Впрочем, этот недостаток присущ всей аграрной политике республики. В своем большинстве программные мероприятия носят разрозненный характер и не обеспечивают решение комплексных проблем достижение нужного результата внедрения. Так, отсутствие проектов по мелиорации и борьбе с неблагоприятными погодными условиями приводят к значительным потерям урожаев. Осенью 2005 г. в РСО-Алания посеяли 37 тысяч гектаров озимых, что меньше, чем в предыдущем году. Но и этим посевам непоправимый ущерб нанесли январские морозы - пострадало более 8,5 тысячи гектаров посевов озимых культур, то есть четвертая часть всего, что посеяли. Потерян урожай плодов 2005 года и на 825 гектарах плодоносящих садов, погибло более 508 га молодых садов и ягодников. На весь объем весенне-полевых работ потребуется более 400 миллионов рублей. Для сельхозпредприятий - это неподъемная сумма.[3] В этой связи следует отме-

[2] Кредит — средство, но сегодня и цель / Северная Осетия, 22 февраля 2006 г.
[3] В АПК назрели перемены / Северная Осетия 4 мая 2006 г. с. 2.

тить еще одну проблему, без которой невозможно устойчивое функционирование сельского хозяйства, а также аграрных программ и проектов — *недостаток финансовых ресурсов и отсутствие резервного финансового фонда*, который способствует устранению локальных кризисных явлений, например, последствий природных катаклизмов и т.п.

Низкий уровень научной обоснованности программно-проектных разработок. Вся совокупность программ и проектов РСО-Алания на определенный период формируется не планомерно, она не исчерпывает перечень подлежащих решению базовых задач структурного реформирования регионального агрохозяйственного комплекса. Одной из причин сложившейся ситуации является отсутствие научно обоснованной социально-экономической (в том числе аграрной) политики, базирующейся на программных методах и нацеленной на предотвращение масштабной структурно-технологической деградации региональной аграрной системы, сохранение и мобилизацию потенциала ее стратегического развития. Остается на весьма низком уровне научная обоснованность программно-проектных разработок: все они были сформированы без привлечения широкой научной общественности (главным образом вузовской), без применения прогрессивного научного инструментария и современных технологий, не прошли необходимой научной экспертизы.

В программно-проектных разработках сохраняется на относительно невысоком уровне современное интеллектуальное обеспечение — технико-технологическое, информационное, маркетинговое, кадровое и т.д. Кроме того, при формировании и осуществлении программ и проектов почти не осуществляется реальный учет рисков и их обоснование. Нередко программы и проекты развития аграрного сектора не имеют конъюнктурной основы в виде реально проведенных исследований спроса и предложения, они отражают всего лишь субъективные представления разработчиков о ситуации на рынке сельхозпродукции.

Программно-проектное управление осуществляется в условиях низкой технической оснащенности сельскохозяйственных производителей, устарелости применяемых технологий, которая означает изначально низкую производительность, повышенные потери и себестоимость, что, в конечном итоге, приводит к недостаточным финансовым результатам сельскохозяйственной деятельности. Например, на начало августа 2006 г. оставались неубранными 300 гектаров озимых зерновых культур в Алагирском и Кировском районах. В остальных районах урожай этих культур уже убран. В среднем с гектара в республике собрано по 22 центнера зерна, на уровне прошлого года. Самая высокая урожайность - в хозяйствах Ирафского района - 27,8 центнера; самая низкая – в сельхозпредприятия Правобережного (18 центнеров), Кировского (18,1 центнера) и особенно Дигорского (15,3 центнера) районов. Столь низкие показатели - результат просчетов агрономических служб местных хозяйств, слабая организация уборочных работ, приведшая к дополнительным потерям урожая. В итоге, хозяйства этих районов остались внакладе: понесенные на выращивание озимых затраты не окупились урожаем. А значит, и

результаты финансово-хозяйственной деятельности по итогам года оказались под угрозой «минуса», со всеми вытекающими последствиями.[4]

При подобном подходе программно-проектное управление, ориентированное на устаревшую технико-технологическую основу сельскохозяйственных производителей, не способно устранить корневые проблемы сельского хозяйства республики.

Программно-проектное управление не решает проблемы отсутствия сопряженности интересов между участниками рынка (производителями, посредниками и потребителями), неразвитости полноценной инфраструктуры сельхозрынка. Местный сельхозтоваропроизводитель еще не в состоянии обеспечить республику собственными продуктами животноводства и обеспечить ее продвижение до потребителя. Ряд лет в животноводстве республики сохраняется неблагоприятная тенденция: сокращаются поголовье скота и производство продукции. И в 2005 году не удалось остановить снижение валовых надоев в общественном секторе, снизилась численность крупного рогатого скота. Забой поголовья в хозяйствах оправдывают убыточностью отрасли, долгами по зарплате и другими причинами.[5]

Сложной проблемой национального проекта и республиканского программно-проектного управления остается механизм доступа к кредиту. Большинство сельхозтоваропроизводителей не могут вписаться в жесткие рамки банковских условий в связи с тем, что у них отсутствует залоговая база, а финансовое состояние — критическое. Все сельское хозяйство республики функционирует в условиях очень ограниченных финансовых ресурсов. Аграрная сфера — это сфера рискованного инвестирования, здесь многое определяется природными факторами, а окупаемость капиталовложений медленная. При этом - еще и долги по налоговым платежам, за энергетические и другие ресурсы. Темпы роста отрасли низкие и составляют в 2005 году всего 100,4 процента к 2004 году, что означает низкие доходы производителей сельхозпродукции и их низкие возможности самофинансирования своей деятельности. Даже льготный кредит для крестьянина не всегда является выгодным по причине низкой рентабельности сельхозпродукции и длительного срока окупаемости кредитов.

В программах и проектах аграрного развития республики отсутствуют мероприятия, направленные на повышение квалификации работников. Высокие технологии сельхозпроизводства, эксплуатация современных почвообрабатывающих комплексов на создаваемых машинно-технологических станциях и в автоматизированных животноводческих комплексах требует высокой квалификации обслуживающего персонала. Однако за последние годы практически разрушена система повышения квалификации кадров. Более 90 процентов сельскохозяйственных работников и специалистов РСО-Алания за последние 20 лет не повышали свою квалификацию и не обновляли свои знания на семинарах и специализированных занятиях. Не произошло

---

[4] Козырев Н. Кого огорчили итоги жатвы / Северная Осетия, 8 августа, 2006.
[5] Суанов С. В АПК назрели перемены / Северная Осетия 4 мая 2006 г. с. 2.

и заметного увеличения оплаты труда в сельском хозяйстве, что затрудняет привлечение квалифицированных специалистов или обучение их за собственный счет.

Программно-проектное управление РСО-Алания не обеспечивает сбалансированности между крупными и мелкими агрохозяйствами, например, не предусматривает создание крупных товаропроизводителей, не использует возможности кооперации и интеграции мелких хозяйств. Здесь необходима согласованная работа Северо-Осетинского филиала «Россельхозбанка» с Министерством сельского хозяйства и продовольствия республики при участии Правительства РСО-А. Крупные проекты могут обеспечить прорыв в отрасли: технологический, финансово-экономический. Такие проекты легче контролировать, и именно они определят лицо агропромышленного комплекса республики на будущее. Но это не означает, что в национальном проекте не должно остаться места фермеру или владельцу личного подворья. Их предлагается кредитовать в рамках направления «стимулирование малых форм хозяйствования в АПК». Но и здесь упор нужно делать не на примитивные формы хозяйствования при помощи ручного труда, а на современные, которые используются в передовых аграрных странах. В настоящее время сельское хозяйство республики несет значительные потери из-за нехватки, сельскохозяйственной техники. По этой причине, например, в 2006 году из 185 тысяч гектаров пашни в республике засеяны озимыми культурами только 37 тысяч гектаров. Из остальных 148 тысяч гектаров в хозяйствах смогли вспахать лишь половину.

Необходимо повысить уровень профессионализма разработки программ и проектов в аграрной сфере РСО-Алания. Разработку проектов часто поручают специалистам в области «технологии» идеи, что приводит к «однобокому» раскрытию сущности предлагаемого проекта. С учетом того, что большинство республиканских специалистов давно не повышали свою квалификацию, не имеют возможности для проведения современных исследований или привлечения высоких технологий мирового уровня, в республиканские проекты часто закладываются устаревшие идеи, создающие основу для утраты конкурентоспособности продукции, производимой местными производителями. Практически все республиканские программы относятся к областям, сферам или отраслям низких (редко – средних) технологий, что в принципиальном плане делает все программно-проектное управления республики устаревшим и неконкурентным, так как, по большому счету, все программы и проекты должны быть «высокотехнологичными».[6]

Кроме того, разработчики в своем большинстве не являются специалистами в области программно-целевого управления и планирования. Изложенное выше позволяет сделать вывод о необходимости существенного повышения уровня обоснованности и качества осуществления программно-проектной деятельности в целях обеспечения реализации стратегических целей социаль-

[6] Цогоев В.Г. Стратегическая реконструкция хозяйственного комплекса Республики Северная Осетия – Алания. Владикавказ: Иристон, 2002.

но-экономической, в том числе, аграрной политики РСО-Алания. Предлагаются следующие пути совершенствования программно-проектной деятельности в республике.

1. Совершенствование метода индикативного планирования в программно-проектном управлении. В рамках разработки методологии программно-проектного управления аграрным сектором экономики предлагается использовать индикативное планирование и соответствующую систему индикаторов.

Под индикатором в программно-проектном управлении мы понимаем — внешне хорошо различимый и особо значимый показатель измеряемого признака потенциального или фактического результата программно-проектного управления в аграрном секторе экономики, с помощью которого устанавливается наличие, отсутствие признака и его состояние.

Система индикаторов программно-проектного управления — система показателей, в своей совокупности количественно характеризующая варьирование состояния аграрного сектора экономики и конъюнктуры сельскохозяйственного рынка с целью выявления тенденции и влияния на них реализуемых программ и проектов аграрного развития.

При формировании системы индикаторов необходима их группировка по следующим признакам (рис.2):

Рис. 2. Группы индикаторов оценки проектно-программного управления

В целом примерная система индикаторов программно-проектного управления аграрным сектором экономики региона представлена в табл. 2.

Обоснованность и полнота системы индикаторов, а также комплекса дополнительных локальных показателей, определяющих, например, социальную эффективность программ и проектов, в этих условиях определяет точность оценки влияния программно-проектного управления в системе факторов развития сельского хозяйства региона.

Таблица 2

Система индикаторов программно-проектного управления аграрным сектором экономики региона

Наименование индикатора	**Ед. изм.**
Бюджет объекта (регион, аграрный сектор, предприятие)	

Сумма расходов на реализацию программ и проектов, всего	тыс. руб.
в том числе:	тыс. руб.
Собственные средства	тыс. руб.
Привлеченные средства	тыс. руб.
Сумма бюджета социально-экономического развития на заданный период, всего	тыс. руб.
Сумма расходов бюджета на реализацию программ и проектов, всего	тыс. руб.
Доля расходов на реализацию программ и проектов в общей сумме расходов бюджета	%
Сумма расходов по отдельным видам программ и проектов	
Средняя сумма расходов на 1 программу и проект	тыс. руб.
Сумма налоговых поступлений в соответствующий бюджет (субъекта РФ, территориального образования), всего	тыс. руб.
Средняя доля налоговых поступлений от реализации программ и проектов в общей сумме налоговых поступлений	тыс. руб.
Увеличение (снижение) доли расходов на программы и проекты по сравнению с прошлым периодом	%
в том числе отдельно по отраслям и направлениям:	
Доля расходов на строительство	%
Доля расходов на оборудование	%
Доля расходов на создание новых видов продукции и т.д.	%
Результат реализации программ и проектов, в том числе:	
Доходы	
Расходы	
Общие сведения по программам и проектам развития объекта аграрного сектора экономики	
Количество программ и проектов, реализуемых в аграрном секторе экономике региона в текущем периоде, всего	ед.
Распределение программ и проектов по отраслям и направлениям	ед.
Доля программ и проектов по отраслям и направлениям, в общем их количестве	%
Отношение количества программ и проектов, реализуемых в текущем периоде к прошлому периоду	%
Количество программ и проектов, приходящееся на 1 объект экономики	коэф.
Отрасли аграрного сектора экономики (животноводство, растениеводство, строительство и др.)	
Количество программ и проектов по объектам отрасли	коэф.
Затраты на реализацию программ и проектов по отраслям	тыс. руб.
Ожидаемый прирост объема продукции в отрасли за счет реализации программ и проектов, всего	%
Фактический прирост объема продукции в отрасли за счет реализации программ и проектов, всего	%
Фактический/ожидаемый прирост объема продукции в отрасли за счет реализации программ и проектов, всего	%
Доля крупнейшей программы (проекта) в общем объеме затрат на программы и проекты	%
Объем продукции отрасли на 1 программу и проект	тыс. руб.

Прирост объема продукции отрасли на программу и проект	тыс. руб.
Доходы занятых работников в отрасли	
Соотношение среднего душевого дохода, занятых работников в отрасли региона и прожиточного минимума до реализации программ и проектов	коэф.
Средняя зарплата на 1 занятого в отрасли до и после реализации программ и проектов	тыс. руб.
Отношение средней зарплаты в отрасли до и после реализации программ и проектов к средней зарплате в экономике региона	коэф.
Соотношение средней заработной платы, занятых в отрасли до и после реализации программ и проектов к прожиточному минимуму	коэф.
Доля занятых в отрасли, имеющих средние душевые доходы ниже прожиточного уровня	%
Занятость в аграрном секторе	
Численность занятых в отрасли до и после реализации программ и проектов	%
Прирост численности занятых по отраслям до и после реализации программ и проектов	%
Общая доля занятых в экономике до и после реализации программ и проектов	%
Уровень безработицы до и после реализации программ и проектов	%
Инвестиционная привлекательность (до и после реализации программ и проектов)	
Инвестиции в основной капитал из всех источников финансирования на 1-го занятого в отрасли	тыс. руб.
Структура инвестиций по источникам финансирования	тыс. руб.
Структура инвестиций по объектам-получателям	тыс. руб.
Сумма инвестиции на программу и проект	тыс. руб.
Прирост объема инвестиций в объекты отрасли из всех источников финансирования	%
Доля инвестиций из собственных средств	%
Доля инвестиций производственно-хозяйственного назначения	%
Отношение суммы инвестиций из всех источников к объему производства продукции (работ, услуг) отрасли	коэф.
Индикаторы, используемые для оценки привлекательности сельскохозяйственного рынка региона (до и после реализации программ и проектов)	
Размер рынка	%
Размер ключевых сегментов	%
Скорость роста рынка	%
Диверсификация рынка	
Сезонность спроса	%
Цикличность спроса	%
Чувствительность рынка к ценам	%
Возможности развития рынка	
Структура конкуренции	
Барьеры входа и выхода	
Степень интеграции	
Интенсивность капитала	

Использование производственных мощностей	%
Доступность сырья	
Инфляционная уязвимость	
Аспекты окружения (политические, социальные, демографические)	
Прибыльность	%
Добавленная стоимость	%
Индикаторы, отражающие силу бизнеса аграрного сектора экономики (о и после реализации программ и проектов)	
Доля рынка сельхозпродукции	%
Скорость роста числа сельхозпредприятий	%
Широта ассортимента продуктов местного производства	
Эффективность сбыта	
Эффективность продаж	
Ценовая конкурентоспособность	
Эффективность продвижения	
Средства производства (мощность, расположение, срок эксплуатации и т.д.)	
Стоимость сырья	
Относительное качество товаров и продуктов местного производства	
Относительная прибыльность	%
Использование инвестиций	
Интенсивность НИОКР	
Квалификация персонала	
Относительная рыночная позиция	
Добавленная стоимость	

2. Формирование специализированных подразделений проектно-программного управления. Министерство сельского хозяйства и продовольствия РСО-Алания не содержит в своем составе специализированных подразделений проектно-программного управления. В результате по программно-проектному блоку работ нарушена координация работ, недостаточен мониторинг состояния процесса реализации программ и проектов, плановые расходы не соблюдаются. Данное положение обусловливает необходимость создания при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия РСО-Алания специализированного подразделения, или самостоятельного предприятия (условное название — Служба программно-проектных разработок — СППР), которое бы на постоянной основе и с использованием современных методов и технологий могло осуществлять комплекс мер по разработке и продвижению аграрных программ и проектов.

3. Механизм финансово-кредитного обеспечения программно-проектных разработок в сельском хозяйстве. За последние годы проектное финансирование как новый метод организации в реальном секторе экономики, получает все большее распространение.[7] Определенное число крестьян-

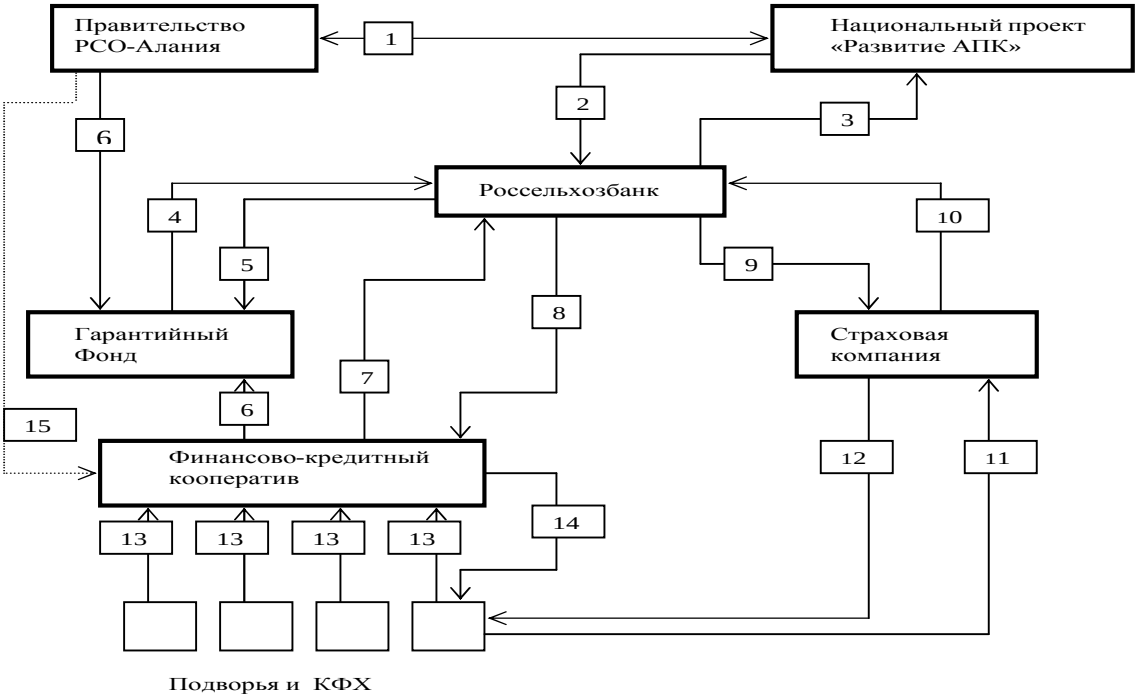
[7] Катасонов В.Ю. Проектное финансирование как новый метод организации в реальном секторе экономики. М.: Анкил, 1999.

ско-фермерских хозяйств и малых сельхозпредприятий могут объединиться в финансово-кредитный кооператив. Кооператив и Правительство РСО-Алания создают Гарантийный Фонд, который облегчит кредитным кооперативам работу с банками. Каждый район получает таких гарантий на определенную сумму (например, один миллион рублей). А чтобы и районные власти чувствовали свою ответственность за работу потребительских кооперативов, залогом этих гарантий также может стать ликвидное имущество районов. Такой залог станет гарантией того, что все кредиты будут, не только выданы по назначению, но и возвращены в срок.

Россельхозбанк осуществляет страхование кредита в страховой компании на основе соответствующего договора. Начало действия договора страхования зависит от времени уплаты страховой премии. Кредит может быть выдан только после самого факта уплаты страховой премии или его первого взноса. В ином случае залог оказывается незастрахованным. Период страхования может быть установлен равным сроку кредита.

Кооператив берет в «Россельхозбанке» кредит согласованного объема (например, до 10 миллионов рублей), а потом выдает займы фермерам и владельцам подворий.

В целом схема участников, взаимодействия и направления финансовых потоков для целей финансово-кредитного обеспечения программно-проектных разработок в сельском хозяйстве представлена на рис. 3.



Условные обозначения: 1— взаимодействие Правительства РСО-Алания и дирекции национального проекта «Развитие АПК»; 2— выделение финансовых средств; 3 — предоставление проектов и отчетов; 4 — предоставление гарантий и залога; 5 — запрос информации о гарантиях; 6 — учреждение Гарантийного Фонда; 7 — обращение за кредитом; 8 — предоставление кредита; 9 — заключение договора; 10 — страховая выплата в

случае наступления страхового случая; 11 — заключение договора о страховании; 12 — страхование проекта; 13 — учреждение Финансово-кредитного кооператива; 14 — получение кредита; 15 — возможное участие в формировании Финансово-кредитного кооператива.

Рис. 3. Финансово-кредитный механизм обеспечения программно-проектных разработок в сельском хозяйстве РСО-Алания

Предлагаемый финансово-кредитный механизм обеспечения программно-проектных разработок в сельском хозяйстве РСО-Алания будет способствовать эффективной реализации национального проекта «Развитие АПК» в республике.