

УДК 330.342.24

И.В. Рощина, Л.С. Гринкевич, И.В. Кащук, Г.С. Рощина

**СКВОЗНОЙ ИНТЕГРИРОВАННЫЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ
ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
ТЕРРИТОРИЙ¹**

Оценка программ развития является условием повышения качества и эффективности управления территорией. В статье рассматривается методика оценки программ местного экономического развития, основанная на сквозном интегрированном подходе. Оценка проводится с точки зрения внешней и внутренней согласованности программ разного уровня. Приведены результаты оценки на примере Томской области.

Ключевые слова: мониторинг, сквозной интегрированный подход, согласованность, внешняя согласованность, внутренняя согласованность, программа социально-экономического развития

Для дальнейшего повышения качества программ социально-экономического развития в рамках стратегического планирования территории необходима оценка, позволяющая выявить их достоинства и/или недостатки на различных этапах, а также обеспечить своевременную и адекватную корректировку.

Обращение к международной практике показывает необходимость индивидуального подхода к управлению местным экономическим развитием с учётом следующих принципов [1]:

1. Интегрированный подход, включая социальные, экологические и экономические вопросы.
2. Стратегия, тщательно разработанная с участием всех заинтересованных сторон и основанная на общем видении.
3. Ряд инициатив — кратко-, средне- и долгосрочных — как катализатор партнёрств и основа формирования уверенности заинтересованных сторон.
4. Эффективно работающие местные лидеры, которые привносят приверженность, доверие и способность объединять группы интереса.
5. Укрепление потенциала управления и групп, действующих на местах, имеет большое значение в реализации программы.
6. Местный орган управления, который должен иметь чувство сопричастности к стратегии местного экономического развития и демонстрировать сильную политическую волю для ее реализации.
7. Политическая, финансовая и техническая поддержка других уровней органа управления, также являющаяся ценной.
8. Интегрированный подход к мониторингу и оценке местного экономического развития.

¹ Работа выполнена при поддержке РГНФ, проект № 08-02-64208а/Т.

В имеющихся работах отечественных авторов реализуются различные подходы к проведению мониторинга и оценки социально-экономического развития муниципального образования. В данной методике при оценке реализации программ и их качества применяется сквозной интегрированный подход, позволяющий обеспечить согласованность используемого инструментария на всех уровнях планирования (целей, задач, показателей, индикаторов и т.д.), а также их увязку (интеграцию) по уровням иерархии рассматриваемых объектов территории (муниципальный район–регион). Рассмотрение согласованности (в рамках данной методики) с двух сторон позволяет выделить внешнюю и внутреннюю согласованность. При этом согласованность оценивается с точки зрения:

- 1) непротиворечивости (целей, задач, мероприятий);
- 2) адекватности (полнота учёта специфики развития муниципального образования);
- 3) релевантности;
- 4) сопоставимости (привязка к временному интервалу).

Интегрированная оценка, как правило, осуществляется с позиций сочетания основных аспектов развития системы: социальных, экономических и экологических. В данной методике интегрированность рассматривается с позиции согласованности целей, задач и мероприятий программы социально-экономического развития муниципального образования и региона. Таким образом, интегрированность отождествляется с внешней согласованностью, т.е. с согласованностью основных тенденций развития. Внутренняя согласованность трактуется, прежде всего, как согласованность всех элементов системы (территориального образования соответствующего уровня) между собой. При этом на уровне региона внешняя согласованность (интегрированность) и внутренняя согласованность становятся тождественными понятиями, что, по нашему мнению, не противоречит системному подходу.

Программы социально-экономического развития муниципального образования предлагается анализировать в соответствии с основными направлениями оценки по следующим этапам:

1. Анализ структуры программы социально-экономического развития муниципального образования.
2. Внутренняя согласованность программы.
3. Интегрированность.

Данная методика базируется на общепризнанных принципах территориального планирования и методах оценки программ социально-экономического развития территорий, представленных не только в научных публикациях, но и в практических документах по стратегическому планированию¹. Основные положения методики были апробированы при анализе

¹ При работе над методикой оценки и мониторинга программ муниципальных образований использовались следующие практические документы: Пособие МЦСЭИ «Леонтьевский центр» «Территориальное стратегическое планирование. Как оценить качество стратегического планирования» (Т. 2); материалы итогового отчета «Интегрированная оценка программы социально-экономического развития Томского района на 2003–2005 гг.», выполненного в рамках совместного проекта «Развитие потенциала интегрированной оценки и планирования для устойчивого

программ социально-экономического развития муниципальных районов Томской области, что позволяет её рекомендовать для специалистов по стратегическому планированию социально-экономического развития территориальных образований разного уровня, а также экспертов, привлекаемых для проведения оценки программ социально-экономического развития.

Анализ программ социально-экономического развития муниципальных образований целесообразно проводить по указанным направлениям, предусматривающим возможность их дальнейшей детализации.

В рамках первого этапа «Анализ структуры программы социально-экономического развития муниципального образования» проводится анализ содержания программы по следующим направлениям:

1.1. Анализ паспорта программы.

1.2. Стартовые условия и оценка исходной социально-экономической ситуации муниципального образования.

При обосновании необходимости решения проблем программными методами на уровне программ муниципального образования должны учитываться цели социально-экономического развития соответствующего региона и Российской Федерации в целом, результаты анализа экономического, социального и экологического состояния региона.

В процессе анализа проводится оценка программы муниципального образования, позволяющая выявить:

1. Степень завершенности анализа.

2. Уровень конкурентоспособности.

3. Тенденции социально-экономических процессов.

4. Влияние внешних факторов, определяющих условия развития муниципального образования.

5. Комплексную оценку социально-экономического положения муниципального образования.

1.3. SWOT-анализ (обоснованность SWOT-анализа результатами анализа внешних условий и внутренних факторов развития муниципального образования).

1.4. Стратегическая цель социально-экономического развития муниципального образования.

1.5. Стратегические приоритеты развития и задачи.

Анализ призван выявить и исключить возможные противоречия между приоритетами и задачами.

1.6. Программа социально-экономического развития муниципального образования:

1.6.1. Система программных мероприятий.

развития» Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и администрации Томской области при поддержке Министерства экономического развития и торговли и Главного управления природных ресурсов по Томской области МПР России; результаты оценки «Программы социально-экономического развития Томской области до 2005 года», проведенной Фондом «Агентство развития Томской области» совместно с Фондом «Институт развития города» (г. Москва) и др.

1.6.2. Перечень инвестиционных проектов.

Учитывая значение привлечения бизнеса к разработке и реализации программы, необходимо также отражение в инвестиционных проектах участия всех заинтересованных сторон, в том числе через частно-государственное партнёрство.

1.6.3. Ресурсное обеспечение реализации программы.

1.7. Механизмы реализации программы:

1.7.1. Организация управления программой.

1.7.2. Организация мониторинга и оценки программы.

1.8. Механизмы корректировки.

Проведённая оценка на примере муниципальных образований Томской области позволила сделать выводы, что в девятнадцати муниципальных образованиях структура программ в целом соответствует основным подходам и принципам стратегического планирования, хотя имеется ряд недостатков, требующих устранения или определённой корректировки. Всем муниципальным образованиям рекомендовано включить в программу «Карту заинтересованных сторон» по реализации программы социально-экономического развития района, поскольку это позволит полнее отразить участие общественности и бизнеса в разработке и реализации программ социально-экономического развития. В «Карте заинтересованных лиц» содержится информация о формах взаимодействия (круглый стол, встреча с главой муниципального образования, общественные слушания и т.д.), достигнутых соглашениях, вид участия (бизнес-проект, программное мероприятие), объём ресурсов, приоритетное направление программы.

Шести муниципальным образованиям рекомендовано откорректировать раздел «Программные мероприятия» в соответствии с разработанной формой, представленной в приложении методики. Это позволит обеспечить необходимую полноту и единообразие подачи информации, поскольку она не ограничивается только перечнем основных мероприятий, а даётся развёрнутая их структура, объём и источники финансирования с обязательным указанием размеров финансирования за счёт областного, местного, федерального бюджетов и прочих источников.

Десяти муниципальным образованиям предложено откорректировать раздел «Инвестиционные проекты» в соответствии с разработанной формой, представленной в приложении методики, где должна быть приведена информация о числе рабочих мест, эффекте от реализации проекта (в том числе объёме производства, прибыли, рентабельности), платежах в бюджет (в том числе местный, областной, федеральный).

В рамках второго этапа реализации сквозного интегрированного подхода к оценке программ социально-экономического развития муниципальных образований «Внутренняя согласованность программы» проводится анализ по следующим направлениям:

2.1. Адекватность (соответствие стартовых условий и результатов SWOT-анализа стратегической цели и приоритетам социально-экономического развития муниципального образования).

2.2. Непротиворечивость.

Формируемые цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования должны, с одной стороны, учитывать основные стратегические направления развития, обозначенные в программе социально-экономического развития региона. С другой стороны, должны быть ориентированы на решения основных проблем, выявленных в процессе анализа социально-экономического положения муниципального образования.

Наличие в программе взаимоувязанных элементов логической цепочки «стратегические приоритеты - задачи – программные мероприятия – ожидаемые результаты» является одним из основных условий ее эффективности и предполагает определённую последовательность при ее разработке, оценке и корректировке с учётом особенностей программных мероприятий.

2.3. Релевантность.

При оценке реализации программы с точки зрения соответствия индикаторов поставленным целям следует определять соблюдение/нарушение требования для системы показателей – минимизация числа индикаторов и контрольных показателей при сохранении полноты информации и своевременности ее предоставления.

2.4. Сопоставимость.

Оценку соответствия программных мероприятий и системы целеполагания необходимо осуществлять по следующим направлениям: 1) взаимосвязь программных мероприятий, проектов с целями и задачами в рамках стратегического направления; 2) ресурсная обеспеченность программных мероприятий для достижения поставленных целей и задач развития муниципального образования; 3) достаточность программных мероприятий по достижению целей.

В процессе проведённого анализа программ социально-экономического развития муниципальных образований Томской области с применением сквозного интегрированного подхода были выявлены следующие типичные ошибки:

1. Недостаточно отражаются результаты анализа социально-экономического развития района в SWOT- анализе муниципального образования.
2. Слабо увязываются приоритеты и задачи социально-экономического развития муниципального образования с результатами SWOT- анализа.
3. Некорректно формулируются цели и задачи развития муниципального образования (часто вместо задачи указываются программные мероприятия).
4. Нарушается целостность логической цепочки (стратегические приоритеты-задачи – программные мероприятия) из-за отсутствия программных мероприятий по достижению некоторых задач.
5. Не согласуются сроки реализации программы с планом финансирования программных мероприятий.
6. Недостаточно прорабатываются программные мероприятия.

В рамках третьего этапа реализации сквозного интегрированного подхода к оценке программ социально-экономического развития муниципальных образований «Интегрированность» проводится анализ содержания программы по следующим направлениям:

3.1. Непротиворечивость.

Оценка осуществляется посредством сопоставления системы целеполагания программы муниципального образования (в увязке с его SWOT-анализом) и системы целеполагания региона. При этом недопустимо формальное сопоставление (с точки зрения имеется/отсутствует та или иная цель или задача) без учёта специфики, присущей как муниципальному образованию, так и имеющейся в регионе типологии.

3.2. Адекватность.

В процессе оценки определяется степень «включенности» проблем и потенциальных возможностей развития муниципального образования (SWOT-анализ) в основные проблемы и потенциальные возможности развития Томской области (SWOT-анализ).

3.3. Релевантность.

Оценка призвана определить наличие качественно выполненного анализа отраслевой взаимосвязи региона и муниципального образования, что обусловлено необходимостью:

- обеспечить целенаправленный поиск стратегических инвесторов для развития территории;
- повысить интегрированность целей развития отдельных муниципальных образований в систему целей развития региона;
- сформировать рациональную структуру экономики региона и экономики конкретных муниципальных образований с учётом их специфики и необходимости реализации условий для устойчивого развития;
- своевременно выявлять несоответствие отраслевых структур экономик разного уровня и вносить необходимые коррективы;
- обеспечивать оптимизацию экономики региона, устраняя дублирование и непродуктивную межрайонную конкуренцию для создания условий их самодостаточности и интегрированности в экономику региона.

Данная оценка основывается на результатах анализа сложившейся отраслевой структуры и имеющихся потенциалов территории и призвана определить степень её рациональности и перспектив совершенствования с целью непрерывного поиска резервов экономического роста.

Для оценки программы с точки зрения релевантности в ней должна содержаться информация по следующим направлениям:

1. Анализ имеющейся структуры экономики муниципального образования и её связей с экономикой соседних муниципальных образований и региона в целом.
2. Механизм структурной перестройки экономики муниципального образования.
3. Обоснование привлекательности территории, в том числе инвестиционной, рекреационной и т.д.

3.4. Сопоставимость.

Проводится оценка программ посредством определения наличия программных мероприятий, направленных на решение проблем муниципального образования и финансируемых из разных источников.

При оценке интегрированности программ социально-экономического развития муниципальных образований Томской области было выявлено, что:

1. Программы социально-экономического развития двух муниципальных образований необходимо откорректировать, поскольку невозможно обеспечить анализ согласования с ПСЭР Томской области. Это обусловлено тем, что в одном муниципальном образовании при разработке программы использован отраслевой подход, а в другом – не соблюдены основные подходы к стратегическому планированию.

2. Достаточный уровень согласованности с ПСЭР Томской области показали 15 программ муниципальных образований.

3. Недостаточный уровень согласованности с ПСЭР Томской области показали 3 программы муниципальных образований.

Таким образом, применение данной методики позволяет выявить недостатки программ социально-экономического развития посредством сквозного интегрированного подхода и устранить их в процессе последующей корректировки, тем самым повысив эффективность планирования на территории не только отдельного муниципального образования, но и субъекта Федерации в целом.

Литература

1. Местное экономическое развитие: Краткий справочник. Гвен Свинбурн. Отдел городского развития. Всемирный банк. Вашингтон, Округ Колумбия, 2006 [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.worldbank.org/urban/led– С. 12-13