

СИСТЕМА СКВОЗНОГО МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

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

Оценка программ развития является условием повышения качества и эффективности управления территорией. Рассматривается методика оценки программ местного экономического развития, основанная на сквозном интегрированном подходе. Оценка проводится с точки зрения внешней и внутренней согласованности программ разного уровня.

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

Среди основных подходов к разработке программ социально-экономического развития территорий выделяются программно-целевой подход; диффузионный подход; подход, основанный на балансе интересов между основными хозяйствующими субъектами; геоэкономический подход.

Среди основных трудностей, возникающих при разработке программ и их реализации, следует выделить формирование системы целей, требующей принятия и согласования решений сразу на нескольких уровнях. Согласование целей должно обеспечиваться как по горизонтали, так и по вертикали, поскольку, как показывает практика, цели (задачи) часто носят противоречивый характер. Проблемы согласования вертикальных связей (государство – регион – муниципальное образование) обусловлены сложностью и многообразием целей, решаемых на разных уровнях, и необходимостью поиска компромисса со стороны всех основных групп носителей интересов. Более того, в силу сложности и многоплановости задач по управлению развитием региона с учётом его специфики невозможно создание единой, универсальной и общепризнанной методики оценки программ социально-экономического развития территорий. Целесообразно вести речь лишь о подходах к проведению разработки и оценки программ, использование которых приемлемо при соблюдении общих принципов и логики оценочной деятельности. В связи с этим считаем целесообразным применение сквозного интегрированного подхода как в процессе разработки программ социально-экономического развития, так и на стадии оценки их реализации.

Сквозной интегрированный подход позволяет 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). При этом согласованность рассматривается как внешняя и внутренняя согласованность, оценка каждой из них проводится с точки зрения: непротиворечивости; адекватности; релевантности и сопоставимости.

Интегрированная оценка, как правило, осуществляется с позиций сочетания основных аспектов развития системы: социальных, экономических и экологических. Интегрированность рассматривается с позиции согласованности целей, задач, 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. Хотя на уровне региона внешняя согласованность (интегрированность) и внутренняя согласованность становятся тождественными понятиями, что, по нашему мнению, не противоречит системному подходу.

При рассмотрении соотношения между оценкой и мониторингом ограничимся констатацией, что оценка региональных и муниципальных программ развития – это управленческий инструмент, предназначенный для принятия своевременных и качественных управленческих решений, а основная задача мониторинга заключается в предоставлении необходимой информации для принятия управленческих решений текущего характера и формировании базы для оценки и подготовки стратегических решений.

Управление развитием конкретной территории сталкивается с недостаточной разработанностью инструментария организации мониторинга и оценки реализации программ социально-экономического развития. Использование сквозного интегрированного подхода к формированию системы сквозного мониторинга, учитывающего характеристики различных видов мониторинга, позволяет повысить эффективность управления реализацией стратегических документов на территории различных муниципальных образований и региона в целом.

Важной отличительной характеристикой сквозного мониторинга является то, что он должен проводиться не только систематически, но и представлять собой систему, включающую:

- данные всех подсистем, входящих в большую систему, какой является муниципальное образование или регион;

- обеспечение выхода на мониторинг соответствующих подсистем более высокого уровня территориального образования;

- отражение специфики конкретного территориального образования посредством наличия наряду с блоком обязательных характеристик блока дополнительных.

Сквозной мониторинг может быть представлен как многоуровневая система: сквозной мониторинг поселения – как часть сквозного мониторинга муниципального района; сквозной мониторинг муниципального района – как часть сквозного мониторинга региона и сквозной мониторинг региона в целом, включающий сквозные мониторинги территориальных образований более низших уровней.

Именно системность позволяет обеспечивать муниципальное образование необходимой информацией о состоянии системы в динамике, выявлять и прогнозировать возможные направления ее трансформации. Более того, процесс оценки в рамках сквозного мониторинга ориентирован не на ранжирование территориальных образований по принципу «лучшее – худшее», а на возможность своевременной корректировки.

Важность системы сквозного мониторинга определяется его основными функциями:

- наблюдение за реализацией программы социально-экономического развития конкретного территориального образования в увязке с реализацией программы региона в целом на основе установленной системы показателей (индикаторов);

- определение степени отклонения фактических данных от предусмотренных в процессе достижения системы целеполагания программы;

- проведение диагностики с целью выявления достигнутых результатов, причин появления проблем в управлении и представлений о возможных направлениях их решения;

- выработка оперативных, своевременных управленческих решений по нормализации деятельности территориального образования в соответствии с поставленными стратегическими целями и плановыми показателями;

- обеспечение регулярной текущей корректировки целей и показателей развития территориального образования.

Для того чтобы выполнялись требования сквозного интегрированного подхода к построению системы сквозного мониторинга, необходимо обеспечить организацию информационной системы, которая должна:

- быть достаточно гибкой, чтобы удовлетворить разнообразные потребности различных участников мониторинга на каждом уровне территориальных образований;

- обеспечивать участников мониторинга информацией об основных характеристиках (показателях) реализуемой системы программ (регион – район – поселение);

- выявлять взаимосвязь между элементами мониторинга программ как системы;

- представлять информацию в стандартизированной форме;

- идентифицировать реальные и потенциальные проблемные ситуации.

Новизна данного подхода заключается в интеграции всех элементов организационного механизма процесса мониторинга, которые, как правило, применяются в управлении регион – район – поселение поэтапно и/или изолированно.

В процессе проведения мониторинга все индикаторы увязываются определённым образом:

- 1) цель – индикаторы целей;

- 2) задачи – показатели задач;

- 3) мероприятия – показатели оценки эффективности исполнения мероприятий.

Для того чтобы цели не смешивались со средствами их достижения, в программном документе ожидаемые результаты сформулированы не как некий процесс, а как параметры статичной, конечной ситуации, к которым надо стремиться.

Важность реализации сквозного интегрированного подхода в системе сквозного мониторинга обусловлена тем, что недостатки, выявленные для программ отдельных территориальных образований, значительно усиливаются с учётом их взаимосвязи с другими программами региона в целом, не позволяя обеспечить необходимую эффективность достижения целей развития как отдельных территориальных образований, так и всего региона.

Объектами сквозного мониторинга являются основные составляющие внутренней и внешней среды, системообразующие связи, позволяющие территориальному образованию соответствующего уровня существовать как целостной открытой системе.

Сквозной мониторинг обеспечивает анализ состояния и динамики развития каждого муниципального образования, выявление трансформационных процессов, а также сопоставление с другими территориальными образованиями данного региона, средними показателями по стране.

Полученная в результате реализации системы сквозного мониторинга информация позволит более качественно анализировать реализацию программ социально-экономического развития в регионе, выявлять наметившиеся тенденции, отклонения от поставленных целей/задач и совершенствовать процесс территориального планирования.

Система сквозного мониторинга призвана помочь оценить, в какой мере система стратегического планирования региона (регион – район – поселение) учитывает и реализует следующие принципы:

- принципы системности;

- принципы синергетики;

- принципы комплексности;

- принципы корректности и адекватности;

- принципы мультипликативности.

Оценка качества стратегического планирования территориального образования на основе системы сквозного мониторинга, включая все её уровни и элементы, призвана сформировать представления по основным его направлениям. Остановимся на некоторых из них:

1. Выбор (в том числе его обоснованность) подхода к разработке программы социально-экономического развития. Насколько это согласуется:

- с социально-экономической ситуацией территории соответствующего уровня и региона в целом и тенденциями развития;

- конкурентными преимуществами территории соответствующего уровня в настоящее время и в перспективе по отношению к другим территориальным образованиям данного региона, а также к граничащим с ним регионам;

- определением основных (основного) участников процесса развития по различным направлениям территории соответствующего уровня и региона в целом;

- приоритетами социально-экономического развития территории соответствующего уровня и всего региона.

Система сквозного мониторинга обеспечивает проведение рейтингования всех территориальных образований региона по различным направлениям. Естественно, система сквозного мониторинга должна функционировать в оперативном режиме, что невозможно без её автоматизации. Это позволит всем участникам

процесса реализации программ социально-экономического развития своевременно вносить коррективы, тем самым повышая эффективность реализации программ.

2. Диагностика состояния и перспектив конкретной территории. Должна быть обеспечена полнота представления о конкретном территориальном образовании, его специфике и месте в развитии всего региона, включая следующую информацию:

- описание положения территориального образования и его основные географические характеристики, в том числе территориально-административное деление, полезные ископаемые и т.д.;

- основные социально-экономические показатели в динамике;

- отраслевая структура экономики, её рациональность;

- основная инфраструктура территориального образования;

- обзор программ и проектов, реализуемых с привлечением различных источников, в том числе и с учётом софинансирования;

- выбор (в том числе обоснованность) стратегических приоритетов развития, исходя из: сильных сторон и возможностей, реализация которых в сроки, предусмотренные программой, не предполагает существенных усилий по привлечению необходимых ресурсов; временного аспекта конкурентных преимуществ; возможностей нивелирования негативного влияния слабых сторон;

- описание критических проблем для каждого из приоритетных направлений, а также перечень основных направлений политики по их устранению или нивелированию.

Сквозной мониторинг призван помочь выявить и изучить тенденции развития конкретного территориального образования и степень их согласованности с тенденциями развития региона в целом через индикаторы текущего состояния территориального образования и региона, а также определить их возможные изменения в будущем (как желательные, так и нежелательные).

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 2 августа 2009 г.

3. Потенциальные участники процессов разработки и реализации программы. Насколько выбор обеспечил:

- полноту охвата потенциальных участников процессов разработки и реализации программы;

- полноту охвата реально заинтересованных участников процессов разработки и реализации программы;

- возможности расширения участников данных процессов;

- устойчивость баланса интересов участников обозначенных процессов;

- общественную значимость принципов, лежащих в основе деятельности участвующих сторон;

- мотивацию каждого участника и её непротиворечивость общественно признаваемым ценностям и принципам социальной справедливости.

4. Система программных мероприятий по направлениям, соответствующим стратегическим приоритетам. Насколько она обоснована и учитывает:

- необходимость подобных действий (причины);

- целевую направленность (её качество) мероприятий;

- альтернативные варианты различных видов деятельности по достижению каждой цели;

- наличие механизма отбора приоритетных видов деятельности (в том числе и обоснованность критериев отбора);

- ожидаемые результаты, в том числе по каждому из участников процесса разработки и реализации программы;

- степень согласованности мероприятий федеральных, межрегиональных, региональных и муниципальных программ, реализуемых на данной территории;

- корректность расчётов эффективности реализации мероприятий;

- оценку экологического, экономического, социального эффектов.

Таким образом, сквозной интегрированный подход при формировании и реализации системы сквозного мониторинга позволяет выявить недостатки программ социально-экономического развития муниципальных образований, степень их внутренней и внешней согласованности и повысить эффективность стратегического управления территориальных образований разного уровня.