

Abstract

A. A. Kenzhebaeva

(Academy of public administration under the President of the RK, Astana, Kazakhstan)

DEVELOPMENT PROGRAM OF A LARGE CITY: ISSUES OF IMPLEMENTATION

Keywords: target program, evaluation, efficiency, planning and performance.

The article discusses the implementation of the program of development of the city. A methodology for assessing the effectiveness of targeted development program of a large city is presented. The city authorities should build and adjust their actions by taking into account the views of citizens of the city. Effective implementation of development can be estimated based on the results of a sociological survey of citizens of Almaty, which are presented in the article.

УДК 332.1

A. A. КЕНЖЕБАЕВА

(Академия государственного управления при Президенте РК, Астана, Казахстан)

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ КРУПНОГО ГОРОДА: ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Аннотация. Важным фактором совершенствования механизма программно-целевого планирования является анализ эффективности социально-экономических программ и проектов. В статье рассматриваются вопросы реализации программы развития города Алматы. Представлена методика оценки эффективности целевой программы развития крупного города. Власти города должны выстраивать и корректировать свои действия с учетом мнения проживающего в городе населения. Эффективность реализации программы развития можно оценить по результатам социологического опроса горожан мегаполиса Алматы, которые представлены в статье.

Ключевые слова: целевая программа, оценка, эффективность, планирование, результативность.

Тірек сөздер: мақсатты бағдарлама, баға, тиімділік, жобалау, нәтижелік.

Keywords: target program, evaluation, efficiency, planning and performance.

Программно-целевой метод управления является одним из важных инструментов практической реализации государственной социально-экономической политики страны. Основу стратегии развития областей и крупных городов составляют программы развития территорий. Инструментом реализации государственной стратегии в области развития крупных и малых городов, является

программно-целевой метод управления. На протяжении последнего десятилетия административно-организационный механизм государственного управления Республики Казахстан подвергался существенной модернизации. Изменение иерархии целей и задач, привели к пересмотру целевых программ развития, как на отраслевом, так и на территориальном уровне.

Анализ эффективности социально-экономических проектов на всех этапах был и остается важным фактором совершенствования механизма программно-целевого планирования. В Казахстане целевые программы развития в начале 2000 годов сыграли существенную роль в процессе модернизации системы государственного планирования и управления. Существенным преимуществом целевых программ, стало то, что они обеспечивали прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими результатами. В рамках реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 6 февраля 2008 года «Повышение благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики» была поставлена задача провести комплексную оценку эффективности основных государственных, отраслевых (секторальных) и региональных социально-экономических программ, включая аудит государственных средств, выделявшихся для их реализации [1]. Цель этого аудита – оценить достигнутые результаты, повысить эффективность управления и расходования государственными бюджетными средствами.

В предыдущие годы были предприняты отдельные попытки проведения анализа программ социально-экономического развития. В частности, в Правилах разработки и реализации государственных программ в Республике Казахстан, утвержденных Указом Президента Республики Казахстан от 2 июня 2003 года № 1099, были закреплены отдельные положения, рассматривающие порядок реализации, осуществления мониторинга и оценки эффективности реализации программ [2].

Следует обратить внимание, на то, что уже в 2002 году стали разрабатывать паспорта бюджетных программ, которые были первой попыткой осуществить оценку обоснованности бюджетных заявок государственных органов и результативность использования бюджетных средств администраторами бюджетных программ. Концепция совершенствования бюджетного процесса, рассматриваемая как бюджетирование ориентированное на результат, не имела завершенного, целостного характера.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 июля 2004 года № 779 были утверждены Правила проведения оценки эффективности бюджетных программ, которые определили порядок проведения и систему показателей оценки эффективности бюджетных программ в процессе разработки проекта бюджета, исполнения бюджета, контроля за исполнением бюджета [3].

В настоящее время происходит переосмысление ценности использования целевых программ социально-экономического развития, в том числе в процессе разработки программ развития крупных и малых городов. Достижение цели устойчивого развития города, повышение уровня благосостояния его жителей требует принятия решений по конкретным вопросам социально-экономического развития регионов. Это по существу закрепляется перечнем задач, которые согласно методологии программно-целевого планирования вытекают из иерархии целей, которые в свою очередь закрепляются в государственных программах развития страны. Четкое закрепление целей и задач и их декомпозиция в стратегиях и программах развития территорий, городов позволяет говорить о ценности использования целевых программ на современном этапе реформирования и совершенствования системы государственного управления. Возможности использования программно-целевого метода в ходе формирования и реализации программ развития территорий весьма актуальны и на современном этапе.

Нельзя не отметить, что признание целевых программ в качестве эффективного инструмента практической реализации стратегий развития территорий, до сих пор остается дискуссионным и в настоящее время становится серьезной проблемой при принятии решений о приоритетном финансировании тех или иных направлений социально-экономического развития территорий. За очень поверхностным представлением о программах, как некой возможности получить местными властями из государственного бюджета дополнительные финансовые средства, скрываются глубокие проблемы. С точки зрения экономистов специализирующихся на исследовании региональной экономики и управления, при реализации государственных социально-экономических программ, через механизм программно-целевого метода достигается наиболее эффективное решение конкретных задач, имеющих местное, локальное значение. То есть речь идет о том, что программно-целевое планирование ориентировано на достижение общественно значимых результатов для отдельно

взятого населенного пункта. В то же время, понятно, что расчет местных органов управления на получение дополнительных финансовых ресурсов на развитие подведомственной ему территории снижает стимулы к выработке собственных мер, способствующих росту налоговых поступлений в местный бюджет и формированию условий достаточных для устойчивого развития территории. В чем же преимущества использования программно-целевого метода? В первую очередь он позволяет избежать распыления ограниченных финансовых ресурсов и достичь определенного конечного общественно значимого результата, ориентированного на конкретных потребителей. Формат целевых программ позволяет существенно расширить представление о сущности программного метода, за счет четкого определения целевой аудитории, четкого формулирования цели и задач.

Расширение сферы применения программно-целевого метода в настоящее время целесообразно внедрять, учитывая опыт прошлых лет. Практическая оценка эффективности реализации целевых программ, имеющаяся в Казахстане, представляет сегодня особый интерес.

В данной работе описывается метод оценки, который была пробиран при проведении аудита государственной Программы развития города Алматы на 2003–2010 годы. Цель аудита – оценить достигнутые результаты, уровень эффективности управления и расходования государственных средств. Работа была выполнена в рамках технического задания Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан [4]. Ответственным исполнителем проверки от Института экономических исследований был автор статьи, а независимыми экспертами – д.ф.н., профессор Е. Е. Бурова и к.э.н. Е. Вечкинзова. Оценка эффективности данной программы базировалась на использовании таких документов, как «План мероприятий по реализации государственной Программы развития г. Алматы на 2006–2008 годы» от 14 декабря 2006 № 1200, информации о выполнении «Плана мероприятий на 2006–2008 годы по реализации Государственной Программы развития города Алматы на 2003–2010 годы», результатах опроса населения города Алматы.

Методика оценки программы включает три раздела:

1. Оценка разработки программы.

– Оценка качества содержания программы, четкость постановки и обоснования проблем, на решение которых направлен данный эдикт, четкость обозначения целей и задач, их адекватность выявленным затруднениям.

– Оценка актуальности и адресности разработанных мероприятий, направленных на достижение целей и задач программы, на решение выявленных проблем, на четкое обозначение целевой аудитории и действительное соответствие программных мероприятий этим интересам.

– Оценка финансового обеспечения реализации установочного документа, наличие расчетов полной стоимости заявленных мероприятий и государственных услуг, оптимальное соответствие работе программы объема выделенных бюджетных средств необходимых для достижения целей и обоснованность их социально-экономической эффективности.

2. Оценка разработанных показателей результативности программы.

– Оценка долгосрочных показателей результативности.

– Оценка запланированных программных мероприятий, наличие четкой системы конкретных мероприятий по каждой задаче программы, конкретное обозначение сроков реализации программных мероприятий, наличие целевых индикаторов эффективности (критерии успешности).

– Оценка промежуточных показателей результативности.

3. Оценка результативности программы.

– Оценка прямого результата реализации программы.

– Оценка системы мониторинга реализации программы.

– Оценка устойчивости полученных результатов, полнота учета региональных и социокультурных факторов в процессе реализации программы, прогноз сохранения достигнутого эффекта после окончания программы или этапа.

По итогам оценки экспертами были даны рекомендации, стоит ли дальше продолжать реализацию данной программы, либо необходимо поставить вопрос о ее пересмотре или закрытии финансирования.

В процессе проведения экспертизы выявлено, что основная цель программы заключалась в комплексном изменении облика Алматы, как города с особым статусом республиканского зна-

чения, как мегаполиса развивающегося в качестве финансового, научного, образовательного, культурного и туристического центра Республики Казахстан. Исходя из целей соответствия иско-мому статусу города, в программе были поставлены многоцелевые задачи развития и воспроиз-водства условий, способствующих системному, динамичному, разноплановому созданию и соотвествующему обеспечению организационно-экономических и нормативно-правовых условий для нормального и стабильного жизнеобеспечения г. Алматы. В Программе значительное внимание было уделено решению проблем прилегающих к Алматы территорий, устойчивому развитию функционально-отраслевой структуры экономики города, обеспечению комфортной и достойной жизни населения.

В программе предусмотрены мероприятия по воссозданию современной инфраструктуры города, предполагающие развитие современных коммуникаций, возведение градостроительных объектов различного назначения в соответствии с генеральным планом развития города. Существенное внимание уделялось вопросу проведения рекреационных работ, направленных на экологическое обеспечение и на снижение техногенных нагрузок в естественной среде обитания, учитывающих особую сейсмичность территории Алматы. Конкретными результирующими социальными индикаторами стали:

- а) повышение эффективности управления государственными активами и объектами жизне-обеспечения города;
- б) сокращение масштабов бедности; снижение уровня безработицы до параметров, не пред-ставляющих угрозу процессам обеспечения устойчивого социально-экономического развития города, обеспечение занятости как минимум одного члена каждой семьи;
- в) улучшение экологической обстановки и обеспечение постоянной готовности города к возможным стихийным бедствиям и природным катаклизмам;
- г) налаживание тесных партнерских отношений со странами мира с учетом роста экспорта продукции высокой степени переработки;
- д) поддержание имиджа города Алматы как финансового, научного, образовательного, куль-турного и туристического центра республики.

Анализ отраслевых направлений программы показал, что в ней достаточно полно получили отражение, реальные проблемы развития города, учтены специфика и неравномерность зонального развития, а также интересы и потребности различных целевых групп населения. В программе представлено комплексное видение задач социальной политики мегаполиса, имеющих значение не только для регионального развития, но и более широкий мультипликативный эффект, связанный с перспективами развития человеческого капитала.

В то же время в Программе развития инфраструктуры не нашли отражение такие существенные для горожан направления, как:

- строительство парковок для транспорта;
- расширение площадей занятых скверами и парками, строительство фонтанов в каждом микрорайоне города, что хорошо оказывается на снижении психогенного напряжения и таким образом достигается релаксация горожан;
- создание общественных, доступных по ценовым предложениям или в некоторых случаях бесплатных, спортивно-оздоровительных комплексов в каждом микрорайоне города.

Кроме анализа результативности Программы, методика оценки эффективности представленная выше, предполагала проведение социологического опроса жителей города. Для этих целей мето-дом случайной выборки на улицах Алматы было опрошено 114 респондентов, которые по своему экономическому положению относятся к следующим группам: пенсионеры – 18%, члены много-детных семей – 15%, мигранты – 15 и 24% – безработные и лица без определенного места жительства.

В результате опроса был выявлен уровень удовлетворенности благополучателей услугой (продуктом, результатом) Программы, который выглядел следующим образом: навопрос «Как вы считаете, улучшилось ли состояние Вашего города в результате реализации Программы?», 34% или треть опрошенных посчитали, что состояние развития города улучшилось; не увидел изменений каждый пятый или 19% респондентов; посчитали что ситуация ухудшилась 13%, не смогли дать никакой оценки из-за неосведомленности 34%. Как следует из распределения мнений, 0,9% респондентов не были удовлетворены состоянием водоснабжения, канализации и газоснаб-

жения города, что в целом отражает реальную ситуацию изношенности первых двух и недостаточности третьей коммунальной системы. Больше всего респондентов (28,9%) впечатляет градостроительная часть Программы. В интервале средних значений находится удовлетворенность улучшением транспортной инфраструктуры – 13,2%, и появлением новых рабочих мест – 10,5%.

В области значений ниже средних оказались следующие важные факторы: возможность образования – 7%; культурная жизнь – 7%; возможность ведения малого и среднего бизнеса – 6,1% и др., связанные с развитием личностного потенциала горожан. Ответы на вопрос о решении задач Программы показали, что три четверти благополучателей считают, что цели (в той или иной степени) достигаются, а одна четверть (26%) утверждает обратное.

Оценка экономической ситуации в Алматы (в сравнении с другими городами) дана на основе ответов респондентов на вопрос «Какова экономическая ситуация в вашем городе по сравнению с другими городами страны?». Только 43% оценили ее как лучшую, каждый пятый затруднился ответить, 18% посчитали, что хуже, чем в других городах, еще 18% опрошенных заявили, что ситуация в Алматы ничем не отличается от других городов страны.

Ожидания респондентов, связанные с будущим Алматы, были выявлены в ответе на вопрос: «Как вы думаете, в будущем состояние дел в Вашем городе улучшится или ухудшится?». Анализ ответов показал, что мнение благополучателей не отличается массовым оптимизмом. Только 40% опрошенных надеются на улучшение, констатировали стагнацию – 21%, столько же (21%) выступили в роли пессимистов и 18% (практически каждый пятый) не дали ответа.

Данные социологического опроса показали, что в Алматы сложилось устойчивое мнение целевых групп благополучателей, которые считают, что по отношению к ним должен существовать дифференцированный подход, реализующий современную социальную политику.

Уровень решения проблем, поставленных в Программе, соизмерим с такими критериями, как: приоритеты государственной политики Республики Казахстан; комплексный подход к планированию и практической реализации; поэтапность реализации мероприятий от разработки задания до сдачи объекта в эксплуатацию; целевое освоение средств; стремление к комплексному решению проблем во взаимосвязи их с социально-культурной и экономической ситуацией.

Эффективность работы городских властей могут оценить только сами горожане. Немаловажным моментом является осведомленность жителей Алматы о проводимых городскими властями мероприятиях. Как показал социологический опрос, большая часть горожан не владеет информацией, какие программы реализуются в городе. Взаимодействие властей в плане информационной пропаганды еще очень слабое. Городским чиновникам необходимо наладить «обратную связь» с населением, чтобы получить адекватную реальности оценку уровня социальной напряженности и на ее основе вырабатывать решения для профилактики и урегулирования проблемных ситуаций. Необходимо проводить постоянную работу по позиционированию деятельности государственных органов и социально-экономической политике государства, учитывая, что интересы населения и государства не должны противоречить друг другу.

ЛИТЕРАТУРА

1 Послание Главы государства народу Казахстана от 6 февраля 2008 года «Повышение благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики».

2 Указ Президента Республики Казахстан от 2 июня 2003 года № 1099 «Правила разработки и реализации государственных программ в Республике Казахстан».

3 Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июля 2004 года № 779. «Правила проведения оценки эффективности бюджетных программ».

4 Министерство экономики и торговли Республики Казахстан. <http://www.minplan.kz>.

REFERENSES

1 Poslanie Glavy gosudarstva narodu Kazahstanu ot 6 fevralja 2008 goda «Povyshenie blagosostojaniya grazhdan Kazahstana, glavnaja cel' gosudarstvennoj politiki».

2 Uzak Prezidenta Respublikii Kazahstan ot 2 iyunja 2003 goda № 1099 «Pravila razrabotki i realizacii gosudarstvennyh programm v Respublike Kazahstan».

3 Postanovlenie Pravitel'stva Respublikii Kazahstan ot 21 iulja 2004 goda № 779. «Pravila provedenija ocenki effektivnosti bjudzhetnyh programm».

4 Ministerstvo jekonomiki i torgovli Respublikii Kazahstan. <http://www.minplan.kz>.

Резюме

A. A. Кенжебаева

(КР Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы, Астана, Қазақстан)

IPI ҚАЛАНЫҢ ДАМУ БАҒДАРЛАМАСЫ: ИСКЕ АСЫРУ МӘСЕЛЕЛЕРИ

Мақалада қаланың даму бағдарламасын іске асыру мәселелері қарастырылған. Iрі қаланың даму мақсатты бағдарламасын іске асыру тиімділігін бағалау өдісі көрсетілген. Қала әкімшілігі сол қала тұрғындарының пікірін есепке алғып өзінің іс-әрекетін тұрғызуы және түзетуі қажет. Даму бағдарламасын іске асыру тиімділігін мақалада көрсетілген Алматы қаласы тұрғындарының арасында өткізілген социологиялық сұрақ – жауап нәтижелері көмегімен бағалауға болады.

Тірек сөздер: мақсатты бағдарлама, баға, тиімділік, жобалау, нәтижелік.

Поступила 04.07.2014 г.