

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ, КАК АСПЕКТА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ КАЗАХСТАНА

В статье рассматриваются вопросы управления экономическими и социальными процессами на региональном уровне. Для стабильного экономического роста и конкурентоспособности Казахстана на мировом рынке, эффективного управления региональными процессами, регионы нуждаются в определении стратегии и тактики, необходимых ресурсов и разработке сценариев достижения поставленных социальных и экономических целей.

Ключевые слова: региональная политика, региональные программы, целевая программа, региональное прогнозирование.

В рамках мировой глобализации для Казахстана главным является одновременное соблюдение трех требований: интегрирование в мировую экономику, конкурентоспособность на международной арене и обеспечение того, чтобы этот процесс привел к значимым и соразмерным изменениям внутри страны. Достижение этой цели становится проблематичным без участия в этом процессе каждого региона республики, поскольку экономика страны в целом зависит от экономики административно-территориальных единиц, ее составляющих.

Опыт трансформации казахстанской экономики показывает, что недооценка роли регионов, недоучет их специфики приводят к низкой эффективности макроэкономического регулирования. Регионы перестают быть пассивным звеном экономики страны, они становятся активными элементами рыночного хозяйства, функционирующими на принципах самоуправления и самофинансирования.

Направления регионального развития определены Стратегией территориального развития Республики Казахстан до 2015 года, но пока преждевременно говорить о том, что в республике существует система государственного регулирования регионального развития в таком качестве, в каком она есть во многих зарубежных странах.

Центральной проблемой, по нашему мнению, выступает отсутствие единой методологической и методической базы разработки региональной экономической политики, в том числе методики применения современного инструментария, прежде всего, прогнозирования, планирования, моделирования, информационно-коммуникационных технологий. Результаты, полученные с помощью разнообразных методов экономического анализа, моделирования, позволяют подтвердить или опровергнуть выдвинутую гипотезу развития экономики региона, построить корректный, вариативный прогноз, составить оптимальный план функционирования и

развития региональной социально-экономической системы и определить программу необходимых регулирующих мероприятий.

Разработка и реализация региональных программ на практике осуществляются с большими трудностями. Главная из них – недостаточное финансирование.

Большинство из принятых программ не финансируется в полном объеме, в том числе и часть, закрепленная за республиканским бюджетом. По части программ финансирование открывается с опозданием, прерывается или же степень выполнения запланированных объемов финансирования низкая.

Опыт разработки и реализации целевых программ свидетельствует, что ни одна официально принятая программа никогда не финансировалась в объеме, первоначально предусмотренном соответствующими законодательными и правительственными документами. Недостаточное бюджетное финансирование негативно сказывается на привлечении других источников финансирования (из внебюджетных источников).

К числу других основных недостатков практики разработки и особенно реализации региональных программ следует отнести:

- выборочное осуществление мероприятий программ, изменяющее их первоначальный замысел, структуру и конечные цели;
- отставание в создании механизмов реализации, особенно финансовых;
- слабая координация между республиканскими целевыми программами, параллельно осуществляемыми на определенной территории;
- отсутствие зафиксированных правил распределения ограниченных финансовых ресурсов между отдельными программами;
- недостаточный контроль за использованием бюджетных средств, выделяемых на программы, и за соответствием получаемых результатов целям программ, отсутствие оценок результативности и эффективности, в том числе социальных.

Особо следует отметить, что разработка и реализация региональных программ не опирается на специальные законы.

Проблема оценки результативности и эффективности региональных программ представляется особо сложной, как с методологической, так и практической сторон. Выделяются следующие условия результативного использования региональных программ для решения территориальных проблем. Первое важнейшее условие результативности программ – отношение к ним как к сложному и ответственному делу, при выполнении которого потребуются:

- а) исходные знания о сущности и всех технологических тонкостях применяемого программно-целевого метода;
- б) объективные представления о региональной ситуации и тенденциях ее развития, о наиболее важных проблемах региона и о том "направлении главного удара", которое заслуживает сосредоточения на нем административных, финансовых и материальных ресурсов;

в) умение доказать необходимость концентрации ресурсов именно на этом направлении;

г) готовность взять на себя ответственность за принятие решения о разработке и реализации программы и, главное, за достижение цели.

Второе условие – статусное. Разработка и реализация региональных программ может быть успешной только при:

1) правовой регламентации этих действий;

2) формировании надежного институционально-организационного каркаса (с четким определением того, кто разрабатывает, кто финансирует, кто координирует, кто контролирует, кто отвечает за всю работу и за конечный результат);

3) установлении места программ в общей регулятивно-управленческой деятельности республиканских и местных властей.

Сделать все это в принципе нетрудно, если выполняется первое условие.

Третье условие – информационная обеспеченность принятия решений о разработке программ, их реализации и контроля.

К сожалению, информационные ресурсы тоже стоят денег, и немалых административных усилий. В то же время в современном мире единственное, на чем не принято экономить, – именно информация.

Условие четвертое – объективный отбор действительно приоритетных проблем (задач) территориального развития, на которых стратегически необходимо сосредоточить силы и средства бюджета и других ресурсных источников.

Это – "условие из условий", и тут уместно отметить: неудачи с реализацией практически всех региональных программ имели первопричиной именно "размазанное", неконкретное, недоказанное приоритетное целеполагание. Но это и одно из самых сложных звеньев в программно-целевой технологии, причем успех отбора связан с безусловным выполнением трех предыдущих условий.

И только пятым – завершающим – условием следует считать финансовое обеспечение программ. При этом на разработку и реализацию программ вообще не нужно изыскивать какие-то новые финансовые источники: направление финансовых ресурсов на программно-целевое решение наиболее важных проблем – не дополнительное, а как раз наиболее рациональное использование бюджетных и внебюджетных средств региона.

Никто не спорит с тем, что в послекризисной финансовой ситуации основную часть бюджетных средств необходимо использовать для финансирования повседневных нужд, "текучки". Но уже давно практикам и серьезным исследователям проблем территориального развития регионов ясно, что если не разрубать "гордиевы узлы" местных проблем, концентрируя средства хотя бы на ближайшую перспективу, то существующее сложное положение с финансами сохранится навсегда. Для нахождения и реализации такой перспективы и нужно финансировать программы, но лишь в том случае, если выполняются все четыре предыдущих условия.

Анализ практики разработки и реализации региональных программ, несомненно, способствует формированию собственного взгляда на эту проблему и, в частности, на проблему составления региональных прогнозов социально-экономического развития как основы программирования. Так как инструментами управления являются прогнозы развития и программы, то представляется целесообразным разработать и внедрить Комплекс "Формирование системы прогнозирования и программирования социально – экономического развития региона".

"Комплекс" содержит следующее:

- 1) определение методологии и методики формирования прогнозов экономического и социального развития области с использованием передовых информационных технологий и современного прогностического инструментария;
- 2) создание программного комплекса "Прогнозирование экономического и социального развития области";
- 3) обучение ведущих специалистов экономических, финансовых, статистических органов области использованию созданного программного комплекса в процессе разработки прогнозов экономического и социального развития области;
- 4) определение методологии и методики разработки региональных программ с использованием информационно-коммуникационных технологий.

В ходе реализации Комплекса должны быть достигнуты следующие результаты:

- а) выбраны наиболее адекватные методики составления прогнозов для обеспечения достоверности прогнозных данных;
- б) определена информационная база для разработки прогнозов;
- в) разработаны программные комплексы и информационные системы для создания прогнозных документов, контроля и анализа их реализации;
- г) созданы информационные системы для разработки региональных программных документов, контроля и анализа их реализации;
- д) созданы информационные системы для проверки взаимосвязанно и соответствия прогнозных, плановых и программных целевых установок и показателей;
- е) созданы методические материалы и пособия для обучения специалистов;
- ж) проведено обучение специалистов.

Разрабатываемые прогнозы экономического и социального развития области должны обладать вариантносью, т.е. разрабатываться не менее чем в трёх вариантах: пессимистичном, оптимистичном и наиболее вероятном (реалистичном); гибкостью, т.е. применяемый инструментарий должен обеспечить варьирование исходными показателями прогнозов и получение выходных результатов в режиме реального времени для обеспечения корректировки прогнозных значений в ходе исполнения прогноза. Кроме того, прогнозы социально-экономического развития должны быть объективны и сопоставимы, т.е. исходные и результирующие показатели прогнозов должны соответствовать информационной базе казахстанской статистики.

На наш взгляд, идея разработки и внедрения "Комплекса" способствует реализации принципа планирования, ориентированного на результат, поскольку "Комплекс" обеспечит создание реальной информационной базы стратегического и тактического управления в области, и даст возможности комплексной оценки последствий принимаемых управленческих решений, обеспечит основы для эффективной системы контроля за реализацией принимаемых решений. "Комплекс" позволит овладеть современными методами прогнозирования, планирования, программирования экономических и социальных процессов руководителями и специалистами областных органов управления.

Изучение теории и практики регионального программирования позволяет предложить методические рекомендации по разработке целевой программы.

В укрупненном виде структуру программы можно представить в виде совокупности следующих основных блоков представленных на рисунке 1 – документальная структура целевой программы.



Рис. 1. Схема документальной структуры целевой программы

Четкого алгоритма содержания методов разработки целевых программ не существует, практически каждая программа обладает выраженным своеобразием ее разработки, зависящим к тому же от состава и квалификации разработчиков. В то же время, очевидно, что разработка любой программы начинается с прогнозно-аналитической стадии, изучения состояния программной проблемы, исследования тенденций.

Затем генерируется, и сопоставляются варианты способов достижения целей, программных мероприятий, используемых ресурсов, осуществляется отбор эффективных вариантов в рамках располагаемых средств, заранее заданных заказчиком программы ресурсных ограничений и сроков осуществления программы. Разработка сопровождается проведением ряда расчетов с использованием балансовых, нормативных зависимостей.

Предлагаем алгоритм разработки целевой программы. Укрупненная структурная схема разработки целевой программы изображена на рисунке 2.

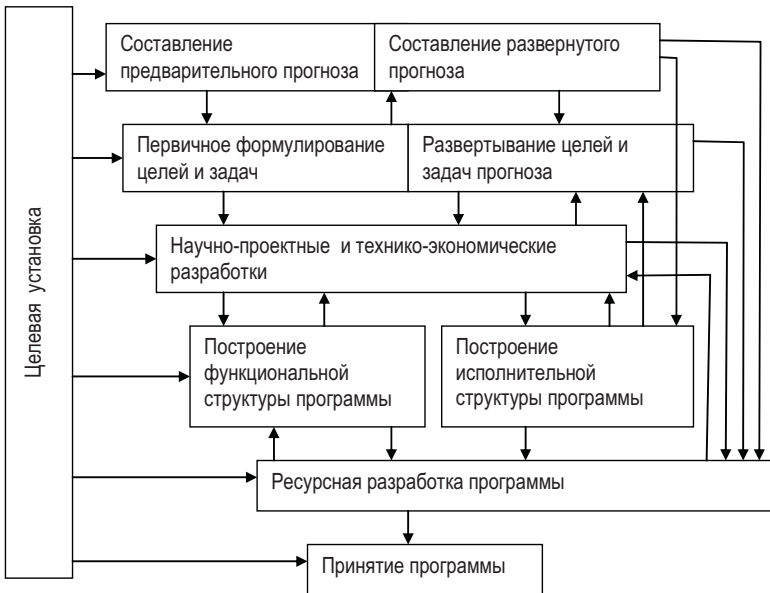


Рис. 2. Схема разработки целевой программы

Разработка любой целевой комплексной программы представляет собой циклический процесс последовательных приближений, состоящий из прямых и возвратных циклов, в ходе которых могут происходить корректировка первоначально намеченных целей и задач программы, уточнение представлений о требуемых ресурсах и сроках программы.

Организация разработки и управления реализацией государственных и региональных целевых программ должна предусматривать:

- 1) наличие государственного заказчика программы или государственного органа, наделенного полномочиями распределения бюджетных и иных средств, выделяемых на программу;

2) назначение разработчиков программы, в том числе проектных, исследовательских организаций, привлекаемых заказчиком для подготовки проекта программы;

3) формирование заказчиком дирекции целевой программы, осуществляющей оперативное управление, координацию действий участников программы;

4) принятие решений о разработке и утверждении проекта программы высшими органами государственной и местной исполнительной власти.

Для оптимизации регионального программирования предлагаем:

а) систематизировать деятельность по разработке и контролю результативности региональных программ;

б) сократить число разрабатываемых и реализуемых программ;

в) обеспечить достоверность и транспарентность целевых индикаторов и результатов региональных программ.

г) для решения проблем обеспечения финансовыми ресурсами региональных программ активизировать работу по внедрению системы "Планирование – Программирование – Бюджетирование" (Planning – Programming – Budgeting System, PPBS).

д) внедрить Комплекс "Формирование системы прогнозирования и программирования социально – экономического развития региона".

Формирование системы регулирования социально-экономического развития региона и ее оптимизация, по нашему мнению, является важным направлением совершенствования механизмов государственного управления в регионе, так как позволит перейти на более качественный уровень управленческих решений в области социально-экономического развития и повышения качества жизни населения Республики Казахстан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1.Постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 марта 2010 года №218 "О Правилах разработки и мониторинга отраслевых программ". САПП Республики Казахстан, 2010 г., № 25-26, ст. 188. – Алматы: Юрист, 2010. – 79с.

2.Постановление Правительства Республики Казахстан № 1297 "О Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты". – Алматы: Юрист, 2007. – 97 с.

3.Гранберг А. Основы региональной экономики: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим направлениям и специальностям / А. Гранберг. – Изд. 2-е. – М.: Государственный университет Высшая школа экономики, 2003. – 495с.

4.Гатауллин Р.М. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие. – Алматы: Экономика, 2000. – 165с.

5.Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб.пособие. – М.: Инфра-М, 2005. – 384с.

6.Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление Б.А.Райзберг, А.Г.Лобко. – М.:Инфра-М, 2002.

7.Казахстан в цифрах // Статистический сборник. – Алматы: Агентстве Республики Казахстан по статистике, 2008–2009.

8. Регионы Казахстана // Статистический сборник. – Алматы: Агентство Республики Казахстан по статистике, 2004–2009.

Стаття надійшла до редколегії 4.03.13.

Оразалина Б.М.,
Казахстан

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ, ЯК АСПЕКТУ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ КАЗАХСТАНУ

У статті розглядаються питання управління економічними і соціальними процесами на регіональному рівні. Для стабільного економічного зростання і конкурентоспроможності Казахстану на світовому ринку, ефективного управління регіональними процесами, регіони потребують визначення стратегії і тактики, необхідних ресурсів та розробки сценаріїв досягнення поставлених соціальних і економічних цілей.

Ключові слова: регіональна політика, регіональні програми, цільова програма, регіональне прогнозування.

Orazalina B.M.,
Kazakhstan

THE IMPLEMENTATION PROBLEMS OF THE LOCAL PROGRAMS AS AN ASPECT OF COMPETITIVENESS OF KAZAKHSTAN

The paper describes management of economic and social processes on the regional level. For stable economic growth and concurrency of Kazakhstan in the world market, efficient management of regional processes, regions need the definition of strategy and tactics, required resources and development of scenarios for reaching formed social and economic goals.

Keywords: regional policy, regional programs, special purpose program, regional prognosis.