

Т.Д. Белкина
Кандидат экономических наук,
Директор НИ НП «Город – Регион – Семья»

Мониторинг стратегических планов городского развития

XX век был веком стремительной, можно сказать, драматически развивающейся урбанизации. Если к концу XIX века доля жителей Земли составляла 13%, то к 2005 году уже 49%. Отметка в 50% будет преодолена, по расчетам экспертов ООН, в 2008 году, а 60% к 2030 году [1]

Одним из наиболее распространенных инструментов управления городами сегодня стали стратегические планы социально-экономического развития. Стратегическое планирование городского развития – это, по существу, возрождение утраченных в годы перестройки навыков перспективного планирования, которые необходимо применить в условиях рыночной экономики и демократизации общественных отношений.

Сегодня перечень городских планов и программ стратегического характера достаточно внушителен. Не секрет, что, иногда, эти планы принимают вид парадных и, в общем-то, мало полезных документов. Их практическая значимость и «долгая жизнь» зависит от многих факторов. Неоспоримым условием является качество планового документа, то есть обоснованность выбора приоритетов, последовательность осуществления программ, нормативно-правовая и административная поддержка плановых мероприятий и многое другое, что достаточно хорошо известно. Вторым, не менее важным условием является регулярный и грамотно налаженный мониторинг реализации плана. Этому уделяется значительно меньшее внимание. Между тем, только хорошо налаженный мониторинг дает возможность сверять реалии с планом и при необходимости уточнять траектории городского развития, превращая планы в рабочие документы.

Важность последовательного мониторинга стратегических планов и программ хорошо осознана мировым сообществом. Особенно тщательно разработаны и применяются методы мониторинга при разработке и реализации корпоративных стратегий. Наиболее заметные труды в этом направлении были опубликованы американскими ученым Джозефом Хоули, Дэвидом Осборном, Тедом Геблером, Харри Хартли. [2- 4]. Сейчас во многих университетах США и Европы читают академические курсы по оценке результативности программ и проектов, неотъемлемой частью которой, безусловно, является хорошо налаженный мониторинг.

Большой интерес представляет опыт ООН-ХАБИТАТ по мониторингу городского развития. Обострение городских проблем в конце XX в. потребовало от мирового сообщества разработки специальных программных документов. Такими документами стали Всемирный план действий по устойчивому развитию населенных пунктов, более известный, как "Повестка дня Хабитат", а также "Декларация по городам и другим населенным пунктам в новом тысячелетии", одобренная в июне 2001 г. в Нью-Йорке на 25-ой Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Для проведения мониторинга целей, изложенных в выше названных документах, стала использоваться система городских индикаторов, разработанная ООН-ХАБИТАТ. С 1996г. в соответствии с данной системой собирается информация о состоянии городов в более чем в 150 странах мира. Перечень индикаторов системы достаточно компактен и отражает в концентрированном виде реализацию целей и задач Повестки дня Хабитат в городах мира. Для разработанной ООН-ХАБИТАТ системы индикаторов характерно ее четкое соответствие целевым установкам программы и однозначность оценки их реализации, что обеспечивает сравнимость показателей по странам и за различные периоды.

Методические основы мониторинга стратегических планов

Несмотря на накопленный опыт стратегического планирования городского и регионального развития в России, часть программного цикла, включающая мониторинг и оценку является наименее разработанной. Между тем, мониторинг реализации стратегического плана позволяет в постоянном режиме осуществлять диагностику преобразований, а, следовательно, иметь информацию, позволяющую вносить в план необходимые коррективы. В ряде городов при разработке стратегий делались попытки включить в план систему мониторинга и оценки реализации плана для дальнейшего практического применения, но, как правило, это касалось не целей и задач, а целевых программ и мероприятий.

Мониторинг реализации стратегических планов, можно, на наш взгляд, условно разделить на следующие части.

- Мониторинг качества планового документа. Выполняется на стадии разработки плана и позволяет оценить масштаб и качество проведенных предплановых работ, что крайне важно для обоснованной постановки целей и задач плана.
- Мониторинг реализации целей и задач плана. Выполняется на стадии реализации плана и представляет собой базу данных пригодных для оценки реализации целей и задач плана.
- Мониторинг качества управления реализацией плана. Это - информация по оценке управленческих решений, способствующих реализации плана. (Законы, постановления, налоговая политика и т.д.)

Мониторинг осуществляется посредством вполне определенного набора показателей, которые называют индикаторами. Мониторинг и отбор индикаторов для оценки реализации плана – это сложный процесс, от которого во многом зависит объективность оценки и выводы относительно эффективности преобразований, проводимых в соответствии с планом.

Индикаторы оценивают условия, состояния и тенденции относительно целей и задач, соответствуют набору целей и задач и показывают, достигнуты ли поставленные цели или созданы ли возможности для их достижения. Без обоснования систем индикаторов, относительно целей и задач, любой их набор остается бесполезным инструментом, который мало пригоден или не пригоден вообще при принятии решений, обосновании планов и программ и мониторинге их реализации.

Индикаторы управления планом и целевые индикаторы

Стратегические планы социально-экономического развития городов не могут быть идентичны в виду вполне понятных причин, однако, все они в процессе реализации проходят несколько одних и тех же этапов, на каждом из которых необходимо осуществлять мониторинг, и состоят из очень похожих частей. Эти части могут иметь в разных планах отличные друг от друга названия, но, как правило, одну и ту же сущность. Подобие этапов реализации планов и их составляющих позволяет выработать общие подходы к структурированию системы индикаторов.

Система индикаторов стратегического плана состоит из индикаторов, отражающих реализацию целей, задач и мероприятий плана, назовем их *целевыми индикаторами*, и индикаторов, характеризующих качество управления подготовкой и реализацией плана, назовем их *индикаторами управления*.

- Целевые индикаторы

Целевые индикаторы предназначены для мониторинга реализации стратегических целей, задач и мероприятий плана. Строго говоря, оценка реализации через индикаторы необходима только для анализа целей и задач, поскольку мероприятия по реализации имеют, как правило, весьма четкие установки, характеризующие их выполнение, обычно, количественные. Поэтому они не требуют разработки специальных комплексных измерителей. Для понимания того, выполнены они и ли нет, достаточно пользоваться

заложенными в них самих показателями. Однако в данном случае, чтобы не произошло исключение мероприятий из системы мониторинга, отнесем их также к перечню целевых индикаторов.

Соответственно разделам плана: стратегические цели, основные задачи и мероприятия разделим целевые индикаторы на группы: ключевые, основные, вспомогательные.

Если цели и задачи в плане имеют не достаточно четкие формулировки, необходимо составить в преддверии разработки системы индикаторов их перечень с расшифровкой сущностного содержания. Этот перечень будет основой для определения и структурирования системы индикаторов.

Целевые индикаторы чаще всего это индикаторы количественные, но могут быть и качественными оценками.

- **Индикаторы управления**

Индикаторы управления стратегическим планом состоят из двух групп: индикаторы оценки качества планового документа, которые отражают полноту проведенных подготовительных работ и индикаторы, характеризующие нормативно-правовую и административную поддержку реализации плана.

Индикаторы управления, как правило, носят качественный характер, хотя могут быть выражены в неких условных единицах.

Последовательность выполнения работ по созданию системы индикаторов

Работы по созданию системы индикаторов – это неотъемлемая часть общих работ по мониторингу, который можно рассматривать, как отдельный проект или целевую программу, необходимую для реализации план.

Создание системы индикаторов начинается одновременно с началом работ по подготовке плана.

На предплановой стадии разрабатывается система индикаторов управления качеством планового документа. Эти индикаторы отражают полноту, характер и качество проведенных на предплановой стадии аналитических работ, а также масштаб вовлеченности в процесс планирования городского сообщества.

Большая часть этих индикаторов имеет форму ответов на вопросы. Например, какие организации приняли участие в обсуждении транспортных проблем города, какая доля опрошенных респондентов не удовлетворена системой предоставления жилищных субсидий, сколько общественных организаций приняли участие в обсуждении проекта концепции стратегического плана? И так далее.

На стадии разработки концепции плана разрабатывается система целевых индикаторов:

- ключевые индикаторы, отражающие стратегические цели;
- основные индикаторы, отражающие конкретные задачи;
- вспомогательные индикаторы, предназначенные в дальнейшем для

мониторинга реализации целевых программ и мероприятий

Разработка целевых индикаторов проводится одновременно с разработкой концепции, хотя время проведения первого мониторинга может значительно отстоять во времени от этого момента. Смысл разработки индикаторов вместе с разработкой концепции состоит в том, что на этом этапе разработки плана имеется возможность широкого обсуждения перечня индикаторов со специалистами, работающими над планом.

По этому же принципу разрабатываются целевые индикаторы для мониторинга программ и мероприятий, которые направлены на выполнение задач и целей.

Практически ни одна новация не может быть внедрена в практику хозяйствования без нормативно-правовой поддержки. Поэтому в системе индикаторов следует иметь блок, характеризующий правовое обеспечение реализации плана, иначе говоря, индикаторы качества управления планом. Они могут быть определены частично на этапе

подготовки концепции плана, частично позднее, при уточнении перечня разрабатываемых документов (см. Рисунок 1).

Система индикаторов стратегического плана социально-экономического развития города



Рисунок 1

Индикаторы управления качеством планового документа

Индикаторы оценки качества и полноты проведения аналитических работ по оценке социально-экономической ситуации в городе

Любое планирование начинается с обстоятельного социально-экономического анализа ситуации в городе, в известной степени, традиционного. Здесь хотелось бы

отметить, необходимость рассмотрения выполняемых в городе программ, чтобы определить, какие из них в наибольшей степени способствуют улучшению условий проживания и жизнедеятельности граждан, а также помогают городу удержать или укрепить свои позиции в конкурентной борьбе в тех отраслях экономики, которые считаются наиболее перспективными с точки зрения будущего развития.

Конкурентные позиции города

Включение в перечень предплановых работ аналитических материалов, которые демонстрируют место города среди огромного множества городских поселений, необходимо для понимания конкурентных преимуществ и слабых сторон города, то есть определение его рейтинга, или как часто говорят, маркетинговой позиции.

Для успеха городского сообщества в решении главных, стратегических задач, направленных на рост уровня и качества жизни граждан, в условиях глобализированной рыночной экономики решающее значение имеет формирование системных факторов, позволяющих городу развивать конкурентоспособные и эффективные производства, а также новые технологии и инструменты управления городским хозяйством. Наиболее продуктивны для выявления этих факторов сравнения с другими городами относительно внедрения инновационных технологий и новых управленческих решений.

Городское сообщество о проблемах и перспективах городского развития

Во многих городах участие гражданского общества существенно обогатило планы и вывело их на новый качественный уровень.

Несмотря на наличие опыта привлечения гражданского общества к процессу разработки стратегических планов, к сожалению, это участие чаще бывает продекларировано, нежели практически применено.

Для оценки масштабов учета мнения городского сообщества о проблемах и перспективах городского развития предлагаются следующие индикаторы.

- Учет мнения различных социальных групп населения о проблемах и перспективах городского развития
- Учет мнения стэйкхолдеров о проблемах и перспективах городского развития»
- Работа общественного совета

Цели городского развития и системы городских индикаторов (ключевые индикаторы)

Методически правильным и социально оправданным является выбор городами в качестве важнейших стратегической целей рост уровня и качества жизни граждан. Под уровнем жизни населения (благополучием) принято понимать обеспеченность необходимыми материальными благами и услугами, или достигнутый уровень потребления и степень удовлетворения разумных (рациональных) потребностей. Кроме того, понятие «уровень жизни» расшифровывают представления об условиях жизни, а именно труде, быте и досуге, здоровье, образовании, состоянии природной среды, то есть о том, что характеризует качество жизни. Вот почему использование оценок уровня и качества жизни населения представляется определяющим для формирования стратегических целей плана.

В наиболее тщательно проработанных стратегиях городского развития цели совпадают с составляющими понятия «качество жизни».

Система характеристик качества жизни достаточно ограничена, но имеет большой набор показателей, которые отражают эти характеристики. Для международных сравнений городов и формирования целевых установок городских стратегий очень часто используется широко известный набор индикаторов реализации Повестки дня Хабитат и Целей тысячелетия – Программных документов, выработанных мировым сообществом для оценки условий проживания населения в городах и предотвращения негативных последствий урбанизации.

В целом систему целевых установок этих документов можно рекомендовать для применения в городах России, но практически – это слишком агрегированный свод целевых установок, разработанных для всех стран мира, и в повседневной практике принятия решений он вряд ли будет технологичен. Кроме того, для определения целей городского развития хотелось бы более четкого отражения содержания «качество жизни» и исключения ряда узких и специальных позиций, которые вполне возможно отнести в разряд задач.

Методическая определенность понятия «качества жизни» позволяет предложить перечень стратегических целей, к достижению которых стремятся все города, хотя формулируют их по-разному. Наличие такого перечня внесет определенную четкость в разработку стратегий, позволит в будущем наладить мониторинг реализации планов и осуществлять межгородские сравнения. (Таблица 1)

Таблица 1.

Модель формирования стратегических целей и ключевых индикаторов плана

Блоки целей	Стратегические цели	Ключевые индикаторы
Здоровье и безопасность	Обеспечение возможностей для здоровой жизни. Обеспечение возможностей для безопасной жизни	Продолжительность жизни Возрастные коэффициенты смертности Стандартизированные коэффициенты смертности по причинам смерти
Условия проживания	Обеспечение права домохозяйств на жилье соответствующей потребительной стоимости (адекватное жилье). Содействие росту уровня доступности жилья	Характеристика качества городского жилищного фонда Доступность жилья
Благосостояние	Обеспечение роста экономического потенциала города Обеспечение роста доходов горожан	Валовой городской продукт Соотношение медианных доходов домохозяйств с величиной прожиточного минимума
Образование	Обеспечение роста уровня образования населения.	Динамика роста уровня образования
Реализация профессионального и творческого потенциала	Обеспечение роста занятости Содействие развитию малого и среднего бизнеса	Безработица Малый и средний бизнес в экономике города
Управление городом	Обеспечение прозрачности в управлении городом. Содействие развитию гражданского участия в управлении городом	Участие граждан в управлении городом Прозрачность управления городом

Индикаторы реализации задач (основные индикаторы), целевых программ (вспомогательные индикаторы) и индикаторы управления реализацией плана
Индикаторы реализации задач (основные индикаторы)

Стратегические цели в процессе планирования диверсифицируются в конкретные задачи городского развития, которые в свою очередь делятся на долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные. Мониторинг их реализации фокусируется на оценке более детальных установок для достижения целей. Разработка системы индикаторов оценки задач требует ее точной подгонки под конкретные задачи, отражая сущность получаемых результатов. Это позволяет при проведении оценки дать адекватную информацию относительно реализации плана.

Содержание стратегических целей развития городов при всем разнообразии формулировок имеет много общего. Это позволило нам показать ранее процесс формирования систем индикаторов оценки стратегических целей, используя наиболее значимые практически для всех городов установки, отражающие их стремление выбрать оптимальные направления улучшения качества жизни горожан.

При разработке задач реализации целей каждый город выбирает свой путь, определяющийся стартовыми условиями, характером хозяйственной деятельности, демографической ситуацией и многими другими факторами, которые влияют на траектории преобразований.

Таблица 2.

Обеспечение роста уровня образования населения	
<i>Задачи. Пример 1.</i>	<i>Задачи. Пример 2.</i>
Создание новых образовательных учреждений	Преодоление отрицательной динамики приема в вузы и учреждения начального профессионального образования
Создание системы повышения квалификации работников образовательных учреждений.	Преодоление структурного дисбаланса рынка труда и рынка образовательных услуг
Укрепление связи высших учебных учреждений и университетов со средними школами	Развитие сектора платных дополнительных образовательных услуг, выделение элитного сегмента в системе образования
Распространение технологий дистанционного обучения	Развитие академической мобильности по вертикали и горизонтали системы образования
Обеспечение поддержки прикладной и фундаментальной науки	

Из Таблицы 2 ясно, что система постановки задач, а, следовательно, индикаторов их реализации может существенно различаться по городам.

Таким образом, предложить для мониторинга задач какую-то единую систему индикаторов практически невозможно.

Индикаторы реализации целевых программ (вспомогательные индикаторы) и индикаторы управления реализацией плана

Важная роль в реализации стратегий городского развития должна отводиться целевым программам, которые имеют вполне определенные временные рамки и четкую направленность на решения целей и задач плана. Для оценки комплекса программных мероприятий с точки зрения их соответствия стратегии разрабатывается комплекс, так называемых, вспомогательных индикаторов, именно:

- соответствие Целевой программы задаче (или комплексу задач) стратегического плана,
- эффективность механизма реализации Целевой программы,
- нормативы достижения задач программы,
- административная и нормативно-правовая поддержка реализации программы.

* * *

Современный российский город, вступивший в стадию нового исторического перехода, нуждается в кардинальной модернизации концептуальных подходов к осмыслению сущности и регулированию процессов городской жизнедеятельности, требует совершенствования традиционных и внедрения принципиально новых механизмов управления и планирования развития. Это – исключительно сложная, многоаспектная проблематика, требующая долговременных исследовательских усилий по многим теоретическим и прикладным направлениям. Цель данной статьи – обратить внимание научной общественности на одну из важнейших составляющих управления городским развитием: мониторинг реализации плановых документов, инструменты которого недопустимо плохо применяются на практике.

Список литературы

1. World Urbanization Prospects. The 2005 Revision. - United Nations, Department of Economic and social Affairs. Population Division. New York, 2006.
2. Joseph S. Wholey. Evaluation and Effective Public Management. Boston: Little, Brown, 1983.
3. David Osborne, Ted Gaebler “ Reinventing Government”, 1992.
4. Harry P. Hatry. “Performance Measurement Getting Results”. The Urban Institute Press. Washington. D.C., Copyright 1999.