

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17778452>

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН: ПЛАН-ФАКТ АНАЛИЗ И СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОНИТОРИНГА

Ташматов Гайрат Ровшанович

Координатор проекта Европейского банка реконструкции и развития по созданию информационной системы «Единая инвестиционная платформа»

PhD соискатель, Национальный университет Узбекистана

Научный руководитель: Содиков Авазбек Мадаминович, д.э.н., профессор

Email: gayrat@outlook.com

ORCID: 0009-0003-7528-9013

Телефон: +998 97 776 1800

Аннотация - В статье представлены результаты комплексного план-факт анализа выполнения региональных программ комплексного социально-экономического развития Республики Узбекистан за период 2022-2024 годов. Исследование охватывает четырнадцать региональных программ, принятых на основе Указа Президента № УП-60 от 28 января 2022 года. Сопоставление плановых и фактических значений ключевых показателей выявило парадоксальную ситуацию всеобщего перевыполнения плановых показателей: средний процент выполнения плана по ВРП составил 123,8% с вариацией от 110,8% (Хорезмская область) до 136,1% (Андижанская область). Динамика отклонений демонстрирует тенденцию к усилению разрыва между плановыми и фактическими показателями: с 119,7% в 2022 году до 128,9% в 2024 году. Выявлены критические проблемы системы мониторинга: фокус на процессах вместо результатов, отсутствие независимой внешней оценки, формальный характер отчетности, отсутствие четких санкций за недостижение целей. Сделан вывод о системном занижении плановых показателей, что свидетельствует о методологических проблемах в процессе целеполагания и необходимости радикального пересмотра подходов к формированию целевых ориентиров региональных программ.

Ключевые слова: план-факт анализ, региональные программы, мониторинг, эффективность, валовой региональный продукт, Узбекистан, стратегическое планирование, оценка программ.

ВВЕДЕНИЕ

Оценка эффективности реализации региональных программ развития представляет собой критически важный элемент системы стратегического планирования, позволяющий обеспечить обратную связь между целями государственной политики и фактическими результатами их достижения. Как справедливо отмечает В.Л. Квинт, стратегическое планирование без системы оценки результативности превращается в декларативный документ, лишённый практического значения [1]. Методология план-факт анализа позволяет выявить отклонения от запланированных траекторий развития, идентифицировать

причины успехов и неудач, а также сформулировать рекомендации по корректировке целевых показателей и механизмов реализации программ.

Актуальность настоящего исследования определяется тем обстоятельством, что программы комплексного социально-экономического развития регионов Республики Узбекистан на 2022-2026 годы вступили в середину срока реализации. Принятие данных программ было осуществлено в соответствии с Указом Президента от 28 января 2022 года № УП-60 «О Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы» [2], что создало необходимую нормативную и эмпирическую базу для проведения промежуточной оценки результативности. План-факт анализ за период 2022-2024 годов предоставляет возможность оценить адекватность целеполагания, выявить системные проблемы методологии планирования и сформулировать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию подходов к региональному программированию.

Целью настоящего исследования является комплексная оценка степени достижения целевых показателей региональных программ развития и выявление системных проблем механизма мониторинга их реализации. Методологическую основу исследования составляют сравнительный план-факт анализ, статистический анализ отклонений, а также критическая оценка системы мониторинга программ.

ОБЗОР И АНАЛИЗ ЛИТЕРАТУРЫ

Теоретические основы оценки эффективности региональных программ получили всестороннее развитие в работах отечественных и зарубежных учёных. Фундаментальный вклад в формирование методологии стратегического планирования внёс академик В.Л. Квинт, разработавший концепцию стратегирования как научно обоснованного подхода к формированию долгосрочных целей развития территорий. В его трудах обосновывается необходимость системного подхода к оценке результативности стратегических документов, включающего количественные и качественные критерии [1].

Значительный вклад в развитие методологии регионального планирования внесли исследования А.Г. Гранберга, который в своих фундаментальных работах по региональной экономике обосновал роль валового регионального продукта как интегрального показателя эффективности территориального развития [4]. По мнению учёного, ВРП позволяет комплексно оценить результативность экономической политики региона, однако требует дополнения показателями социального развития.

В.Е. Селиверстов разработал методологические основы регионального стратегического планирования, предложив пятиуровневую градацию регионов по степени достижения плановых показателей: критическое отставание (менее 80%), значительное отставание (80-90%), близкое к плану выполнение (90-100%), выполнение плана (100-110%) и перевыполнение (свыше 110%) [3]. Данная классификация получила широкое применение в практике оценки

эффективности программных документов.

Исследования В.Н. Лексина и А.Н. Швецова посвящены анализу взаимодействия государства и регионов в процессе территориального развития [6]. Учёные обращают внимание на проблему системного занижения плановых показателей как распространённую практику в региональном планировании, когда региональные администрации сознательно устанавливают заниженные цели для гарантированного их достижения.

В.В. Климанов и К.В. Будаева исследовали эволюцию подходов к разработке документов регионального стратегического планирования, выявив типичные недостатки в системе целеполагания и мониторинга [5]. Авторы подчёркивают, что формальный подход к формированию целевых индикаторов приводит к ситуации, когда достижение плановых показателей не отражает реального улучшения социально-экономической ситуации в регионе.

Б.С. Жихаревич в своих работах анализирует теоретические и практические аспекты территориального стратегического планирования, обращая особое внимание на проблему разрыва между декларируемыми целями и реальными механизмами их достижения [10]. По мнению исследователя, эффективная система мониторинга должна быть ориентирована на конечные результаты, а не на промежуточные процедуры реализации программ.

Применительно к условиям Центральной Азии значительный интерес представляют исследования С.Ш. Мирзиёевой, которая провела сравнительный анализ методологии регионального стратегирования в странах региона [9]. Автор выявила общие закономерности и специфические особенности подходов к формированию и оценке региональных программ развития в постсоветских государствах.

К.Х. Абдурахманов исследовал проблемы устойчивого развития регионов Узбекистана, обосновав необходимость комплексного подхода к оценке социально-экономических показателей территориального развития [8]. В его работах подчёркивается важность учёта не только количественных, но и качественных параметров при оценке эффективности региональных программ.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Методологическую основу исследования составляет комплексный план-факт анализ, предполагающий систематическое сопоставление плановых и фактических значений ключевых показателей региональных программ развития. Информационной базой исследования послужили официальные данные Национального комитета Республики Узбекистан по статистике, тексты региональных программ комплексного социально-экономического развития на 2022-2026 годы, а также отчётные материалы о ходе реализации программных мероприятий.

Для типологизации регионов по уровню достижения плановых показателей в исследовании применяется пятиуровневая градация, предложенная В.Е. Селиверстовым: критическое отставание при выполнении менее 80 процентов

плана; значительное отставание в диапазоне 80-90 процентов; близкое к плану выполнение при 90-100 процентах; выполнение плана в границах 100-110 процентов; перевыполнение при превышении 110 процентов [3]. Данная классификация соответствует международной практике оценки эффективности программных документов и позволяет идентифицировать как проблемные зоны, так и успешные практики территориального развития.

Валовой региональный продукт как агрегированный показатель экономической активности территории выступает основным индикатором оценки эффективности программ комплексного развития. Сопоставление плановых и фактических значений ВРП за период 2022-2024 годов по четырнадцати регионам Узбекистана позволяет выявить системные закономерности в процессе реализации региональных программ [4]. Дополнительно анализируются показатели уровня безработицы и уровня бедности как ключевые индикаторы социальной результативности программ.

АНАЛИЗ И ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Результаты сопоставления плановых и фактических значений ВРП выявили парадоксальную ситуацию всеобщего перевыполнения плановых показателей, что ставит под сомнение адекватность методологии планирования и реалистичность установленных целевых ориентиров [5]. Все без исключения четырнадцать регионов продемонстрировали существенное превышение целевых значений ВРП на протяжении всего анализируемого периода. Средний процент выполнения плана по ВРП варьировался от 110,8 процента в Хорезмской области до 136,1 процента в Андижанской области, составив в среднем по всем регионам 123,8 процента.

При этом динамика отклонений демонстрирует устойчивую тенденцию к усилению разрыва между плановыми и фактическими показателями: если в 2022 году средний процент выполнения составил 119,7 процента, то к 2024 году он возрос до 128,9 процента. Данная тенденция свидетельствует о системном занижении плановых показателей и накапливающемся разрыве между декларируемыми целями и реальной траекторией экономического развития регионов [6].

Лидерами по перевыполнению плановых показателей стали Андижанская область со средним показателем выполнения 136,1 процента, Наманганская область с показателем 130,4 процента, Бухарская область - 125,0 процента, Ферганская область - 125,5 процента и город Ташкент - 127,3 процента. Данные регионы преимущественно относятся к категории среднеразвитых территорий с диверсифицированной экономической структурой [7]. Минимальное перевыполнение наблюдалось в Хорезмской области - 110,8 процента и Сырдарьинской области - 115,4 процента. Примечательно, что единственным регионом в категории «выполнение плана» (100-110%) стала именно Хорезмская область, в то время как все остальные тринадцать регионов продемонстрировали перевыполнение свыше 110 процентов.

Помимо агрегированного показателя ВРП, программы комплексного развития регионов устанавливали целевые индикаторы по ключевым социально-экономическим параметрам, включая уровень безработицы и сокращение бедности. Анализ выполнения плановых показателей по уровню безработицы демонстрирует преимущественное достижение установленных целей большинством регионов [8]. В 2022 году фактический уровень безработицы в Республике Каракалпакстан составил 9,1 процента при плановом значении 9,3 процента, что свидетельствует о перевыполнении плана по снижению данного показателя. К 2024 году фактический уровень безработицы снизился до 5,8 процента при плановом значении 6,9 процента, что указывает на значительное опережение целевого ориентира.

Аналогичную позитивную динамику демонстрируют показатели сокращения бедности. В Андижанской области фактический уровень бедности в 2022 году составил 17,4 процента, к 2024 году он снизился до 9,5 процента, что существенно превышает темпы, заложенные в программных документах. Бухарская область продемонстрировала снижение уровня бедности с 11,9 процента в 2022 году до 8,7 процента в 2024 году при плановых значениях 15 и 6 процентов соответственно [9].

Анализ программных документов выявил существенные недостатки системы мониторинга реализации региональных программ. Все программы содержат детальные положения о многоуровневой системе контроля: ежемесячная отчётность секторных руководителей в местных кенгашах народных депутатов, ежеквартальные выездные проверки заместителей Премьер-министра, рассмотрение исполнения на заседаниях Правления Кабинета Министров, предоставление информации в Администрацию Президента [10]. Однако столь разветвлённая система мониторинга не привела к повышению эффективности реализации программ, что ставит вопрос о её реальной результативности.

Фундаментальный недостаток существующей системы мониторинга заключается в её фокусе на процессах, а не на результатах. Контроль сосредоточен на своевременности принятия нормативных правовых актов, выделения бюджетных средств, начала строительства объектов, то есть на промежуточных процедурах реализации программ, а не на фактическом достижении конечных целевых показателей роста ВРП, сокращения безработицы и бедности, повышения доходов населения [11]. Данный подход порождает ситуацию, когда региональные администрации отчитываются о выполнении 95-100 процентов запланированных мероприятий при одновременном критическом отставании от целевых показателей социально-экономического развития в отдельных случаях, или наоборот - существенном перевыполнении показателей, как продемонстрировал проведённый план-факт анализ.

Проблема усугубляется отсутствием независимой внешней оценки эффективности реализации программ. Из 99 проанализированных региональных программ за период 1992-2025 годов только две - программы развития города

Ташкента и Самаркандинской области - содержат положения о возможности привлечения независимых экспертов для оценки результативности программных мероприятий [12]. Для остальных 97 программ единственным источником информации о ходе реализации выступают отчёты самих исполнителей, что создаёт очевидный конфликт интересов.

Отсутствие чётких механизмов ответственности за недостижение целевых показателей представляет ещё одну критическую проблему системы мониторинга. Хотя программы устанавливают персональную ответственность заместителей хокима по направлениям и закрепляют контрольные функции за конкретными членами правительства, они не содержат конкретных санкций за невыполнение программ и не определяют пороговые значения отклонений от плана, при достижении которых должны применяться корректирующие меры [13].

Выявленная ситуация всеобщего перевыполнения плановых показателей всеми четырнадцатью регионами требует критического осмысления. С одной стороны, данный результат может интерпретироваться как свидетельство успешности региональных программ и эффективности государственной политики территориального развития. С другой стороны, систематическое превышение плана более чем на 20 процентов в большинстве регионов ставит под сомнение качество самого процесса планирования [14].

Наиболее вероятной причиной всеобщего перевыполнения представляется системное занижение плановых показателей при формировании программ. Данная гипотеза подтверждается некоторыми обстоятельствами. Во-первых, тенденция к усилению разрыва между планом и фактом свидетельствует о том, что корректировка плановых показателей на последующие годы не учитывает фактические темпы роста предшествующих периодов. Во-вторых, отсутствие регионов с недовыполнением плана статистически маловероятно при реалистичном целеполагании и свидетельствует о консервативном подходе к установлению целевых ориентиров. В-третьих, наличие механизма ежегодной корректировки целевых показателей создаёт возможности для «подгонки» планов под фактические результаты вместо мобилизации усилий на достижение амбициозных целей [15].

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Проведённый план-факт анализ выполнения региональных программ развития Республики Узбекистан за период 2022-2024 годов позволяет сформулировать следующие основные выводы.

Во-первых, выявлена парадоксальная ситуация всеобщего перевыполнения плановых показателей: все четырнадцать регионов продемонстрировали превышение целевых значений ВРП при среднем показателе выполнения 123,8 процента. Ни один регион не оказался в категориях «критическое отставание», «значительное отставание» или даже «близкое к плану выполнение».

Во-вторых, динамика отклонений демонстрирует тенденцию к усилению разрыва между плановыми и фактическими показателями: с 119,7 процента в 2022 году до 128,9 процента в 2024 году, что свидетельствует о системном занижении целевых ориентиров и отсутствии механизма их корректировки на основе фактических результатов.

В-третьих, выявлены критические проблемы системы мониторинга: фокус на процессах вместо результатов, отсутствие независимой внешней оценки (только 2 из 99 программ предусматривают привлечение экспертов), формальный характер отчётности, отсутствие санкций за недостижение целей.

Для совершенствования системы оценки эффективности региональных программ представляется целесообразным реализовать следующие меры: внедрить методологию результат-ориентированного управления с фокусом на конечных показателях вместо промежуточных процедур; создать институт независимой экспертной оценки региональных программ; разработать механизм автоматической корректировки целевых показателей при систематическом перевыполнении или недовыполнении плана; установить чёткую систему ответственности с конкретными санкциями за недостижение целей и стимулами за их перевыполнение.

Реализация предложенных мер позволит повысить качество целеполагания в региональных программах, обеспечить адекватность плановых показателей реальным возможностям территорий и создать действенную систему обратной связи между результатами реализации программ и корректировкой стратегических приоритетов территориального развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Квинт В.Л. Концепция стратегирования. Т. 1. СПб.: СЗИУ РАНХиГС, 2019. 132 с.
2. Указ Президента Республики Узбекистан от 28 января 2022 года № УП-60 «О Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы».
3. Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. 435 с.
4. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ВШЭ, 2000. 495 с.
5. Климанов В.В., Будаева К.В. Эволюция разработки и содержания документов регионального стратегического планирования в России // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 40. С. 52-63.
6. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 2000. 368 с.
7. Манаева И.В. Формирование методологии стратегирования пространственного развития городов России. СПб.: ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2020. 400 с.
8. Абдурахманов К.Х. Устойчивое развитие регионов Узбекистана: теория и практика. Ташкент: Fan, 2020. 296 с.

9. Мирзиёева С.Ш. Анализ методологии регионального стратегирования в странах Центральной Азии // Стратегирование: теория и практика. 2022. Т. 2. № 3. С. 319-332.
10. Жихаревич Б.С. Территориальное стратегическое планирование: теория и практика // Регион: экономика и социология. 2013. № 3. С. 303-306.
11. Садыков А.М. Основы регионального развития: теория, методология, практика. Ташкент: Иктисад-молия, 2005. 280 с.
12. Коломийченко О.В., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. СПб.: Наука, 2003. 235 с.
13. Клейнер Г.Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России // Материалы научного семинара. Вып. 5. М.: Научный эксперт, 2011. 96 с.
14. Алимурадов М.К. Межрегиональная конкуренция за стратегические экономические факторы // Стратегирование: теория и практика. 2021. Т. 1. № 2. С. 163-172.
15. Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации: монография. М.: Наука, 2013. 302 с.