

Концепция

аналитической записки

Совершенствование системы городского управления в Узбекистане – основные направления, механизмы и инструменты

Введение: Существует прямая статистическая связь: большинство стран с доходом выше 20000 долл. на душу населения более 60% урбанизированы. Большинство стран с доходом ниже 10000 долл. на душу населения урбанизированы менее чем на 50 %. Урбанизация способствует ускорению экономического роста, поскольку в городе производительность выше и растет быстрее, чем в сельской местности. В 2002 году в беднейших странах усредненный показатель ВВП на душу населения (по паритету покупательской способности – ППС) составил 1,307 тыс. долларов США, уровень урбанизации – всего 26,1%. В развивающихся странах в том же году средний ВВП на душу населения составлял 4,474 долларов, а уровень урбанизации – 43,9%. Средний уровень урбанизации в развитых странах составил 77,3%, а ВВП на душу населения – 23 тыс. долларов США.

Узбекистан относится к средне урбанизированным странам (доля городского населения составляет 34%). На сегодня стоит задача эффективного совмещения активной промышленной политики, направленной на индустриально-инновационное развитие и развитие городов как основных центров индустриального развития, что потребует серьезного изменения существующей системы и иерархии, механизмов целеполагания в деятельности органов государственной власти на местах.

Ключевая проблема: Развитие Узбекистана, ориентированное на урбанизацию, сталкивается с целым рядом проблем. Одной из главных проблем является определенное противоречие, заложенное в нынешнем территориально-административном устройстве страны. Оно заключается в том, что хокимы малых и средних городов, которые являются административными центрами сельских районов, включены/подчинены районной администрации. И эта подчиненность присутствует на всех уровнях. Данная система не стимулирует развитие малых и средних городов, в силу отсутствия реальной самостоятельности городов (прежде всего в бюджетной сфере) и городского самоуправления. В результате, проблемы данных городов зачастую «размываются» на фоне тех проблем, которые должны быть решены в районе/области. Поэтому для развития городов представляется необходимым серьезный пересмотр и перераспределение полномочий между хокимиятами малых и средних городов с районными и областными администрациями (хокимиятами).

В результате слабости и неоптимизированности системы городского управления, существующая городская социальная и инженерная инфраструктура превращается в ограничитель для реализации политики ускоренной урбанизации в стране. Так, в 2008 году всего в республике было введено в действие 2417 км водопроводных сетей, из них 2251 км было введено в сельской местности и только 166 км в городах; газовых сетей было введено всего 1825 км, из них в сельской местности 1691 км и в городах соответственно только 134 км. Приведение инфраструктуры в соответствие с сегодняшним уровнем городского развития требует значительных капиталовложений, превосходящих возможности местных властей, как городских, так и региональных. Это связано с тем, что возможности городских властей по наполнению городского бюджета ограничены.

Контекст проблемы: Реформирование системы городского управления имеет свои плюсы и минусы, имеет своих сторонников и противников.

Существующая система и иерархия органов государственной власти на местах есть результат первого этапа независимой государственности, в основе которой лежала необходимость формирования сильной вертикали власти, в условиях, когда было необходимо твердой рукой проводить экономические и политические реформы и при этом сохранять социальную и политическую стабильность. В стране отсутствовала возможность для диалога государства с бизнесом и гражданским обществом (в силу их физического отсутствия). С точки зрения «ручного» управления экономикой и обществом, система была почти идеальной. И на сегодня существующая система и иерархия органов государственной власти на местах стала привычной для всех, и почти никто не видит необходимости в её трансформации.

Но в условиях, когда задачи первого этапа формирования государственности в основном решены, возникает необходимость пересмотра системы государственного управления. Экономическая, социальная и политическая модернизация требует изменения системы институтов государственной власти и механизмов их деятельности. За прошедший период возвращены новые игроки (частный бизнес, институты гражданского общества) и необходима трансформация существующей системы власти, которая была бы более восприимчива к запросам бизнеса и общества. Поэтому именно с точки зрения достижения целей модернизации и урбанизации (как процесса повышения роли городов экономической, политической, культурной жизни страны) необходим поиск новых подходов, механизмов и инструментов в деятельности органов государственной власти на местах.

Гипотеза исследования: Совершенствование системы городского управления в среднесрочной перспективе с необходимостью должно включать в себя два основных элемента: а) выравнивание полномочий городских и районных хокимиятов; б) пересмотр бюджетных полномочий и межбюджетных отношений между хокимиятами городов и районными/областными администрациями. В долгосрочной перспективе, с целью совершенствования системы городского управления в стране необходимо ставить вопросы:

1. Избираемости руководителей городских администраций (то есть муниципализации городского управления).
2. Разделения функций руководителя исполнительной власти и руководителя законодательно-представительной власти (Кенгаши народных депутатов), которые на сегодня объединены в руках хокима.

Цель исследования: Совершенствование институционально-административной и бюджетной составляющей городского управления в среднесрочной перспективе, как важнейшего фактора и условия успешной урбанизации в Узбекистане.

Задачи исследования

1. Анализ сложившейся системы, структуры и механизма распределения полномочий между хокимиятами разных уровней область/район/город.
2. Анализ сложившейся межбюджетной системы на уровне область/район/город
3. Анализ существующей системы реализации инфраструктурных проектов в городах (с особым упором на малые и средние города)
4. Анализ международного опыта городского управления (городского самоуправления): функции, полномочия, бюджетные взаимоотношения
5. Подготовка рекомендаций по совершенствованию существующей структуры полномочий, функций, механизмов межбюджетного взаимодействия в системе область/район/город.
6. Анализ рисков (политических, прежде всего), которые могут воздействовать на процесс трансформации системы местных органов государственной власти.

Методология: Основными методами исследования будет структурно-функциональный и институциональный анализ, анализ местных бюджетов. Будут использованы прикладные методы социологических исследований (углубленное интервью, экспертные опросы) с сотрудниками органов государственной власти на местах, представителями ННО, бизнесменами, независимыми экспертами.

Коммуникационная стратегия: В рамках исследования будет проведен круглый стол по вопросам развития муниципального управления в Узбекистане. Также предполагается открытие поста на блоге ЦЭИ - «Хокимият или мэрия – плюсы и минусы реформы городского управления в Узбекистане».

Результаты исследования: Основным результатом исследования станет аналитическая записка для представления правительству.

Реализация исследования: Для проведения исследования будет создана группа национальных экспертов, включающая экономистов, политологов, экспертов-практиков в области государственного управления, местных бюджетов и межбюджетных отношений.

Источниковая база: Основной источниковой базой исследования станут: (1) научная литература и опубликованные результаты прикладных исследований в области реформы городского (местного) управления, местных бюджетов и межбюджетных отношений, опубликованные в Узбекистане и за рубежом; (2) материалы экспертных опросов; (3); результаты проведённого социологического исследования; (4) государственная статистическая информация (5) предыдущие разработки ЦЭИ в области реформы государственного управления и местных бюджетов.

Примерная структура аналитической записки

Введение

Глава 1. Существующие проблемы в систему органов государственной власти на местах.

- 1.1 Существующая система, структура и механизмы распределения полномочий между хокимиятами разных уровней область/район/город
- 1.2 Сложившаяся система межбюджетных отношений на уровне местных органов государственной власти
- 1.3 Проблемы реализации инфраструктурных проектов в городах

Глава 2. Основные направления совершенствования системы органов государственной власти на местах на среднесрочную перспективу.

- 2.1 Совершенствование структуры, функций, полномочий и задач местных органов государственной власти
- 2.2 Совершенствование межбюджетных отношений органов государственной власти на местах
- 2.3 Увеличение источников пополнения городских бюджетов как основа реализации инфраструктурных проектов в городах
- 2.4 Внедрение механизмов частно-государственного партнерства при реализации инфраструктурных проектов в городах

Заключение