

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)

Е.В. Куратченко

Алтайская академия экономики и права

Аннотация

Описывается методика оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципального образования, основанная на сравнительной оценке социально-экономического развития муниципальных образований в рамках одного субъекта Российской Федерации. Приводятся результаты оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований Алтайского края. На основании этих оценок выявляется ряд проблем, характерных для муниципальных образований этого региона.

Ключевые слова: методика, рейтинг, эффективность, социальное и экономическое развитие, муниципальное образование, совершенствование управления

Оценка эффективности социально-экономического развития муниципальных образований выполнена на примере Алтайского края с использованием комплексного показателя, рассчитанного по 30 индикаторам, характеризующим уровень социально-экономического развития муниципальных образований региона за период 2004–2006 гг. Показатели сгруппированы в блоки: экономические, социальные и финансовые.

Экономический блок отражает экономический потенциал территории и уровень ее развития и включает такие показатели, как индекс

промышленного производства, объем инвестиций в основной капитал, объемы производства продукции сельскохозяйственного назначения и др.

Социальный блок характеризует демографический потенциал, уровень жизни людей и представлен такими показателями, как численность населения и ее рост, среднемесячная начисленная заработная плата на одного работника, обеспеченность населения жильем, уровень преступности и др.

Финансовый блок показывает бюджетные возможности территории, ее потенциал. Этот блок включает следующие показатели: динамика налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований, уровень дотационности бюджетов, доля первоочередных и капитальных расходов в общем объеме расходов местных бюджетов, динамика просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений и др. Значение именно финансовых показателей, по нашему мнению, в первую очередь изменяется в результате смены стиля управления.

При расчетах нами применялся метод рейтинговой оценки. Величина каждого показателя определяла его место в представленной группе муниципальных образований с учетом достижения наилучших или наихудших значений. Далее рассчитывался сводный рейтинг каждой территории путем суммирования полученных рейтингов по каждому отдельному показателю. Исходя из расчета величины комплексной оценки производилась группировка муниципальных образований по уровню социально-экономического развития. На основе анализа результатов уровня социально-экономического развития муниципальных образований оценивалась эффективность принимаемых органами власти мер по реализации социально-экономической политики, выявлялись положительные и отрицательные тенденции в социально-экономическом развитии муниципальных образований.

Определив сводный рейтинг каждого муниципального образования на основе вышеперечисленных показателей, мы получили следующие выводы.

К территориям с высоким уровнем социально-экономического развития и, соответственно, эффективной системой управления относятся города Барнаул, Белокуриха, Новоалтайск, Заринск и Рубцовский район. Высокому уровню развития, в частности, способствуют большая доля трудоспособного населения, высокая среднемесячная начисленная заработная плата на одного работника, низкий уровень безработицы, низкая дотационность бюджета, высокий уровень доходов бюджета, направляемых на выполнение местных полномочий, в расчете на душу населения, низкая доля первоочередных расходов в общем объеме расходов бюджета, низкий процент расходов на содержание аппарата управления в общем объеме расходов бюджета, низкая доля кредитных ресурсов, используемых при исполнении бюджета. В Новоалтайске и Заринске помимо вышеперечисленных факторов на улучшение социально-экономического развития повлияло также отсутствие кредиторской задолженности по исполнению обязательств перед гражданами. В Рубцовском районе отмечаются такие положительные факторы, как достаточно высокий индекс промышленного производства, рост инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования, рост объема платных услуг на душу населения, рост численности населения (одна из немногих территорий, где он имеет место), а также стабильный рост среднемесячной начисленной заработной платы в расчете на душу населения.

Территориями с низким уровнем социально-экономического развития и неэффективной системой управления на протяжении последних трех лет являются Славгородский, Родинский, Бурлинский и Каменский районы. На неэффективность системы управления указывают низкий индекс промышленного производства, высокая доля убыточных предприятий, низкая среднемесячная начисленная заработная плата в расчете на одного работника, высокий уровень безработицы, высокий уровень расходов на содержание аппарата управления в расчете на душу населения, наличие кредиторской задолженности по обязательствам перед гражданами и, в конечном счете, высокая дотационность бюджета.

Следует также отметить ряд муниципальных образований, в которых система управления за период 2004–2006 гг. стала более эффективной. Это города Алейск, Камень-на-Оби и Рубцовск, Алейский, Косихинский, Кулундинский, Курьинский, Поспелихинский, Солонешенский, Солтонский, Троицкий, Угловский и Усть-Калманский районы. Повышению эффективности управления в основном способствовали рост инвестиционной активности на территории указанных муниципальных образований, увеличение объема платных услуг, оказываемых населению, снижение темпов роста безработицы, повышение налоговых и неналоговых доходов и в результате – увеличение объема доходов на выполнение местных полномочий, снижение уровня дотационности территорий, осуществление капитальных вложений, исполнение бюджетов с профицитом, а также снижение кредиторской задолженности бюджета.

Однако на некоторых территориях система управления за анализируемый период стала неэффективной. Это города Змеиногорск и Славгород, Баевский, Благовещенский, Ельцовский, Завьяловский, Заринский, Краснощековский, Крутихинский, Мамонтовский, Первомайский, Романовский, Советский, Суетский, Хабарский и Целинный районы. Данное явление объясняется снижением индекса промышленного производства, снижением инвестиционной активности на территориях указанных муниципальных образований, ростом безработицы, низкими темпами ввода в действие жилых помещений, высоким уровнем расходов на содержание аппарата управления, наличием кредиторской задолженности бюджетных учреждений, в том числе перед гражданами.

На основе проведенного анализа социально-экономического развития муниципальных образований Алтайского края и оценки уровня эффективности системы управления указанными территориями выявлены проблемы, которые должны разрешить органы государственной и муниципальной власти края:

- снижение индекса промышленного производства в ряде муниципальных образований, что указывает на спад экономической деятельности, осуществляемой на этих территориях. В резуль-

тате отмечаются снижение инвестиционной активности, сокращение количества хозяйствующих субъектов, а также крайне низкая доля прибыльных предприятий;

- сокращение численности населения, проживающего на территории практически всех муниципальных образований края;
- низкий размер среднемесячной начисленной заработной платы на одного работника; высокий уровень безработицы и его рост за период 2004–2006 гг.;
- снижение поступлений налоговых и неналоговых доходов на ряде территорий края за период 2004–2006 гг., что является следствием спада экономической деятельности. В результате в распоряжении бюджетов данных муниципальных образований остается минимум средств для исполнения местных полномочий;
- высокая дотационность муниципальных образований Алтайского края. Так, уровень дотационности муниципалитетов, попавших по результатам оценки социально-экономического развития в группу территорий с низким уровнем развития, достигает 70%. Это приводит к тому, что расходы бюджетов данных муниципалитетов обеспечивают только первоочередные потребности: выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, начислений на оплату труда, оплату коммунальных услуг учреждениям бюджетной сферы, а также выплаты социального характера населению (от 74 до 96% расходов бюджетов). В результате средств на осуществление инвестиционных вложений, развитие инфраструктуры практически не остается;
- в муниципальных образованиях с низким уровнем социально-экономического развития высокий уровень расходов (по сравнению с другими территориями края) на содержание аппарата управления. Получается, что расходы на содержание аппарата растут, а уровень социально-экономического развития муниципалитетов падает или остается очень низким;
- наличие кредиторской задолженности бюджетных учреждений, а также задолженности по исполнению обязательств перед

гражданами, проживающими на территории муниципальных образований.

Результаты, полученные в нашем исследовании, позволяют сделать вывод, что для Алтайского края характерен высокий уровень различий в социально-экономическом положении муниципальных районов и городских округов, а также внутри групп муниципальных районов и городских округов. По таким важнейшим показателям, как размер среднемесячной начисленной заработной платы на одного работника, индекс промышленного производства, доля прибыльных предприятий на территории муниципального образования, уровень безработицы, уровень преступности, уровень дотационности бюджетов, и целому ряду других параметров положение муниципалитетов различается в разы.

Для того чтобы отслеживать изменения в социально-экономическом развитии муниципальных образований, в дифференциации его уровня, требуется создание постоянно действующей системы регионального и муниципального мониторинга. При этом для всех регионов и муниципалитетов необходима единая методика оценки эффективности системы управления, которая обеспечит сопоставимость результатов мониторинга.

В предлагаемой нами методике комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований определена оптимальная система показателей и представлен алгоритм оценки уровня социально-экономического развития муниципалитетов. При этом уровень социально-экономического развития муниципальных образований интерпретируется нами как комплексное выражение степени эффективности системы муниципального управления на основе потенциальных возможностей муниципалитетов, обеспечивающих достижение адекватных социальных результатов. Главной целью комплексной оценки эффективности системы муниципального управления является определение возможности выполнения текущих и долгосрочных задач социального и хозяйственного характера на основе имеющихся внутренних резервов и потенциальных возможностей экономического роста, а также определение эффективности мер по реализации социально-экономической политики, предприни-

маемых как федеральными и региональными, так и муниципальными органами власти.

Совершенствование механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования должно опираться на результаты оценки сложившейся в нем системы управления. На региональном уровне необходимо внедрять механизмы стимулирования деятельности органов муниципальной власти. Стимулирование может носить как материальный (финансовая помощь из вышестоящего бюджета), так и моральный (рейтинг муниципального образования) характер. При этом основными критериями оценки эффективности системы управления муниципальным образованием должны быть вклад местных органов власти в реализацию социально-экономического потенциала территории, их способность рационально использовать имеющиеся ресурсы, создавать благоприятную инвестиционную среду, взаимодействовать с юридическими и физическими лицами.

Для повышения уровня социально-экономического развития муниципальных образований необходимо участие прежде всего органов местного самоуправления в привлечении инвестиций, развитии производства, создании дополнительных рабочих мест, способствующих повышению собственных доходов местных бюджетов, улучшению качества жизни населения.

Муниципальные органы власти в первую очередь должны быть заинтересованы в повышении уровня социально-экономического развития собственной территории и качества жизни проживающего на ней населения. От решений, принятых на муниципальном уровне, зависит эффективность управления социально-экономическим развитием территории. Представители местных органов власти должны осознать, что для того чтобы территория стала «благополучной», ей необходимо обладать инвестиционной привлекательностью, иметь определенный социально-экономический потенциал и быть готовой его реализовать.

Муниципальные образования должны суметь заинтересовать потенциальных инвесторов

- наличием стратегии или программы социально-экономического развития своей территории, обеспечивающей рост уровня жизни населения и повышение собственных доходов бюджета;
- использованием местного потенциала для производства конкурентоспособных товаров, работ, услуг, наличием инновационного потенциала для активного включения в рыночную среду;
- созданием привлекательного имиджа территории, готовностью к участию в инвестиционных проектах на условиях долевого финансирования и т.д.

Кроме того, следует оптимизировать расходы местных бюджетов исходя из структуры затрат, заявленных в программах социально-экономического развития муниципальных образований. Для этого необходимо

- выявить и исключить расходы, потерявшие свою актуальность;
- привлечь предприятия частного сектора для оказания населению услуг, ныне предоставляемых организациями государственного сектора, упорядочить деятельность в сфере оказания услуг;
- ввести практику зарабатывания средств бюджетными учреждениями; коммерциализировать отдельные виды услуг;
- сократить сеть бюджетных учреждений, финансируемых за счет региональных и местных бюджетов, укрупнить некоторые учреждения;
- активно использовать систему государственного и муниципального заказа в целях сокращения бюджетных расходов и привлечения местных производителей товаров и услуг для удовлетворения потребностей бюджетных учреждений.

Очевидно, что все указанные направления совершенствования системы муниципального управления необходимо реализовывать в совокупности на основе использования системного подхода к повышению эффективности системы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.