

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2009 И.Д. Закиров*

Ключевые слова: стратегическое управление, сбалансированная система показателей, стратегическая карта, бюджетирование, ориентированное на результат.

Рассматривается методология разработки стратегии развития муниципального образования с использованием сбалансированной системы показателей (Balance Scorecard - BSC) и бюджетирования, ориентированного на результат. Такой подход позволяет не только соединить стратегические цели с тактическими задачами и показателями деятельности, но и измерить эффективность по всем уровням организации процесса.

В настоящее время муниципальные образования (МО) в результате вступления в действие 1 января 2006 г. федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" № 131-ФЗ получили право самостоятельно определять приоритеты своего развития. Следует отметить, что в полномочия органов местного самоуправления (МСУ) для всех типов МО входит "принятие и организация выполнения программ и планов комплексного социально-экономического развития муниципального образования". Это означает, что органам МСУ требуется выработать соответствующие механизмы разработки и реализации программ социально-экономического развития, направленных на повышение качества жизни населения МО на основе эффективного использования имеющихся ресурсов.

Разработка и последующая реализация стратегии социально-экономического развития, в этом случае, является наиболее адекватным инструментом, позволяющий принимать оперативные решения в контексте стратегических целей, а также учитывать баланс интересов местного населения, органов МСУ и бизнес-сообщества.

Сам процесс формирования и реализации стратегии достаточно сложный, поэтому необходима технология, позволяющая наилучшим образом довести информацию о социально-экономическом положении и самой стратегии развития МО до населения, муниципальных служащих и местного бизнес-сообщества и позволяющий оценить эффектив-

ность результатов деятельности по всем уровням управления. Такая технология, применительно к МО, может быть разработана на основе двух популярных в настоящее время концепциях - сбалансированной системы показателей¹ и бюджетирования, ориентированного на результат.

Предлагаемая технология разработки стратегии социально-экономического развития МО включает взаимосвязанное выполнение следующих этапов, представленных на рис. 1.

Начальным этапом является определение информационной базы для разработки стратегии - проведение стратегического анализа МО и территории, на котором расположено МО. Такой подход обусловлен предметом ведения МО, поскольку органы МСУ могут распоряжаться только законодательно закрепленными в качестве муниципальной собственности ресурсами. В то же время необходимо учитывать также территориальные ресурсы государственных органов власти (федеральных и региональных), направленных на развитие экономики МО: повышение заработной платы и занятости населения, расходы на выполнение социальных услуг и повышения качества жизни населения и др.²

Результатом стратегического анализа является определение миссии и стратегического выбора МО (совокупностью приоритетных видов деятельности МО), формирующих видение его будущего с позиций согласования интересов МО и субъекта Федерации. Цель разработки миссии заключается в руководстве, контроле и мотивации социально-экономичес-

* Закиров Ильнур Дильфатович, аспирант Уфимского государственного авиационного технического университета. E-mail: zid_zid@rambler.ru.



Рис. 1. Технология разработки стратегии развития МО на основе сбалансированной системы показателей

кого развития МО как единого целого и в то же время как составной частью региональной и российской экономик к реализации поставленных и согласованных целей. Формулирование миссии МО является одной из центральных моментов разработки его стратегии. Миссия характеризует основное назначение МО, цели его существования для жителей, для окружающего мира, в историческом плане.

На третьем этапе реализуется инструмент отображения ССП - стратегическая карта, связывающая в единое целое стратегические цели, ключевые показатели результативности и их желаемые значения, а также стратегические инициативы, направленные на достижение поставленных целей³.

Этапы реализации и мониторинга результатов необходимы для получения своевременной и адекватной информации о ходе и результатах реализации стратегии, на основании которой органами муниципальной власти могут быть приняты управленческие решения по корректировке стратегии, необходимые для достижения стратегических целей МО.

Рассмотрим некоторые особенности формирования третьего этапа - стратегической

карты. Деятельность МО рассматривается обычно в трех аспектах - социальной, финансовой и экономической. Однако результаты деятельности во всех указанных выше направлениях (аспектах) существенно зависят от эффективности деятельности органов муниципальной власти. Предлагаемая автором структура ССП МО является универсальной и унифицированной, применимой к любому МО двух типов - городской округ и муниципальный район и включает в себя четыре проекции:

1. "Население" - характеризует социальную сферу (оказание различного рода услуг населению МО в рамках бюджета, направленных на повышение качества жизни населения).

2. "Финансы" - характеризует бюджетный процесс, эффективное управление финансами МО.

3. "Экономика" - характеризует отношение с хозяйствующими субъектами и управление муниципальной собственностью.

4. "Эффективность управления МО" - характеризует деятельность органов муниципальной власти через кадровый аспект, так

как результаты деятельности во всех указанных выше направлениях существенно зависят от профессионализма и компетентности муниципальных работников.

В рамках исследования возможности применения ССП к МО были выявлены следующие недостатки:

1) невозможность оценки степени влияния (вклада) программных направлений в каждой проекции на достижение стратегических (конечных) целей;

2) проблема определения МО как сложного социально-экономического объекта для реализации ССП;

3) выбор целевых показателей и количественная оценка их взаимовлияния по уровням управления для определения конечного и промежуточных результатов реализации стратегии.

Решение данных проблем возможно на основе объединения двух концепции ССП и бюджетирования ориентированного на результат (БОР). Для этого необходимо разработать механизм интеграции БОР в ССП.

БОР как метод планирования и использования бюджетных ресурсов позволяет определить конечный общественный результат, который должен быть достигнут за счет потраченных средств на реализацию конкретных тактических задач программ⁴. Инструментарии стратегического планирования с элементами БОР позволят:

1) разграничить конечный (стратегический уровень), непосредственный (тактический) и промежуточный (оперативный) результаты, а также характеризующие их показатели оценки;

2) определить эффективность бюджетных расходов;

3) произвести улучшение распределения ресурсов в процессе среднесрочного финансового планирования;

4) повысить обоснованность решений муниципальных расходов.

Предлагаемый автором механизм интеграции БОР в стратегию ССП представляет собой двухуровневую систему. Уровень ССП отражает конечный результат, который характеризует достижение стратегической цели, а БОР представляет тактические и оперативные уровни. Тактический уровень отражает непосредственный результат, т.е. объем пре-

доставления муниципальных услуг физическим (населению) и юридическим лицам в рамках стратегической цели и соответствующего КФУ. Оперативный уровень отражает промежуточный результат, т.е. результат деятельности по реализации программных мероприятий, обеспечивающих предоставление бюджетных услуг. Структура стратегической карты в результате интеграции ССП-БОР представляет собой следующее:

1) на стратегическом уровне описывается эффективность (результативность) процессов оказания муниципальных услуг гражданину на территории МО. Здесь происходит выделение главной стратегической цели по всей проекции, основных стратегических целей по каждому процессу оказания услуг (направлению деятельности), соответствующих им КФУ и ключевых показателей результативности (ССП) или показатели конечного результата;

2) на тактическом уровне описывается процесс оказания услуги в рамках стратегической цели, характеризующийся набором факторов (факторы тактического уровня), обеспечивающих его реализацию (процесса) и системой показателей непосредственного результата;

3) оперативный уровень характеризует реализацию программ (мероприятия и расходы на программы).

Существенно важной для практической реализации данного механизма является формирование иерархической системы показателей оценки достижения целей. На стратегическом уровне показатели результативности отражают достижение цели стратегии развития МО. Тактический уровень описывается показателями объема предоставленной конкретной муниципальной услуги физическим и юридическим лицам из реестра муниципальных услуг, который каждое МО устанавливает самостоятельно на основании действующих нормативно-правовых актов. На оперативном уровне показатели по каждой проекции стратегической карты отражают промежуточные результаты конкретных мероприятий по той или иной программе.

Построенная таким образом иерархическая система показателей оценки достижения целей представляет собой граф причинно-следственной связи (дерево целей), в кото-

рой вершиной является стратегическая цель (конечный результат), а основанием - программы социально-экономического развития МО (промежуточный результат). Взаимосвязь показателей может быть представлена как функциональная зависимость следствий от причин, в которой реализация цели $(m - 1)$ -го уровня осуществляется при достижении целей m -го уровня:

$$D^{m-1} = f_m(D_{(m-1),1}^m, D_{(m-1),2}^m, \dots, D_{(m-1),n}^m), \quad (1)$$

где D^{m-1} - определенный показатель (следствие) предыдущего уровня; f - условия изменения; $D_{(m-1),n}^m$ - влияющий фактор (причина); n - число факторов на $(m - 1)$ -м уровне.

Дерево целей может быть детализировано по каждому уровню управления:

0-й уровень: $\pm D^0 = (\pm\alpha_1 D_1^1, \pm\alpha_2 D_2^1, \dots, \pm\alpha_m D_m^1)$.

1-й уровень:

$$\pm D_1^1 = (\pm\alpha_{11} D_{11}^2, \pm\alpha_{12} D_{12}^2, \dots, \pm\alpha_{1n_1} D_{1n_1}^2)$$

$$\pm D_2^1 = (\pm\alpha_{21} D_{21}^2, \pm\alpha_{22} D_{22}^2, \dots, \pm\alpha_{2n_2} D_{2n_2}^2)$$

$$\pm D_m^1 = (\pm\alpha_{m1} D_{m1}^2, \pm\alpha_{m2} D_{m2}^2, \dots, \pm\alpha_{mnn} D_{mnn}^2), (2)$$

где $\pm D_i^j$ - показатель, характеризующий вершину дерева целей (индекс j отражает номер уровня, а индекс i показывает номер элемента данного уровня); $\hat{\alpha}_{ij}$ - коэффициент относительной важности подцели; \pm - желаемое направление в изменении показателя, количественно характеризующего цель.

Результатом реализации программ является прирост значения показателя стратегической цели, определяемый по формуле

$$\Delta D^0 = D_{\phi}^0 - D^0, \quad (3)$$

где D^0 - показатель стратегической цели до реализации программы; D_{ϕ}^0 - показатель стратегической цели в результате реализации программы.

При выборе программ по аспектам деятельности МО показатель эффективности программы определяется по формуле

$$E_i = \Delta D^0 / Z_i, \quad (4)$$

где Z_i - расходы бюджета на реализацию i -й программы.

Таким образом, можно оценить степень влияния проектов программ социально-экономического развития на стратегические цели муниципального образования, сравнивать их уровень эффективности и принимать решения по их реализации.

Наличие графа причинно-следственных связей и статистических данных за определенный период позволяет также проводить моделирование изменения следствий от причинных факторов. Изменение значения следствия происходит одновременно под воздействием нескольких причин и может иметь функциональную или качественную зависимость. Простейший вид зависимости состоит в пропорциональности следствия от причины и выражается коэффициентами пропорциональности:

$$y_k = \sum_{\substack{j=1 \\ j \neq k}}^m a_{jk} y_j, \quad (5)$$

где y_k - следствие (зависимая переменная);

- причинный фактор (независимая переменная); a_{jk} - коэффициент пропорциональности.

При наличии статистической информации расчет численных значений коэффициентов пропорциональности a_{jk} может проводиться на основании решения известной оптимизационной задачи:

$$f_{aj} = \sum_{i=1}^{N-1} (\Delta y_{ki} - \sum_{j=1}^m a_{jk} \Delta y_{jl})^2 \rightarrow \min, \quad (6)$$

где $\Delta y_{ki} = y_{k,i+1} - y_{ki}$; Δy_{ki} - изменение следствий; y_{ki} - значение показателя следствия в период i ; $y_{k,i+1}$ - значение показателя следствия в период $i + 1$; $\Delta y_{jl} = y_{j,l+1} - y_{jl}$; Δy_{jl} - изменение причин; y_{jl} - значение показателя причины в период j ; $y_{j,l+1}$ - значение показателя причины в период $j+1$.

Знание количественных характеристик позволяет определить динамику изменения значений показателей для любого шага моделирования t .

$$y_i(t) = \sum a_{ij} y_j(t-1) + a_{ii} y_i(t-1). \quad (7)$$

На результат моделирования существенное влияние оказывают исходные значения показателей. Если анализируются отклонения от исходных значений, то за исходные значения показателей можно принять нулевой уровень, а за значение активного (иницирующего) показателя принять величину равную единице. Таким образом, можно исследовать тенденции в логической цепи причинно-следственных связей в результате изменения (уменьшения или увеличения) значений того или иного показателя, т.е. ответить на вопрос: "Что произойдет с другими показателями при изменении одного из них?"

На основе статистических данных по городскому округу г. Уфа были рассчитаны численные значения коэффициентов пропорциональности и проведен анализ степени влияния каждой программы на конечный результат (число лиц, сдавших ЕГЭ от общего числа участвовавших в ЕГЭ) по направлению общее образование (рис. 2).

Общая математическая модель взаимозависимости показателей и ее вид с рассчитанными коэффициентами представлены формулой:

$$Y_1 = a_{12}Y_2 + a_{15}Y_5,$$

$$Y_2 = a_{23}Y_3 + a_{26}Y_6,$$

$$Y_4 = a_{43}Y_3 + a_{48}Y_8,$$

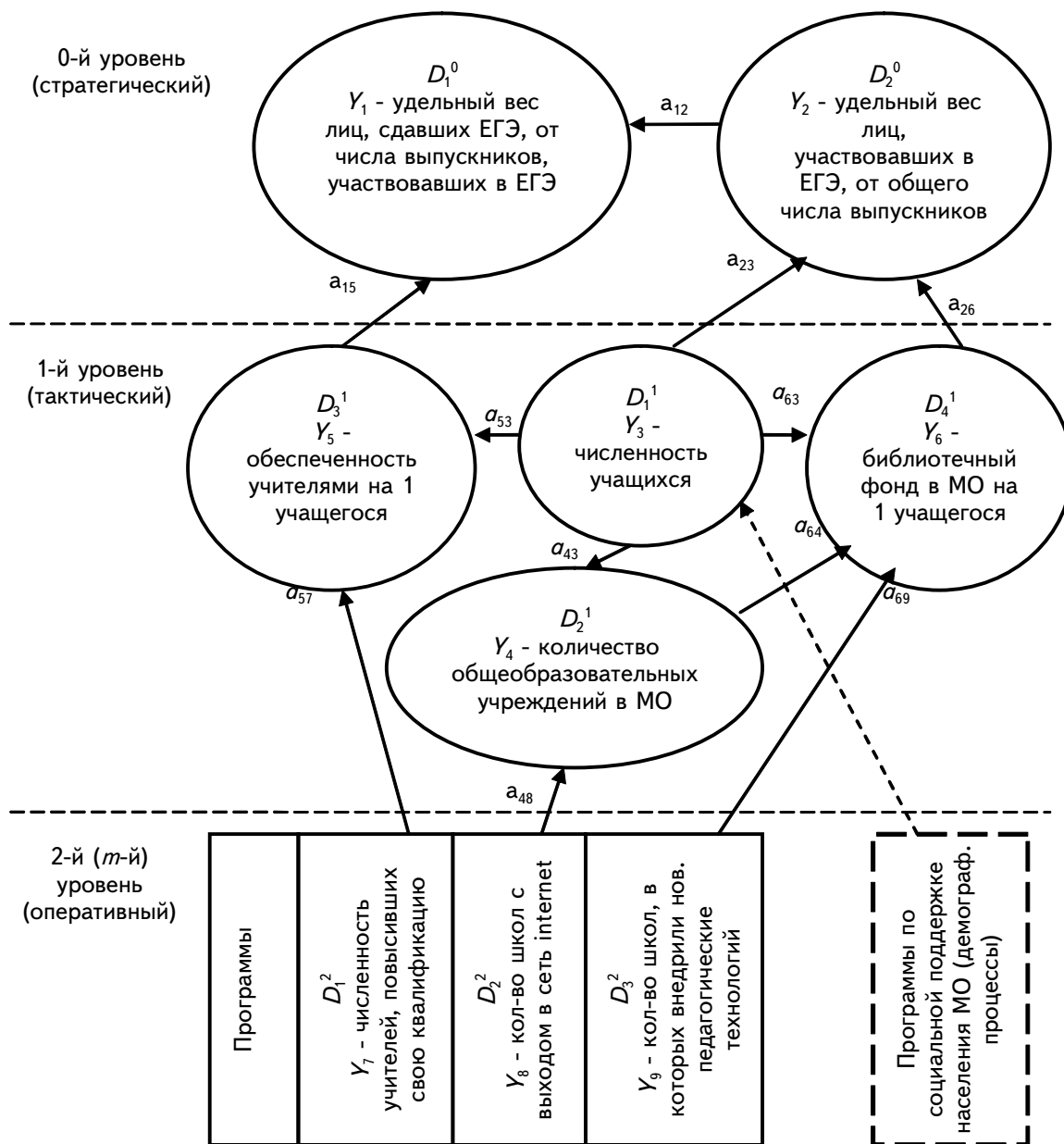


Рис. 2. Фрагмент модели дерева целей МО

$$Y_5 = a_{53}Y_3 + a_{57}Y_7,$$

$$Y_6 = a_{63}Y_3 + a_{64}Y_4 + a_{69}Y_9$$

или

(8)

где Y_1 - удельный вес лиц, сдавших ЕГЭ, от числа выпускников, участвовавших в ЕГЭ; Y_2 - удельный вес лиц, участвовавших в ЕГЭ, от общего числа выпускников; Y_3 - численность учащихся; Y_4 - количество общеобразовательных учреждений в МО; Y_5 - обеспеченность учителями на 1 учащегося; Y_6 - библиотечный фонд в МО на 1 учащегося; Y_7 - численность учителей, повысивших свою квалификацию; Y_8 - количество школ с выходом в сеть internet; Y_9 - количество школ, в которых внедрили новые педагогические технологии.

Показатели Y_7 , Y_8 и Y_9 отражают результаты реализации, соответственно, Программы 1 - "Осуществление работы методического центра по повышению профессионального уровня педагогических кадров"; Программы 2 - "Компьютеризация школ, подключение к сети internet", и Программы 3 - "Внедрение новых педагогических технологий".

В результате исследований выявлено, что наибольший вклад в достижение конечного результата вносит Программа 3 - 46% , в то время как степень влияния Программы 1 - 15% и Программ 2 - 39%. Следовательно, наименее эффективно реализуется Программа 1, а выделенный объем средств на финансирование Программ 2 и 3 оправдан и дает больший прирост значения конечного результата.

Таким образом, формирование и реализация стратегии социально-экономического развития МО в рамках ССП с использованием бюджетирования ориентированного на результат позволит довести стратегические задачи до тактического и оперативного уровней управления и оценить степень влияния программных мероприятий на конечный результат развития муниципального образования.

¹ Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию: Пер. с англ. М., 2003.

² Формирование стратегии развития муниципальных образований: Монография / Под ред. Д.А. Гайнанова. Уфа, 2007.

³ Рой Ж., Ольве Н.Г., Веттер М. Оценка эффективности деятельности компании. Практическое руководство по использованию сбалансированной системы показателей. М., 2003.

⁴ Управление региональными и муниципальными финансами: Учеб. пособие для работников муницип. фин. органов. СПб., 2007.

Поступила в редакцию 15.09.2009 г.