

С. Б. Веселкова

РАЗРАБОТКА РЫНОЧНЫХ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ МАЛОГО ГОРОДА

Работа представлена кафедрой аграрной экономики Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого».

Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор П. В. Никифоров

В статье обобщается пятилетний опыт внедрения системы повышения экономической эффективности социальной сферы малого города. Даются рекомендации по оптимизации доходов и расходов предприятий и учреждений социальной сферы. Представлена система объективных и достоверных показателей эффективности работы социальной сферы.

In the article a five-year experience of a system of economical effectiveness increase in a social sphere of a small town is generalized. The recommendations are given concerning optimization of incomes and expenses of enterprises and institutions of social sphere. The system of objective and reliable data of social work effectiveness is represented.

Конечной целью инвестиций в социальную инфраструктуру является повышение качества жизни населения. Услуги, предоставляемые социальной сферой, являются одним из ключевых элементов практически во всех ныне существующих в мире методиках оценки качества жизни. Данные методики разнятся по составу и количеству показателей качества жизни, но целью каждой из них является получение достоверных, сопоставимых, необходимых и достаточных количественных и качественных показателей, которые могут служить основой для построения прогнозов развития общества, принятия грамотных управленческих решений по его совершенствованию не только на краткосрочную, но и среднесрочную и долгосрочную перспективы на всех уровнях муниципального, государственного и межгосударственного управления.

На уровне государственного и межгосударственного управления данные методики унифицированы, достаточно качественно отработаны и используются международными организациями (ООН, ЮНЕСКО, Европарламент и т. д.). Разработка аналогичной методики для регионального и муниципального уровней управления является серьезнейшей задачей, над которой трудятся ведущие ученые. В настоящее время Министерство здравоохранения и социальной защиты совместно с Министерством финансов Российской Федерации уже приступили к практическому внедрению в восьми субъектах Российской Федерации «Программы реформирования региональных финансов» и программы «Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)». Ленинградская область вошла в их число. Следующим этапом должна стать реализация аналогичных программ по внедрению экономических и финансовых механизмов повышения эффективности в других секторах социальной политики государства: образовании, культуре, социальной защите.

Особенно остро ощущался дефицит научно обоснованных методов управления в области социальной политики в период пе-

рехода государства к рыночным методам управления (1990–2005 гг.) на муниципальном уровне. С целью оптимизации деятельности в данной области и условиях острейшего дефицита финансовых средств в бюджетах всех уровней, при резком падении доходов населения руководители муниципальных образований вынуждены были приступить к самостоятельной разработке рыночных механизмов управления социальной сферой. В г. Волхове Ленинградской области к работе над данной проблематикой подключились мэрия города Волхова, Международный центр социально-экономических исследований, «Леонтьевский центр» (г. Санкт-Петербург), Институт экономики города (г. Москва), Консалтинговое общество OST-EURO (Германия). Результатом работы стала «Стратегия социально-экономического развития муниципального образования – город Волхов на период 2001 – 2010 годы». Реализация ее в течение 5 лет позволяет сделать некоторые выводы, прогнозы и рекомендации по оптимизации и совершенствованию работы предприятий, учреждений и социальной сферы муниципального образования в целом.

Основным показателем социально-экономического развития муниципального образования является состояние всех отраслей экономики города, формирующих его бюджет, и динамика изменения бюджета. Это главный ресурсный потенциал, по которому в значительной мере можно судить о возможностях развития всей социальной инфраструктуры. По этому показателю, как правило, судят об эффективности работы администрации. (Табл. 1. Используются данные мэрии г. Волхова.)

За пять лет с 2000 по 2005 г. при росте консолидированного бюджета в 3,12 раза доля федерального бюджета выросла в 5,7 раза (с 2,4 до 13,7%), областного в 5,6 раза (с 11,1 до 62,6%) при этом доля муниципального бюджета снизилась в 3,63 раза (с 8,3 до 23,7%). В сопоставимых ценах доходы местного бюджета в 2004 г. составили 46,5% к уровню 2000 г. Хроническое несоответствие муниципаль-

Таблица 1

Поступления налоговых платежей и других доходов в бюджетную систему (тыс. руб.)

| | 2000 | % | 2001 | % | 2002 | % | 2003 | % | 2004 | % | 2005 | % |
|------------------------------------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|
| Всего | 209707 | 100 | 227942 | 100 | 522824 | 100 | 507679 | 100 | 655170 | 100 | 664312 | 100 |
| и том числе: | | | | | | | | | | | | |
| Федеральный | 2007 | 2,4 | 0 | 0 | 35235 | 6,7 | 48185 | 9,5 | 89710 | 13,7 | 282,3 | 0,4 |
| Областной | 23231 | 11,1 | 106221 | 46,6 | 282845 | 54,1 | 310,68 | 61,2 | 410368 | 62,6 | 394278 | 58,9 |
| Муниципальный | 181469 | 86,3 | 121721 | 53,4 | 204744 | 39,2 | 148886 | 29,3 | 155072 | 23,7 | 272857 | 41 |
| В % к 2000 г. | 100 | – | 68,2 | – | 112,8 | – | 82,0 | – | 85,5 | – | 150,4 | – |
| Индексы дефляторы | 1,0 | – | 1,18 | – | 1,363 | – | 1,55 | – | 1,838 | – | 2,037 | – |
| В сопоставимых ценах и % к 2000 г. | 181469 | 100 | 104940 | 57,8 | 150215 | 32,7 | 96055 | 52,9 | 34416 | 46,5 | 133950 | 73,8 |

ных доходов полномочиям местного самоуправления ведет к регрессу в ряде секторов социальной сферы, в первую очередь ЖКХ.

Доля социальной инфраструктуры города в общем объеме работ и услуг имеет устойчивую отрицательную динамику и снижалась за 5 лет с 14,4% в 2000 г. до 11,7%

в 2004 г. Снижение произошло за счет падения доли потребительского комплекса с 6,8% в 2000 г. до 5% в 2004 г. и ЖКХ с 4,3% в 2000 г. до 3,1% в 2004 г. при стабильном росте доли социальной сферы с 3,3% в 2000 г. до 4,1% в 2005 г. (Табл. 2. Использованы данные мэрии г. Волхова.)

Таблица 2

Объем и структура работ (услуг) по отраслям материальной сферы (в действующих ценах, млн руб.)

| | 2000 | % | 2001 | % | 2002 | % | 2003 | % | 2004 | % | 2005 | % |
|--------------------------|---------|------|--------|------|---------|------|---------|------|---------|------|--------|------|
| Всего | 4 203,2 | 100 | 5817,2 | 100 | 7 166,8 | 100 | 8 385,2 | 100 | 10906,4 | 100 | 9660,8 | 100 |
| в том числе: | | | | | | | | | | | | |
| Промышленность | 1303,0 | 31,0 | 1780 | 30,6 | 2021,0 | 28,2 | 2381,4 | 28,4 | 3413,7 | 31,3 | 2763,0 | 28,6 |
| Строительство | 218,6 | 5,2 | 232,7 | 4,0 | 293,8 | 4,1 | 377,3 | 4,5 | 370,8 | 3,4 | 492,7 | 5,1 |
| Транспорт | 2023,9 | 46,2 | 2955,1 | 50,8 | 3927,4 | 54,8 | 4486,6 | 53,5 | 5147,7 | 52,7 | 4975,3 | 51,5 |
| Связь | 30,4 | 1,2 | 52,4 | 0,9 | 64,6 | 0,9 | 75,5 | 0,9 | 98,2 | 0,9 | 29,0 | 0,3 |
| Потребительский комплекс | 285,6 | 6,8 | 300,7 | 6,2 | 359,3 | 6,0 | 444,4 | 5,3 | 545,3 | 5,0 | 589,3 | 6,1 |
| ЖКХ | 180,7 | 4,3 | 256,0 | 4,4 | 243,7 | 3,4 | 310,3 | 3,7 | 338,1 | 3,1 | 415,4 | 4,3 |
| Социальная сфера | 138,8 | 3,3 | 180,3 | 3,1 | 258,0 | 3,6 | 310,3 | 3,7 | 392,6 | 3,6 | 396,1 | 4,1 |

Хроническое несоответствие муниципальных доходов полномочиям местного самоуправления ведет к регрессу в ряде секторов социальной сферы, в первую очередь ЖКХ (рис. 1).

Численность работающих, безусловно, является вторым по значимости после объемов производства показателем эффективности муниципальной экономики, а в периоды экономических кризисов дан-

ный показатель становится ключевым и имеет особую социальную значимость. Социальная сфера по численности работающих стабильно сохраняет третье место, лишь незначительно отставая от промышленности (по объемам работ 5–6-е

место), общая доля занятых в социальной инфраструктуре (социальная сфера, ЖКХ, потребительский комплекс) превышает треть всего трудоспособного населения города. (Табл. 3. Использованы данные мэрии г. Волхова.)

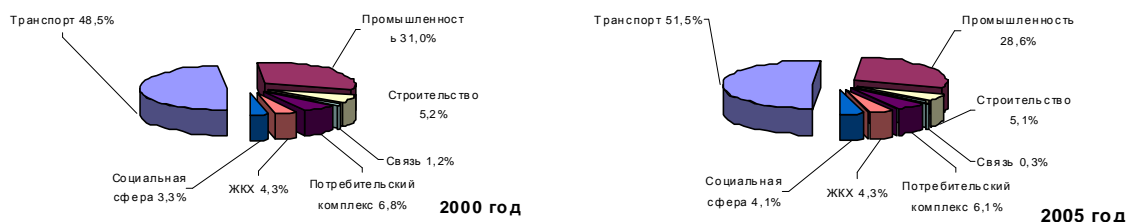


Рис. 1. Структура объема работ (услуг) по отраслям экономики (%)

Таблица 3

Численность работающих и ее структура по отраслям экономики (чел.)

| | 2000 | % | 2001 | % | 2002 | % | 2003 | % | 2004 | % | 2005 | % |
|--------------------------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|
| ВСЕГО | 20855 | 100 | 20697 | 100 | 21366 | 100 | 21062 | 100 | 20224 | 100 | 20041 | 100 |
| в том числе | | | | | | | | | | | | |
| Промышленность | 4617 | 22,1 | 4758 | 23,0 | 4816 | 22,5 | 4471 | 21,2 | 4347 | 21,5 | 4071 | 20,8 |
| Строительство | 806 | 3,9 | 829 | 4,0 | 911 | 4,3 | 913 | 4,3 | 798 | 3,9 | 789 | 3,9 |
| Транспорт | 7919 | 38,0 | 7682 | 37,1 | 8098 | 37,7 | 8156 | 38,8 | 8227 | 40,7 | 8374 | 41,4 |
| Связь | 558 | 2,7 | 526 | 2,5 | 476 | 2,2 | 471 | 2,2 | 262 | 1,3 | 244 | 1,2 |
| Потребительский комплекс | 1886 | 9,0 | 1920 | 9,3 | 2019 | 9,5 | 2010 | 9,5 | 2059 | 10,2 | 2048 | 10,2 |
| ЖКХ | 1305 | 6,3 | 1255 | 6,1 | 1252 | 5,9 | 1206 | 5,7 | 1137 | 5,6 | 1168 | 5,8 |
| Социальная сфера | 3764 | 18,0 | 3727 | 18,0 | 3832 | 17,9 | 3833 | 18,3 | 3394 | 16,8 | 3347 | 16,7 |

Если бюджетная политика Российской Федерации за последние 6 лет становится все более социально ориентированной, то бюджеты муниципальных образований – социальные бюджеты, так как доля расходов на социальную сферу составляет 65,7%, а с учетом ЖКХ, правоохранительной деятельности, транспорта и связи – 89,9%. И, как следствие, создание системы эффективного управления социальной сферой является основой эффективного управления муниципальным образованием и залогом устойчивого развития и стабильной жизнедеятельности города. Правильный выбор объективных и достоверных показателей эффективности работы социальной сферы

и разработка на их основе системы экономического анализа – основа успешного управления.

Анализ по статьям расходов показал, что, несмотря на их различия по составу и объему в различных отраслях социальной сферы, четко прослеживаются и общие закономерности: самой крупной статьей расходов является «заработная плата с начислениями», вторая по объему – «коммунальные платежи».

В соответствии с методами функционально-стоимостного анализа они отнесены к категориям А и Б и максимального повышения эффективности можно добиться, оптимизируя расходы по этим статьям.

Основными методами повышения экономической эффективности стали повышение производительности труда, эффективности использования основных фондов, снижение расходов топливно-энергетических ресурсов.

Все расходы необходимо поделить на переменные – зависящие от объема и качества предоставляемых услуг (зарботная плата, медикаменты, питание и др.) и условно постоянные (коммунальные платежи, расходы на содержание основных фондов и т. д.) и максимально снижать долю условно-постоянных расходов. В течение 5 лет в городе Волхове создана система управления затратами, включающая в себя:

1. Повышение энергоэффективности (расходы энергоресурсов на 1 м² площадей в РФ в 2,5 раза больше, чем в Швеции и Финляндии).

Нормирование. Решением комиссии всем предприятиям и учреждениям социальной сферы установлены нормативы энергопотребления (кВт·ч/м²; гкал/м³; м³/чел.).

Учет. Внедрена система технического учета энергоресурсов.

Контроль. Установлен трехуровневый контроль использования ТЭР: ежесуточный – замы по АХЧ, ежемесячный – руководители учреждений, ежегодный – балансовые комиссии под руководством зам. главы администрации.

Планирование. Устанавливаются ежегодные задания по снижению ТЭР каждому учреждению. Разработана программа повышения энергоэффективности.

Результатом работы за 5 лет стало снижение расходов в натуральных показателях: тепла – на 17%, воды – в 2,5 раза, электро-

энергии – на 1,5% с учетом ежегодного повышения цен на энергоносители на 15–25% это позволило сократить расходы в 3,5 раза и сэкономить десятки миллионов рублей.

2. Повышение фондоотдачи (количество услуг с м²). Изучение зарубежного опыта муниципального управления выявило, что в развитых странах с м² площадей в социальной сфере оказывается в 3–4 раза больше услуг. Это достигается созданием многофункциональных центров, оптимально загружающих основные фонды во времени и пространстве. Результатом стало создание в городе Волхове Культурно-информационного центра, объединившего на одной площади библиотеку, центр информационных технологий, музей, кафе. Это позволило повысить коэффициент использования площадей в 1,6 раза.

3. Повышение производительности труда возможно за счет внедрения современных технологий, оборудования и материалов. Показателем качественных и количественных изменений в данном направлении может стать рост активной части основных фондов. Внедрение его в настоящее время сопряжено с объективными трудностями учета. Однако современные экономические методы позволяют его внедрять уже в настоящее время.

4. Привлечение инвестиций в социальную сферу – вторая составляющая «Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Волхов на период 2001–2010 гг.». С этой целью разработана схема многоканального финансирования, обеспечившая в период 2000–2005 гг. дополнительные инвестиции более 200 млн руб.

Таблица 4

Темпы роста объемов работ и услуг по отраслям экономики (в % к 2000 г.)

| Отрасль | 2000 | % | 2001 | % | 2002 | % | 2003 | % | 2004 | % | 2005 | % |
|--------------------------|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|
| Промышленность | 1303,0 | 100 | 1780 | 137 | 2021,0 | 155 | 2881,4 | 183 | 3413,7 | 262 | 2763,0 | 212 |
| Транспорт | 2023,8 | 100 | 2956,1 | 146 | 3927,4 | 194 | 4486,6 | 222 | 5147,7 | 271 | 4975,3 | 246 |
| Потребительский комплекс | 285,6 | 100 | 300,7 | 126 | 359,3 | 126 | 444,4 | 155 | 545,3 | 191 | 589,3 | 206 |
| ЖКХ | 180,7 | 100 | 256,0 | 141 | 243,7 | 185 | 310,3 | 171 | 338,1 | 187 | 415,4 | 223 |
| Социальная сфера | 128,8 | 100 | 180,3 | 130 | 258,0 | 186 | 310,3 | 223 | 392,6 | 273 | 396,1 | 285 |

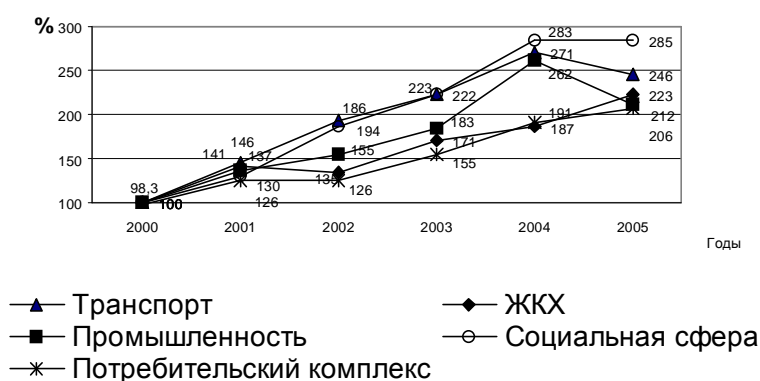


Рис. 2. Темпы роста объемов работ и услуг по отраслям экономики

Таблица 5

Темпы роста производительности труда по отраслям экономики.

| Отрасль | 2000 | % | 2001 | % | 2002 | % | 2003 | % | 2004 | % | 2005 | % |
|--------------------------|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
| Промышленность | 282,2 | 100 | 374,1 | 133 | 419,6 | 149 | 532,6 | 189 | 785,3 | 278 | 678,7 | 240 |
| Транспорт | 255,8 | 100 | 384,7 | 150 | 487,4 | 190 | 549,9 | 215 | 698,6 | 273 | 594,1 | 232 |
| Потребительский комплекс | 151,5 | 100 | 187,9 | 124 | 177,5 | 117 | 221,1 | 146 | 264,8 | 175 | 287,7 | 190 |
| ЖКХ | 138,5 | 100 | 204,0 | 147 | 194,6 | 141 | 257,3 | 186 | 297,4 | 215 | 355,7 | 257 |
| Социальная сфера | 36,9 | 100 | 48,4 | 131 | 67,3 | 182 | 81,0 | 220 | 115,7 | 314 | 118,3 | 321 |

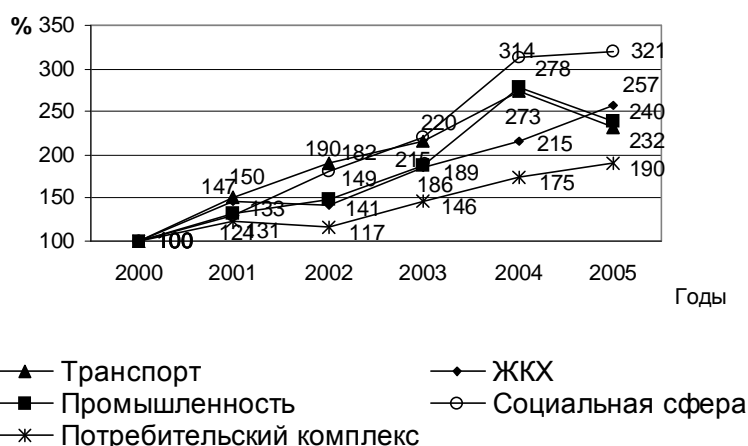


Рис. 3. Темпы роста производительности труда по отраслям экономики

Внедрение системы инновационной самоорганизации позволило привлечь более 23 млн руб. – средств населения, бизнес структур и общественных организаций. (Табл. 4, 5. Использованы данные мэрии г. Волхова.)

Выводы.

Анализ выполнения Программы социально-экономического развития города Волхова до 2010 г. за период 2001–2005 гг.

свидетельствует, что по темпам роста объемов работ и услуг, производительности труда социальная сфера (без учета ЖКХ и потребительского комплекса) значительно опережает темпы роста достаточно успешно развивающегося промышленного сектора экономики, что говорит о реальности плана ее развития и высокой эффективности управления.