

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ – ПУТЬ К УЛУЧШЕНИЮ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ

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 и области социальной политики в период перехода государства к рыночным методам управления (1990 -2005 годы) 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. С-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» [6]. Реализация ее в течение 5 лет позволяет сделать некоторые выводы, прогнозы и рекомендации по оптимизации и совершенствованию ра-

боты предприятий и 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.

О структуре экономики города можно судить по удельному весу отдельных отраслей в объеме выполняемых работ и оказываемых услуг, численности работающих. производительности труда, поступлениям налоговых платежей и сравнительному анализу со среднеобластными показателями [3].

Впечатляющий рост объемов работ и услуг в 2,3 раза связан в первую очередь с инфляционными процессами. Реальный рост экономики составляет 32% (в сопоставимых ценах), что тоже можно считать успешным, т.к. темпы роста данного показателя значительно превышают средние по Российской Федерации (25%).

Таблица 1

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

	2000 г.	%	2001 г.	%	2002 г.	%	2003 г.	%	2004 г.	%	2005 г.	%
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

Основными отраслями экономики города являются промышленность и транспорт. Их доля в общем- объеме составляет от 79,2% в 2000 году до 84% в 2004 году и имеет стабильную динамику к увеличению при сокращении доли остальных отраслей (Рис.1). Положение в экономике города, вряд ли можно считать стабильным в долгосрочной перспективе. Так как практически весь рост обеспечили предприятия ОАО «Волховский алюминий» (промышленность) и Волховстроевское отделение Октябрьской железной дороги (транспорт). Исторически сложившаяся зависимость бюджета города от так называемых градообразующих предприятий уже имела серьезные негативные последствия в начале 90-х годов, когда резко упали объемы производства на этих предприятиях. Поддерживая эти предприятия, необходимо создавать условия для развития других отраслей и привлечения инвестиций на территорию.

Анализ поступления всех видов доходов в бюджетную систему говорит, о серьезных противоречиях между декларируемыми приоритетами государственной политики по предоставлению широких полномочий местному самоуправлению, наделению его властными и финансовыми полномочиями, максимального приближения власти к народу и реальной финансовой политикой.

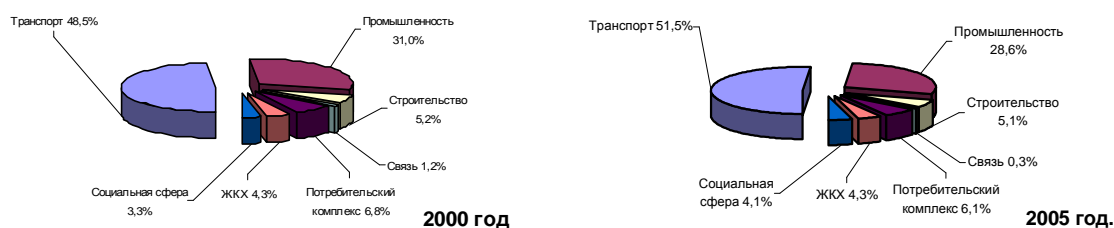


Рис. 1. Структура объема работ (услуг) по отраслям экономики (%)

Таблица 2

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

	2000 г.	%	2001 г.	%	2002 г.	%	2003 г.	%	2004 г.	%	2005г.	%
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 2000г.	181469	100	104940	57,8	150215	32,7	96055	52,9	34416	46,5	133950	73,8

Существующая практика бюджетного процесса после изъятия основной массы доходов предусматривает так называемое бюджетное регулирование, то есть возврат части средств на муниципальный уровень в качестве субсидий, субвенций и финансирования целевых программ. Процесс государственного перераспределения бюджетных средств неизбежен. Однако изъятие из доходов территорий доноров финансов до уровня «ниже прожиточного» с последующим возвратом части средств является, на наш взгляд, механизмом экономического и политического давления государства на местное самоуправление, что противоречит Конституции Российской Федерации, а кроме того имеет самые негативные, в том числе и экономические последствия. К числу недостатков бюджетного процесса следует также отнести частые (практически ежегодные) изменения источников дохода и их нормативов.

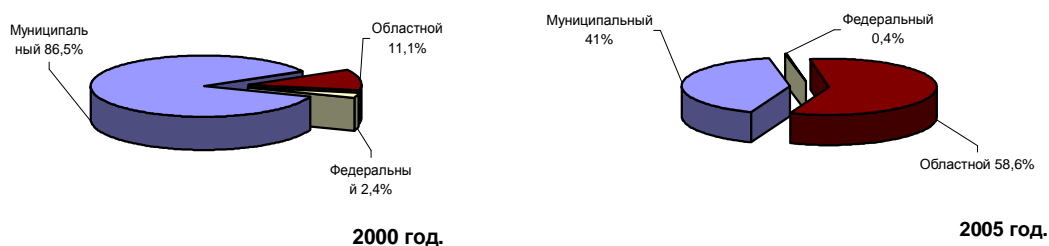


Рис.2. Динамика поступления налоговых платежей и других доходов в бюджетную систему (%)

Все это приводит к отсутствию стимулов к увеличению доходов, делает невозможным долгосрочное, и затруднительным среднесрочное экономическое планирование на муниципальном уровне. Хроническое несоответствие муниципальных доходов полномочиям местного самоуправления ведет к регрессу в ряде секторов социальной сферы, в первую очередь в ЖКХ.

За пять лет с 2000 по 2005 года 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 местно бюджета в 2004 году составила 46,5% к уровню 2000 года.

Результатом такой политики стал системны кризис в ЖКХ. Ряд крупных аварий на муниципальных объектах энергоснабжения практически о всех регионах Российской Федерации в зимний период 2003-2005 годов стал причиной корректировки бюджетной политики. В 2005 году доля муниципального бюджета выросла до 41% в сопоставимых ценах достигнув 73,8% к уровню 2000 года. Это позволило несколько улучшить экономические показатели работы данного сектора экономики, однако кардинально проблема не решена.

Весьма поучительна практика Западных стран Европы и США в данном вопросе. Там законодательно закреплены за федеральным, региональным и муниципальным уровнем власти собственные источники доходов, которые не подлежат пересмотру в долгосрочной перспективе. Это повышает ответственность и инициативу участников бюджетного процесса и создает предпосылки к динамичному и демократическому развитию государственной и муниципальной экономики и социальной инфраструктуры.

Доля социальной инфраструктуры города в общем объеме работ и услуг имеет устойчивую отрицательную динамику, и снижалась за 5 лет с 14,4 % в 2000 году до 11,7 % в 2004 году. Снижение произошло за счет падения доли потребительского комплекса с 6,8 % в 2000 году до 5% в 2004 году и ЖКХ с 4,3 % в 2000 году до 3,1 % в 2004 году при стабильном росте доли социальной сферы с 3,3 % в 2000 году до 4,1 в 2005 году.

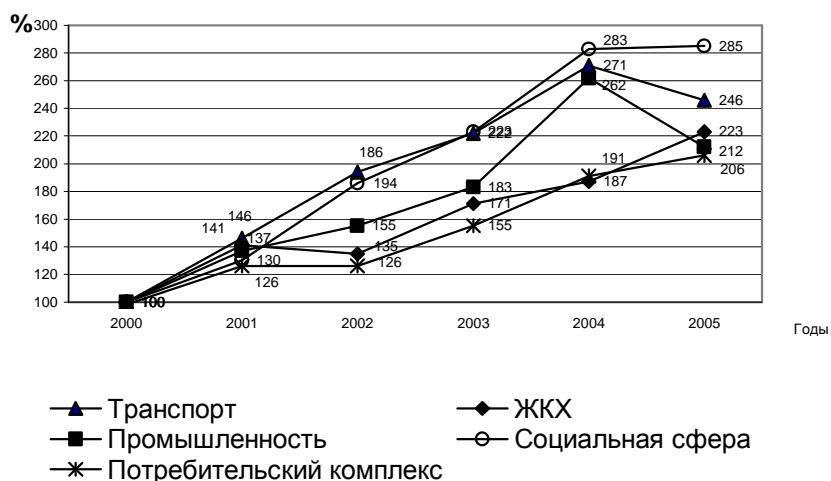


Рис. 4 Темпы роста объемов работ и услуг по отраслям экономики

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 наличии стратегического плана ее развития и высокой эффективности управления (Рис.4 и Рис.5).

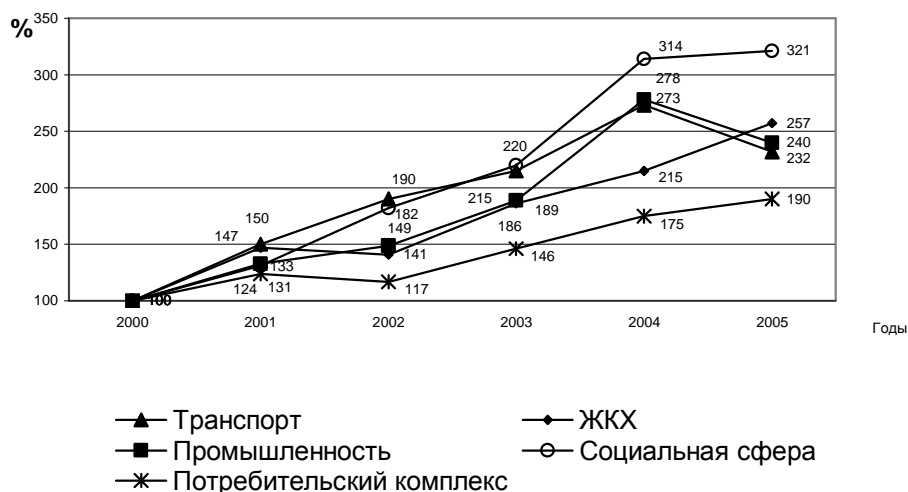


Рис. 5 Темпы роста производительности труда по отраслям экономики

Численность работающих, безусловно, является вторым по значимости после объемов производства показателем эффективности муниципальной экономики, а в периоды экономических кризисов данный 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 место), общая доля занятых в социальной инфраструктуре (социальная сфера, ЖКХ, потребительский комплекс) превышает треть всего трудоспособного населения города.

Таблица 4

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

	2000 г.	%	2001 г.	%	2002г	%	2003 г	%	2004г.	%	2005г.	%
ВСЕГО	20855		20697		21366		21062		20224		20041	
<i>в том числе</i>												
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, т.к. 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.

Основными методами повышения экономической эффективности социальной сферы стали: привлечение инвестиций, повышение производительности труда, снижение расходов топливно-энергетических ресурсов и повышение эффективности использования основных фондов.

Библиографический список

1. Бачурин А. Повышение роли экономических методов управления // Экономист. – 2002. – №4.
2. Концепция совершенствования структуры хозяйства и реализации социальных программ в городе Волхове в условиях перехода к рыночной экономике. ч. 1; ч. 2; Центр национальных культур Эйкумена под ред. Д.Т. Ахобадзе – СПб; 1991.-374с.
3. Ленинградской области - 75 Юбилейный статистический сборник. Официальное издание. – СПб., 2002. – 444 с.
4. Лукьянова А.В. Система управления социально значимыми расходами местного бюджета: Автореф. дисс. к.э.н. – Волгоград, 2004.
5. Самохин И.В., Соловьев В.Н. Муниципальное образование: миссия и пути решения социально-экономических проблем // под ред. д.э.н., проф. Мовчана Б.С. – СПб.: изд-во СПбГАСЭ, 2002. – 16,2/10,0 п.л.
6. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования г. Волхов на период 2001-2010 годы. – Волхов, 2000. – 157 с.