

ББК 65.042

О.В. Шейкина

**Управление социально-экономическим развитием
муниципальных образований на основе
системы сбалансированных показателей**

O.V. Sheykina

**Management of Socio-Economic Development
of Municipalities on the Basis of Balanced Scorecard**

Автор подчеркивает научно-практическую значимость поиска новых подходов к оценке эффективности муниципального управления. Обосновывается точка зрения, согласно которой между современными городами и крупными корпорациями можно провести аналогию, что служит объективной основой адаптации методики сбалансированной системы показателей к муниципальному образованию как структурной экономической единице.

Ключевые слова: динамическая система, эффективность, муниципальное управление, муниципальное образование, социально-экономическое развитие, сбалансированная система показателей.

The author underlines the scientific and practical importance of searching new approaches to estimate the effectiveness of municipal government. It is substantiated that between modern cities and large corporations one can draw an analogy which is the objective basis for adaptation of the balanced scorecard methodology for municipality as structural economic unity.

Key words: dynamic system, efficiency, municipal management, municipality, socio-economic development, balanced scorecard.

Дж. Форрестер в известной монографии [1, с.118] рассматривает город как динамическую систему, состоящую из различных взаимосвязанных элементов (население, правоохранительные органы, системы жизнеобеспечения, организации малого и среднего бизнеса, банковские институты, казначейство, учреждения здравоохранения, учреждения образования, предприятия городского пассажирского транспорта, учреждения социальной защиты и др.) (см. рис.).

Как отмечает данный автор, система как единое целое существует именно благодаря наличию связей между ее элементами, т.е. связи выражают законы функционирования системы [1, с. 118–119]. К примеру, такая составляющая муниципальных образований (МО), как население, взаимодействует с образовательными, медицинскими, страховыми и другими организациями и учреждениями. Дж. Форрестер подчеркивает, что при системном подходе к изучению экономики города прежде всего необходимо рассмотреть объект вне его развития, под которым понимается необратимое, направленное, закономерное изменение. В результате возникает новое качество, или состояние, объекта. Действие системы невозможно без ее развития и совершенствования или деградации [1, с. 145].

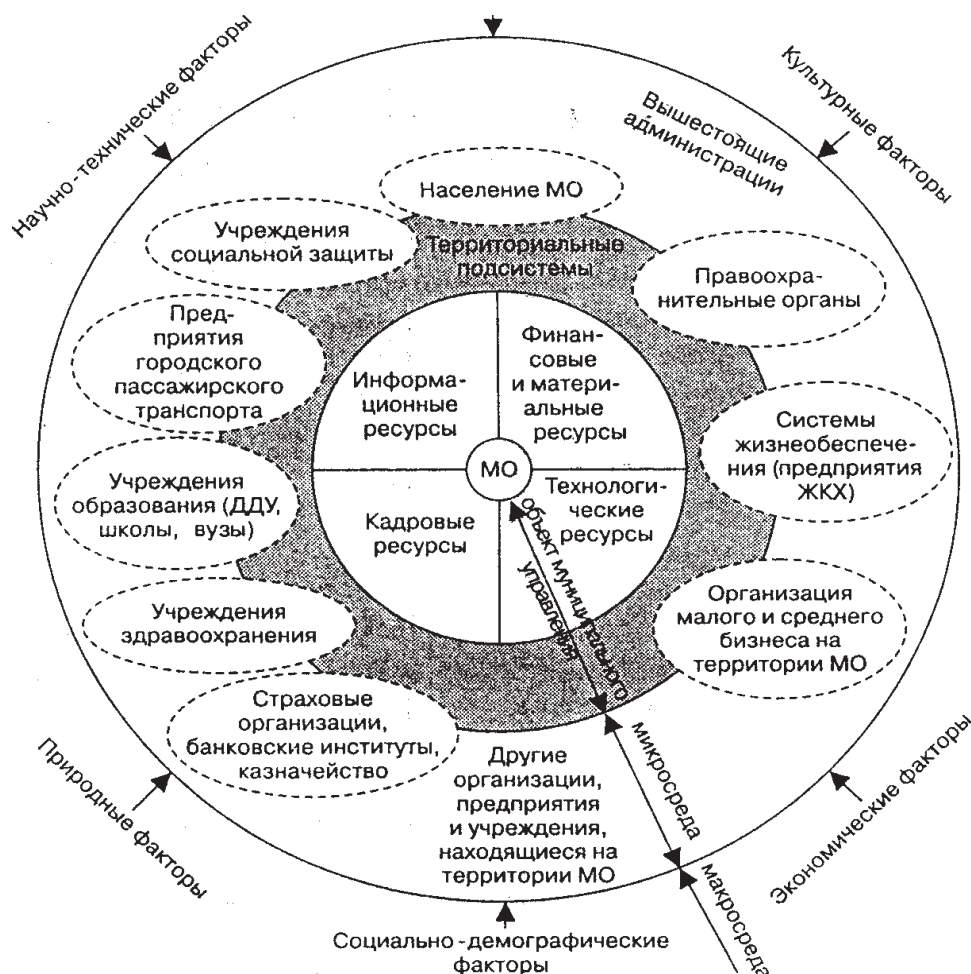
Авторы статьи [2, с. 15] в свою очередь утверждают, что для достижения нужного эффекта над системой необходимо управление – формирование целостного (эффективного) поведения системы для поддержания режима деятельности, реализации ее программ и целей.

В МО роль управления играет администрация (городская администрация), которая следит за достижением главной цели, выбирает нужные и более эффективные рычаги контроля и управления.

Поведение такой системы сложно предсказуемо и не всегда согласуется с нашим жизненным опытом и интуицией. Основная целевая задача муниципального управления – определение таких пропорций общественного воспроизводства, которые в максимальной степени способствуют удовлетворению потребностей населения в городе и повышению его жизненного уровня. Для социально-экономических систем характерно наличие множества целей, часто противоречащих друг другу, поэтому при выборе того или иного варианта развития приходится формировать согласованное решение, позволяющее находить компромисс между городскими и общегосударственными целями, а также целями отдельных подсистем. При исследовании города решаются задачи достижения

баланса использования ресурсов в системе, что обеспечивает устойчивое развитие социально-эко-

номической системы в краткосрочной и долгосрочной перспективе [2, с. 16–17].



Город как сложная динамическая система

Можно открыто утверждать, что трансформация системы российской государственной статистики в 1990-е гг. привела к тому, что сегодняшнее состояние региональной и муниципальной статистики далеко не удовлетворяет возрастающие потребности в ней как в количественном, так и в качественном отношении. В современных условиях система показателей социально-экономического развития региональных (муниципальных) образований должна быть нацелена на поддержку процессов принятия решений на соответствующем уровне и, в свою очередь, способствовать решению трех задач [3, с. 253]:

1. Предварительный анализ ситуации в региональном (муниципальном) образовании.
2. Оценка ожидаемого эффекта от мероприятий, предлагаемых в программах регионального (муниципального) развития.
3. Мониторинг и оценка выполнения принятых программ развития региональных (муниципальных) образований.

С.А. Ткачев [4, с. 133–134] подчеркивает, что для того, чтобы система показателей способствовала решению поставленных задач, она должна быть построена на основе следующих принципов: комплексность, полнота охвата в сочетании с относительной простотой системы показателей, возможность насыщения системы достоверной информацией и сопоставимость показателей во времени и пространстве, открытость системы показателей для пользователя, однозначная интерпретация показателей.

По мнению автора статьи, вышеперечисленным требованиям в полной мере отвечает сбалансированная система показателей (ССП), зарекомендовавшая себя в качестве эффективного инструмента управления в практике различных компаний. Концепция СПП впервые была предложена Р. Капланом и Д. Нортоном в 1992 г., и с тех пор эта концепция была реализована практически во всех развитых и развивающихся странах в управлении организаций всех видов – производственной сферы и сферы

услуг, коммерческих и некоммерческих, частных и государственных.

Согласно определению авторов книги [5, с. 12–13] «сбалансированная система показателей – это инструмент стратегического и оперативного управления, который позволяет увязать стратегические цели организации с бизнес-процессами и повседневными действиями на каждом уровне управления, а также осуществлять текущий контроль над реализацией принятой стратегии. Сбалансированная система показателей – динамично развивающаяся методика, интегрирующая финансовые и нефинансовые показатели, стратегические цели и краткосрочные задачи, расширяющая использование возможностей управленческих и информационных технологий».

На наш взгляд, объективной предпосылкой проведения аналогии между муниципальным образованием и хозяйствующим субъектом корпоративного типа является то, что в современной России регионы перестали быть подчиненными центру и приобрели статус объектов федеративных отношений, построенных на принципах разграничения предметов ведения и полномочий. Одновременно у субъектов РФ появляются более широкие возможности для привлечения инвесторов, они становятся связующим звеном международных экономических, торгово-финансовых, гуманитарных и другого рода контактов.

Кроме того, МО сами принимают решения, сами их исполняют и сами изыскивают источники финансирования для воплощения в жизнь этих решений, поэтому они обязаны наращивать свой потенциал за счет развития собственной экономики.

Очевидно, что, став самостоятельными субъектами экономической жизни, МО вынуждены конкурировать в борьбе за инвестиции, за квалифицированные трудовые ресурсы и прочее, поэтому появляются специфические проблемы, опыта решений которых у администраций нет. Решение этих проблем в режиме их возникновения становится невозможным. Глобальные изменения, происходящие в политике, экономике и распределении ресурсов, требуют от администраций областей и районов целенаправленных действий.

Как отмечает Б.Б. Педанов [6, с. 57–58], суть ССП состоит в том, что руководство организации получает возможность выстроить систему показателей деятельности предприятия, а затем и проконтролировать их достижение. При этом обеспечение достижения определяется тем, что все показатели сбалансированы, т.е. увязаны не только снизу доверху, когда цель верхнего уровня четко и однозначно связана с целями нижнего уровня, но и тем, что все показатели являются ключевыми для управления, минимально достаточного количества, измеримы и формализованы в единой системе отчетности.

Однако перенос модели ССП из сферы бизнеса в сферу общественного управления был бы слишком

простым решением. Необходимо адаптировать логику ССП к специфике сферы общественного управления, учитывая влияние законодательства, политических и социальных целей заинтересованных групп общества.

Поскольку МО объединяет в себе различные группы заинтересованных лиц, то, следовательно, становится сложнее добиться единства целей. Задача ССП для сферы общественного управления – выявление возможных противоречий в целях и достижение консенсуса в рамках законодательства и общественной целесообразности.

По мнению С.А. Ткачева, «так как практика муниципального управления при соответствующей адаптации дает примеры успешного внедрения ряда новых подходов, целесообразно рассмотреть возможности применения концепции ССП для сферы муниципального управления. Исходя из того, что сбалансированная система должна охватывать все важные направления деятельности администрации муниципального образования к категориям “перспектив”, в отличие от классической трактовки Р. Нортон и Д. Каплана, мы относим перспективы: бюджетно-финансовой политики; населения; хозяйствующих субъектов; муниципальной инфраструктуры; развития среды жизнедеятельности населения и потребительского рынка; развития территориальных ресурсов; оптимизации внутриорганизационного (аппаратного) управления; развития муниципальной службы; развития общественных демократических институтов» [7, с. 224–225].

Один из возможных вариантов создания стратегической базы для ССП, разработанный С.А. Ткачевым, приведен в таблице. По нашему мнению, данный вариант является наиболее эффективным способом использования ССП в управлении социально-экономическим развитием, требующим обязательной адаптации к конкретному МО.

Таким образом, в ходе изучения точек зрения ряда исследователей [4, с. 136; 6, с. 112–113; 7, с. 225–226], рассмотрение проблем применения ССП в сфере муниципального управления позволяет сделать следующие выводы:

- концепция ССП при условии ее должной адаптации вполне может быть применима для реализации одной из стратегических задач административной реформы – перехода от функционального узкоотраслевого управления к управлению по конечным результатам деятельности;

- в условиях чрезвычайного многообразия местных условий, разного уровня социально-экономического потенциала местного хозяйства, населения, высокой степени неопределенности характера действия различных факторов нет никаких оснований к попыткам применения универсальных подходов к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления

ления или попыткам найти интегральные индикаторы подобной оценки.

В любом случае, как резюмирует С.А. Ткачев, введение системы показателей может быть эффективным только в том случае, если она внедряется не как «обязательный элемент», а как органичная часть об-

щей работы по совершенствованию механизма управления и его двух важнейших и взаимодополняющих составляющих – управления внутриорганизационным развитием и управления социально-экономическим развитием административно-территориального образования [7, с. 228].

Стратегическая база данных для создания ССП муниципальной социально-экономической политики

Ресурсы	Стратегические ориентиры и цели
1. Рост жизненного уровня населения	Рост продолжительности жизни
	Снижение уровня смертности (в целом на 1,0 тыс. чел.) и младенческой смертности (на 1,0 тыс. родившихся)
	Рост соотношения денежных доходов к величине прожиточного минимума (рассчитанного для конкретной территории)
	Снижение заболеваемости социально обусловленными инфекциями
	Снижение доли населения с уровнем доходов ниже минимального потребительского бюджета
	Уровень социально-экономической дифференциации («индекс Джини»), определяемый соотношением уровня 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения
	Стабилизация занятости, определяемая в зависимости от исходного уровня безработицы
2. Развитие бюджетно-финансовой политики	Позитивная динамика бездотационности/дотационности муниципального бюджета
	Уровень выполнения бюджетных обязательств (по зарплате; по финансовому обеспечению целевых программ и социальных проектов; по муниципальному заказу)
	Формирование и целевое использование консолидированной финансовой базы развития территории, объединяющей бюджетные средства, инвестиции, спонсорские средства
3. Развитие экономики	Рост доли малых и средних предприятий в МВП
	Рост доли занятого населения в сфере малого и среднего бизнеса
	Улучшение соотношения по занятости трудоспособного населения (в соответствии с потребностями развития МО) между производственными предприятиями; предприятиями обеспечивающей инфраструктуры, предприятиями сферы обслуживания (социальной сферы)
	Обеспечение роста доли научно-технических нововведений на предприятиях и в организациях МО
	Рост объемов инвестиций, привлекаемых в МО, и количества перспективных инвестируемых проектов
4. Развитие инфраструктуры	Полнота (по обеспечению потребностей хозяйствующих субъектов) и доступность субъектов инфраструктуры
	Уровень надежности инженерно-технических систем и коммуникаций (снижение количества отказов и аварийных ситуаций)
	Повышение уровня транспортной обеспеченности и качества подвижного состава
	Рациональное использование недвижимости, в том числе офисными и складскими помещениями, с возможностью доступной аренды для предприятий малого и среднего бизнеса
	Уровень применения договоров между администрацией, производителями работ и потребителями услуг (юридическими и физическими лицами)
5. Комфортная среда жизнедеятельности населения и потребительского рынка	Рост уровня жилищной обеспеченности на каждого жителя территории МО (м ²)
	Снижение доли (%) жителей, нуждающихся в улучшении жилищных условий
	Рост качества жилья (рассчитывается экспертно по стандартным нормативам, определяемым для конкретного МО)
	Уровень обеспечения потребности населения
	Рост доли индивидуального жилищного строительства в общем объеме строительства
	Обеспечение доступности объектов социального назначения для всех категорий населения, в том числе для инвалидов
	Разработка и применение обоснованных стандартов качества работ и услуг в сфере городского хозяйства и ЖКХ
	Рост доли целевого использования бюджетных средств на благоустройство и озеленение городской и пригородной среды

Ресурсы	Стратегические ориентиры и цели
6. Развитие муниципальных ресурсов (в т.ч. трудовых)	Объем энергоресурсов, в отношении которых реализуются программы энерго- и ресурсосбережения
	Доля новых рабочих мест и их заполнения местными трудовыми ресурсами
7. Развитие общественных демократических институтов	Рост практических результатов, достигнутых в рамках выполнения договора о социальном партнерстве
	Привлечение некоммерческих и саморегулируемых организаций к выработке решений по стратегическому развитию МО и реализации социально значимых проектов
	Рост доли негосударственных форм управления жилищным фондом (ТСЖ)
8. Совершенствование внутриорганизационного управления и управления развитием территории	Упорядоченность правового института муниципального управления
	Соответствие организационной структуры решению задач выполнения миссии МО
	Минимизация дублирования и параллелизма в деятельности подразделений организации
	Качество регламентов деятельности
9. Развитие муниципальной службы	Уровень квалификации персонала муниципальной службы (соответствие нормативным требованиям)
	Уровень готовности персонала муниципальной службы к работе по индикативным показателям

Это, однако, не исключает применения показателей, содержащихся в официальных документах, которые могут быть выделены в сбалансированной

системе показателей и проинтерпретированы применительно к условиям и особенностям конкретной территории.

Библиографический список

1. Форрестер Дж. Динамика развития города : перев. с англ. М.Г. Орловой ; под ред. Ю.П. Иванилова, А.П. Иванова, Р.Е. Оганова. – М., 1974.
2. Максимов В.И., Корноушенко Е.К., Качаев С.В. Когнитивные технологии для поддержки принятия управленческих решений // Проблемы управления. – 2009. – №3.
3. Лекции по экономике города и муниципальному управлению. – М., 2004.
4. Ткачев С.А., Коротких А.И. Разработка системы сбалансированных показателей и процедур ее применения в управлении социально-экономическим развитием МО // Вестник экономической интеграции. Научно-практический журнал. – 2009. – №8 (18).
5. Каплан Р.С., Нортон Д.П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию : пер. с англ. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 2005.
6. Педанов Б.Б. Подходы к оценке эффективности управления местным развитием // Региональная наука : сб. научных трудов. – Кн. 2. – М., 2005.
7. Ткачев С.А. Управление комплексным социально-экономическим развитием муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. Серия : Общественные и гуманитарные науки. – 2009. – №12 (90).
8. Занадворов В.С., Занадворова А.В. Экономика города (вводный курс) : учебное пособие. – М., 1997.
9. Педанов Б.Б. Типология подходов к определению содержания управления социально-экономическим развитием // Человек. Сообщество. Управление: взгляд молодых исследователей : сб. матер. Всерос. науч.-практ. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых. – Ч. 1. – Краснодар, 2006.
10. Педанов Б.Б. Управление социально-экономическим развитием муниципальных образований // Управление социальными, экономическими и политическими процессами в российских регионах : сб. стат. междун. конф. – Ч. 2. – Екатеринбург, 2004.