Оценка эффективности системы оказания муниципальных услуг (на примере городского округа «город Хабаровск»)

М.А. Грицко

Грицко М.А. – аспирант Института экономических исследований ДВО РАН

Реформа местного самоуправления, проводимая в контексте преобразований в социально-экономической системе Российской Федерации, направлена на повышение эффективности решения вопросов местного значения. В соответствии с законодательством, органы местного самоуправления (МСУ) обязаны организовывать предоставление населению определенного перечня услуг на подведомственной территории. В рамках закрытого перечня услуг органы МСУ могут выбирать способ производства, определять, что должна включать каждая услуга, в каком объеме она должна производиться, исходя из сложившихся социально-экономических условий и имеющихся ресурсов. При этом, проведение конкретных действий в данной области затруднено в виду отсутствия адекватных механизмов оценки эффективности оказания муниципальных услуг с целью осуществления выбора способа их предоставления.

Органы МСУ вправе выбирать способ (модель) организации производства услуг, исходя из имеющихся ресурсов и экономической базы муниципального образования.

В теоретических исследованиях выделяются три модели, в соответствии с которыми может быть организована система оказания муниципальных услуг [1]:

1) муниципально-рентная – все услуги производятся муниципальными предприятиями, специально созданными для этих целей органами местного самоуправления;

2) коммунально-рентная – на рынке муниципальных услуг осуществляют деятельность как муниципальные, так и частные предприятия;

3) коммунальная – все муниципальные услуги производятся частными предприятиями.

Использование на практике одного из трех способов затруднено в виду отсутствия методического подхода, позволяющего определить наиболее эффективный вариант оказания муниципальных услуг. С целью решения указанной проблемы автором статьи был разработан методический подход к оценке эффективности системы оказания муниципальных услуг как общественных благ, сущность которого заключается в измерении

эффективности системы путем определения эффективности для каждого, входящего в нее, субъекта.

В рамках проведенного исследования под системой оказания муниципальных услуг понимается совокупность целенаправленных действий органов местного самоуправления, предприятий различных форм собственности и потребителей по созданию условий для производства, непосредственному производству и предоставлению, а также потреблению муниципальных услуг. Использование системного подхода позволяет учесть все субъекты муниципальной экономики и наиболее полно описать процесс оказания услуг на основе анализа действий каждого участника.

Рассматривая систему организации производства муниципальных услуг, необходимо учитывать цели и действия каждого входящего в нее элемента:

- непосредственных производителей услуг – предприятий различных форм собственности;
- конечных потребителей;
- органов МСУ, выступающих в качестве заказчика и несущих ответственность за качественное и своевременное оказание всего перечня услуг на управляемой территории.

Определение эффективности системы сводится к расчету трех видов эффективности: экономической, бюджетной и социальной.

Экономическая эффективность рассматривается как эффективность для производителей и предполагает оценку финансово-хозяйственной деятельности предприятий, производящих муниципальные услуги. Сложностей в определении экономической эффективности, как правило, не возникает, так как используются общепринятые методики оценки (например, оценка рентабельности).

Бюджетная эффективность – это эффективность системы с позиции органов МСУ, для которых главное – наиболее полное выполнение возложенных в соответствии с законодательством обязательств при наименьших бюджетных затратах. Показатель бюджетной эффективности широко рассматривается в различных методиках оценки инвестиционных проектов и предполагает определение последствий реализации каких-либо мероприятий на соответствующий бюджет [2]. Бюджетная эффективность в данном случае оценивается путем сопоставления бюджетных затрат на проект и полученных в итоге доходов бюджета, либо через экономию бюджетных расходов.

В системе производства муниципальных услуг бюджетная эффективность показывает влияние результатов деятельности предприятий, оказывающих услуги, на доходы и расходы бюджета муниципального образования [3]. Орган МСУ непосредственно не выполняет возложенные на него функции по обеспечению населения муниципалитета общественно значимыми товарами и услугами, а передает их на исполнение муниципальным или частным предприятиям, поэтому эффективность системы с позиции органа МСУ оценивается через объем оказанных услуг.

Оценка эффективности системы, с точки зрения потребителей, представляет собой социальную эффективность. Однозначного определения понятия «социальная эффективность» не существует, что вызывает существенные сложности при ее определении. В широком смысле, социальная эффективность – это удовлетворение потребностей населения. В различных нормативных документах, содержащих методики оценки социальной эффективности, под ней понимается повышение уровня жизни населения, обеспеченности основными социально значимыми услугами (здравоохранение, образование, жилье)[4].

Социальная эффективность (так же как и бюджетная) привязана к деятельности предприятия, оказывающего услуги. С этой позиции она представляет собой социальные последствия деятельности предприятия для населения в целом, которые выражаются в изменении уровня и качества жизни населения. Социальная эффективность включает в себя общественную значимость и общественную полезность деятельности предприятия. Такой подход, в частности, используется в городском округе «город Хабаровск» при определении возможности сохранения или необходимости приватизации муниципальных предприятий [5]. Общественная значимость деятельности предприятия – социально-экономические последствия деятельности предприятия или организации для населения, в целом, в том числе определяемые долей населения, на которую распространяются выгоды от реализации продукции (товаров, работ, услуг) данного предприятия или организации. Общественная полезность деятельности предприятия (организации) – степень желания населения города получать выгоды от реализации продукции (товаров, работ, услуг) предприятия или организации, которая выражается в создании новых или повышении эффективности предоставляемых населению товаров, работ, услуг, а также в экономическом развитии города или в улучшении экологической обстановки. Под повышением эффективности товаров, работ, услуг понимается снижение их себестоимости, повышение их качества, обеспечение бесперебойности их предоставления, расширение круга населения, имеющего к ним доступ.

Исходя из данных определений, для каждого вида эффективности можно сделать вывод о том, что в системе производства муниципальных услуг основным субъектом являются предприятия-производители услуг. Экономическое поведение предприятий вызывает ответные действия других участников системы. Потребители, приобретая услуги, удовлетворяют свои потребности полностью или частично, в зависимости от уровня платежеспособности. Органы МСУ исполняют свои функции по реализации возложенных на них полномочий и в случае, если уровень дохода потребителя не позволяет приобрести необходимый объем услуг, компенсируют предприятиям понесенные расходы. Обладая необходимыми полномочиями, местные органы власти устанавливают тарифы на основные услуги. С целью защиты потребителей от повышения стоимости услуг со стороны предприятий. Подобный подход позволяет показать

взаимозависимость и взаимодействие субъектов муниципальной экономики – элементов системы производства муниципальных услуг.

Учет при определении эффективности производства муниципальных услуг в рамках различных моделей муниципального хозяйства трех видов эффективности обусловлен также особыми характеристиками муниципальных услуг как локальных общественных благ. Несмотря на то, что часть услуг предоставляется на платной основе (коммунальные услуги, услуги по содержанию и ремонту жилых помещений, транспортное обслуживание и др.) и относится, в большей степени, к частным благам, использование только одного показателя экономической эффективности не позволяет судить об эффективности модели в целом. Высокая социальная значимость муниципальных услуг требует учитывать эффективность для потребителей услуг, а предоставление части услуг за счет бюджетных средств обуславливает необходимость расчета бюджетной эффективности.

Таким образом, для определения эффективности производства той или иной муниципальной услуги в рамках модели необходимо проведение комплексного анализа эффективности, учитывающего все элементы системы оказания услуг.

В настоящее время нет единого подхода к оценке эффективности производства муниципальных услуг. В чистом виде существующие способы не могут быть использованы, так как не учитывают всех элементов системы оказания муниципальных услуг.

Одним из подходов к определению эффективности является принятый в 2007 году Указ Президента РФ №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Он содержит перечень из 43 показателей, на основе которых должна оцениваться эффективность деятельности государственных (муниципальных) органов управления. Предложенная в документе система показателей характеризует социально-экономическую ситуацию территориального образования на основе данных об объемах произведенного валового продукта, уровня безработицы, денежных доходов населения, заработной платы в социальной сфере, динамики численности населения, стоимости жилья, бюджетных доходов и расходов и других.

Однако использование данных показателей в полной мере для оценки эффективности системы оказания муниципальных услуг невозможно в силу следующих причин. Во-первых, система показателей служит информацией для оценки деятельности только одного участника системы – органа местного самоуправления. Во-вторых, все показатели являются показателями эффекта, а не эффективности. Безусловно, определение эффекта необходимо, так как позволяет увидеть полученный результат в ходе проведения каких-то мероприятий, но более полную информацию о реальной ситуации можно получить, только сравнив полученные результаты с затраченными на их достижение средствами. В-третьих, некоторые показатели могут быть оценены лишь субъективно и не имеют точных измерителей. Это относится, например, к показателям, характеризующим уровень криминогенной

обстановки в муниципальном образовании, удовлетворенность населения деятельностью органов МСУ и качеством оказываемых услуг. Тем не менее, без их расчета невозможно в полной мере охарактеризовать ситуацию.

В зарубежной практике существует ряд методик оценки финансового состояния муниципального образования. В частности, С. Гроувс и М. Валенте предлагают проводить оценку финансового состояния на основе 36 показателей, отражающих влияние различных факторов на социально-экономическую ситуацию в муниципальном образовании [6]. Авторы рассматривают финансовое состояние муниципалитета в широком понимании и определяют его как способность муниципальных органов власти организовать и финансировать производство отдельных товаров и довольно широкого круга услуг общественного сектора на протяжении длительного периода времени [7].

Несмотря на то, что данная методика позволяет с различных сторон описать деятельность муниципалитета по оказанию различных услуг, она не может быть в чистом виде применена в российских условиях. Это связано с тем, что, во-первых, оценка проводится только для одного участника системы – муниципалитета; во-вторых, некоторые из предлагаемых показателей не отслеживаются в российской статистике; в-третьих, существуют значительные различия в объемах компетенции российских и германских муниципалитетов и некоторые полномочия не относятся к компетенции местных органов власти в РФ (например, пенсионное обеспечение).

Таким образом, проведение оценки эффективности на основе существующих методик невозможно в силу указанных недостатков. Существующие методики описывают систему только с позиции одного или двух элементов, не показывая взаимосвязи между участниками системы. Более того, ни в одном из описанных выше подходов не рассматривается оказание муниципальных услуг частными предприятиями и не представлено соответствующих показателей для оценки. В связи с этим, определить наиболее эффективный способ оказания той или иной услуги не представляется возможным.

В рамках данного исследования автор для оценки эффективности использует следующие показатели.

Экономическая эффективность рассматривается как эффективность для производителей и предполагает оценку финансово-хозяйственной деятельности предприятий, производящих муниципальные услуги. В качестве показателя для оценки экономической эффективности выступает рентабельность затрат, представляющая собой отношение совокупной чистой прибыли предприятий к совокупным затратам:

$$\boldsymbol{Р_{продукции} = ЧП/З,}$$ где

$Р_{продукции}$ – рентабельность продукции,

ЧП – совокупная чистая прибыль,

З – совокупные затраты.

Бюджетная эффективность – это эффективность системы с позиции органов МСУ, для которых главное – наиболее полное выполнение возложенных в соответствии с законодательством обязательств при наименьших бюджетных затратах. Помимо этого, в состав бюджетной эффективности включается величина доходов (налоговых и неналоговых), поступившая в местный бюджет от производителей услуг. Показатель бюджетной эффективности рассчитывается, как:

$$Э_Б = О_У / З_Б - Д_Н \text{ , где}$$

$Э_Б$ – бюджетная эффективность,

$О_У$ – объем полученных в результате муниципальных услуг,

$Д_Н$ – налоговые доходы местного бюджета от предприятий-производителей муниципальных услуг,

$З_Б$ – бюджетные затраты на оказание муниципальных услуг.

Оценка эффективности системы (с точки зрения потребителей) представляет собой социальную эффективность. В широком смысле, социальная эффективность – это удовлетворение потребностей населения в общественных товарах и услугах. В соответствии с данным определением расчет эффективности может быть представлен как отношение полученного потребителем объема услуги к расходам на ее приобретение. Однако при расчете социальной эффективности необходимо учитывать, чьи потребности удовлетворяет та или иная муниципальная услуга.

Исходя из приведенной классификации муниципальных услуг, часть из них потребляется коллективно, другие же – индивидуально. Соответственно определение социальной эффективности распадается на две составляющие, исходя из интереса, который удовлетворяется в ходе ее оказания: личный или коллективный.

При коллективном потреблении плата за услугу взимается опосредованно в виде налогов, соответственно, определить величину расходов отдельного потребителя на приобретение такой услуги затруднительно. Поступившие в бюджет средства (от всей совокупности потребителей) распределяются на выполнение общественных задач. При этом, непосредственного контакта между потребителем и производителем услуги не происходит.

При индивидуальном потреблении срабатывает личный интерес каждого потребителя, который заинтересован в удовлетворении своих потребностей за определенную плату. Вступая в непосредственные отношения с производителем, потребитель оказывает влияние на деятельность хозяйствующего субъекта. А если оказываемая услуга не соответствует требованиям со стороны покупателя, он может сменить поставщика, тем самым, способствуя снижению прибыльности предприятия и, в конечном итоге, уходу с рынка.

Таким образом, социальная эффективность трансформируется в бюджетную или экономическую в зависимости от количества потребителей, чьи интересы удовлетворяет та или иная услуга. Если муниципальная услуга носит частный характер, то социальная эффективность системы ее оказания

будет выражаться экономической эффективностью. При общественном характере услуги эффективность для потребителей рассматривается как бюджетная.

В качестве объекта анализа автором была выбрана одна из составляющих жилищно-коммунальных услуг, а именно – услуги по содержанию и ремонту жилых помещений.

Проведение оценки на примере жилищного хозяйства обусловлено, в первую очередь, тем, что данная отрасль является наиболее сложной с позиции определения наиболее эффективного варианта ее организации. Производственную деятельность в жилищном хозяйстве осуществляют как частные, так и муниципальные предприятия, что позволяет провести оценку эффективности различных способов производства муниципальной услуги.

Традиционно данный вид услуг относился к чистым общественным благам и предоставлялся на уровне городов муниципальными жилищными предприятиями. Однако с началом реформы жилищно-коммунального хозяйства и переходом на рыночные отношения в данной сфере, механизмы, используемые при оказании жилищных услуг, стали носить в большей степени конкурентный характер. На завершающей стадии реформ предполагается полностью перейти в данной сфере на рыночные отношения, что означает прекращение бюджетного финансирования предприятий ЖКХ, создание конкуренции на рынке ЖКУ посредством передачи объектов на обслуживание частным предприятиям и 100%-ой оплатой услуг потребителями. В сложившихся условиях основным источником финансовых ресурсов жилищных предприятий будет являться плата потребителей согласно утвержденным местной администрацией тарифам. Таким образом, от деятельности органов МСУ во многом зависит обеспечение населения качественными и доступными по цене жилищно-коммунальными услугами [8].

Сектор жилищно-коммунального хозяйства имеет локальный характер, в связи с тем, что спрос на услуги ЖКХ ограничен небольшой по размеру территорией муниципального образования, а производимые услуги, как правило, не могут транспортироваться за пределы данной территории. Локальный характер услуг и пространственная ограниченность обуславливают региональную дифференциацию рынка жилищных услуг. Таким образом, организация системы оказания жилищных услуг населению невозможна без учета различий в природно-климатических и социально-экономических условиях муниципальных образований.

Сравнительная оценка эффективности системы оказания жилищных услуг в рамках коммунальной и муниципально-рентной модели на примере города Хабаровска представлена в таблице 1.

Таблица 1

Сравнительная оценка эффективности системы оказания жилищных услуг за период 2004 – 2006 гг.

Показатель	**Коммунальная модель**	**Муниципально-рентная модель**

	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Экономическая эффективность	4,8	2,8	2,7	2,9	0,46	0,3
Бюджетная эффективность	1,65	5,38	8,04	1,66	5,11	7,34

Так как жилищная услуга относится к частным благам, то социальная эффективность, в первую очередь, оценивается на основе данных об экономической эффективности. За рассматриваемый период, несмотря на тенденцию к снижению экономической эффективности (как в коммунальной, так и в муниципально-рентной модели) в коммунальной значения показателя более высокие. Бюджетная эффективность оказания услуг возрастает в рамках двух моделей. Однако в коммунальной модели значения показателя более высокие по сравнению с муниципально-рентной. Это объясняется тем, что соотношение между доходами, поступившими в бюджет от предприятий муниципального и частного секторов, а также величина расходов бюджета на капитальный ремонт, распределяемых между муниципальными и частными предприятиями за рассматриваемый период находилось примерно на одном уровне и составляло в пропорциональном соотношении 56% на 44%.

Значения показателей экономической и бюджетной эффективностей позволяют сделать вывод о том, что частный способ оказания муниципальных услуг более эффективен, по сравнению с производством жилищных услуг муниципальными предприятиями.

Таким образом, разработанный методический подход позволяет провести оценку эффективности системы оказания муниципальных услуг и на основе полученных результатов сделать вывод о наиболее приемлемом варианте организации системы.

Литература и источники:

1. Воронин, А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – Санкт-Петербург: Институт управления и экономики, 1996. – С. 20 – 21.

2. Приказ Минэкономразвития №139, Минфина РФ №82н от 23.05.2006 г. «Об утверждении методики расчета показателей и применения критериев эффективности инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ».

3. Постановление мэра города Хабаровска от 26.04.2007 г. №586 «Об утверждении положения о системе критериев для сохранения муниципальных унитарных предприятий и организаций, доли в уставном капитале которых принадлежат городскому округу «Город Хабаровск», на основе оценки социальной и бюджетной эффективности».

4. Приказ Минэкономразвития №139, Минфина РФ №82н от 23.05.2006 г. «Об утверждении методики расчета показателей и

применения критериев эффективности инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ».

5. Постановление мэра города Хабаровска от 26.04.2007 г. №586 «Об утверждении положения о системе критериев для сохранения муниципальных унитарных предприятий и организаций, доли в уставном капитале которых принадлежат городскому округу «Город Хабаровск», на основе оценки социальной и бюджетной эффективности».

6. Гроувс, С. Оценка финансового сотояния: Пособие для органов местного самоуправления / С. Гроувс, М. Валенте; Перевод с англ. Н. Головниной, Д Слесарева, Е. Слесаревой; под общ. ред. П.А. Ореховского. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. – 280 с.

7. Там же, – С. 9

8. Щепелин, В Тарифная политика в сфере ЖКХ / В. Щепелин // Экономист. – 2005. – №7. – С. 75.