УДК 352.075.1

Пак Хе Сун – д-р экон. наук, профессор НОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет управления и экономики» (г. Санкт-Петербург).
E-mail : natali-pak@yandex.ru

He Sun Pak – Dr. of Economy, professor of NOU VPO "The St. Petersburg University of Management and Economy" (St. Petersburg).
E-mail: natali-pak@yandex.ru

P. Kh. Sun

Methodological approaches to the evaluation of the municipal resource management efficiency

The article discusses methodological approaches to the evaluation of the municipal resource management efficiency. It is noted that, despite the considerable amount of research conducted in this area, the role of methodic materials to evaluate the effectiveness of municipal resources in the development of the territory is not enough revealed.

Keywords: effectiveness, budget money, resource management, municipal institutions, municipal resources, economic resources.

Методические подходы к оценке результативности управления ресурсами муниципальных образований

В статье рассматриваются методические подходы к оценке результативности управления муниципальными ресурсами. При этом отмечается, что, несмотря на значительный объем исследований, проведенный в данной области, роль методических разработок по оценке результативности управления муниципальными ресурсами в развитии территории раскрыта недостаточно.

Ключевые слова: эффективность, результативность, бюджетные средства; экономические, организационные ресурсы; управление ресурсами, муниципальные образования

Реформирование государственного и муниципального управления (от управления затратами к результатам) привело к смене парадигмы управления территорией, что требует исследований с позиции результативности деятельности органов исполнительной власти. Это обусловлено еще тем, что в настоящий момент федеральное правительство как инициатор новаций находится в процессе поиска единой методологии оценки результативности управления государственного и муниципального управления и ждет новых разработок для ее создания от регионов и их территориальных образований.

В этих условиях очень актуальны разработки в этой области. Методические подходы к оценке результативности муниципального управления должны исходить из следующих предпосылок:

- во-первых, настоящие методики должны быть рассчитаны на оценку результативности деятельности только администрации муниципальных образований (исполнительной власти);
- во-вторых, система оценки должна отражать только объективные данные (официальные материалы Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной статистики и др.);
- в-третьих, главным в оценке должно быть присутствие основных элементов системы государственного и муниципального управления в аспекте административной и бюджетной реформ.

В результате проведенного автором сравнительного анализа существующих методических разработок выявлено, что основной причиной низкой результативности управления ресурсами является отсутствие единой научно-методической базы оценки результативности управления ресурсами.

В свете поставленных проблем разработан методический комплекс, который представлен следующими составляющими:

1. Методические рекомендации по оценке результативности управления ресурсным обеспечением сфер деятельности органов местного самоуправления

Рассматриваются возможности применения Карт состояния отрасли (далее – КСО) для повышения результативности управления ресурсами муниципальных образований. В основе КСО лежит «учетная карта» Р. Каплана и Д. Нортона.

Без сопоставления достигнутых в различных отраслях деятельности результатов с затратами ресурсов невозможно дать оценку оптимальности и качеству структуры управления исполнительных органов власти.

Использование КСО в данном исследовании направлено, прежде всего, на удовлетворение потребности в них конкретных потребителей бюджетных ресурсов в соответствующем муниципальном образовании. КСО является основой системы управления результативностью деятельности органов местного самоуправления (далее – ОМСУ).

ОМСУ представляют собой институт власти, управляющий ограниченными ресурсами и отвечающий за благосостояние тысяч граждан.

Основной целью местной администрации является повышение полезности муниципальных услуг, предлагаемых населению, и возможных при имеющихся ресурсах. Результативность управления этими ресурсами определяется не единственными, а многими показателями, которые должны представлять собой систему.

В основном, органы власти полагаются на финансовые результаты. Это дает очень узкое представление о реальной ситуации. Такой финансовый критерий, как, например, Расходы бюджета на здравоохранение, совершенно не отражает полезность предоставленной услуги и состояние в области здравоохранения в текущем году. Возникает необходимость в нефинансовой

информации о полезности бюджетных услуг, которая может определить результативность деятельности власти.

Как показывает практика, необходимо использовать ряд показателей в комплексе, только такой подход может представить истинную картину результативности деятельности власти.

Система Карт состояния отрасли отражает перечень важнейших показателей результативности управления ресурсами территории.

2. Методические рекомендации по оценке результативности управления финансовым потенциалом муниципальных образований

В настоящее время практически отсутствуют единые методические принципы оценки качества управления муниципальными финансами и организации внутреннего аудита бюджетного процесса муниципальных образований. В этих условиях особое значение приобретает формирование, адекватных этим изменениям, методических инструментов управления бюджетно-финансовым состоянием муниципальных образований, которые должны способствовать повышению результативности управления ими.

Данная методика предназначена для оценки бюджетно-финансового состояния, проведения внутреннего аудита муниципального образования и преследует следующие цели:

1. Проверка достижения заданных ориентиров в бюджетно-финансовой сфере с позиций соблюдения требований существующего законодательства.

2. Мониторинг состояния и качества управления муниципальными финансами.

3. Доступность результатов мониторинга не только для органов власти разных уровней, но и для населения, инвесторов и кредиторов.

4. Возможность проведения сравнительного анализа состояния бюджетно-финансовой сферы данного муниципального образования с другими муниципальными образованиями.

Методика состоит из двух разделов, в первом – приводится перечень основных показателей для внутреннего аудита, среди которых: доходы и расходы; дебиторская и кредиторская задолженность бюджета; объем полученных кредитов от финансовых учреждений; задолженность по налоговым платежам в бюджетную систему РФ и др. Аудит осуществляется по направлениям: финансовое состояние; уровень бюджетно-финансового администрирования (управления) и направленности бюджета муниципального образования. Формируется алгоритм проверки этих показателей по соответствующим направлениям. Во втором разделе методики определяется уровень бюджетно-финансового состояния муниципальных образований на основе рейтингового метода.

3. Методические рекомендации по оценке результативности управления бюджетными ресурсами в образовательных учреждениях

Необходимость усиления социальной направленности современной экономики предполагает разработку новых механизмов оценки управления бюджетными ресурсами для производства общественных услуг. Определенные подходы к решению этой проблемы были разработаны в

различных странах. Единая методика, в полном объеме пригодная для оценки результативности подобных услуг, в частности образовательных услуг, адаптированная к российским условиям, отсутствует.

Цель методики – оценка результатов управления бюджетными ресурсами в сфере образовательных услуг. Для ее реализации, в первую очередь, выделяются показатели, влияющие на результативность образовательных услуг. Например, в качестве таких показателей можно выделить следующие: квалификация преподавателей; материально-техническое обеспечение (наглядные пособия, компьютеризация); процент обучающих программ, получивших высокую аттестационную оценку и т. д. Каждому показателю (на основании метода экспертной оценки) присваивается вес. Затем определяется интегральная оценка результативности этих услуг. Эта оценка может быть сопоставлена с установленным стандартом или с уровнем аналогичных показателей за предыдущий период, или с наилучшими показателями по отрасли. На основании этих сопоставлений делается вывод о состоянии результативности образовательной услуги.

4. Методические рекомендации по оценке результативности управления организационными ресурсами муниципальных образований

Известно, что результативность государственного и муниципального управления определяется двумя моментами: в первом – оценивается результативность деятельности органов исполнительной власти, во втором – создание в них условий для результативности.

Прежде, чем разрабатывать методические основы по оценке результативности органов исполнительной власти, необходимо исследовать действующую систему функций в органах исполнительной власти в контексте проводимых реформ, так как результативность органов власти зависит от множества факторов как объективных, так и субъективных. Среди этих факторов не последнее место занимает структура управления, объем функций, выполняемых органами власти. В методических рекомендациях представлен алгоритм исследования действующей системы функций в органах исполнительной власти и рекомендации по созданию структур, ориентированных на принципы инновационного управления.

5. Методические рекомендации по оценке результативности управления экономическими ресурсами муниципальных образований

В настоящее время недооценивается роль экономики территории в улучшении жизнедеятельности населения. В этих условиях работы, предназначенные для совершенствования управления экономическим потенциалом территории (их оценка и результаты использования), приобретают еще большую актуальность.

Предлагаемый подход, предназначенный для оценки результативности управления экономическими ресурсами муниципальных образований, в отличие от других работ определяет величину резервов по основным факторам, влияющим на развитие экономического потенциала по каждому муниципальному образованию, и причины, сдерживающие его развитие.

Анализ результативности управления экономическими ресурсами территории проводится с помощью статистических методов и классических показателей, характеризующих эффективность их расходования. Эти методы и показатели используются в методических разработках по анализу финансово-экономической деятельности предприятий. В данной методике для анализа экономической деятельности территории используется расширенная номенклатура показателей, присущая экономике муниципальных образований, например, используются показатели налоговой и инвестиционной отдачи.

Налогоотдача муниципального образования определяется как отношение суммы налоговых поступлений в бюджетную систему с данной территории к объему продукции (работ, услуг), произведенной на территории муниципального образования.

Инвестиционная отдача муниципального образования определяется как отношение суммы объема продукции (работ, услуг), произведенной на территории муниципального образования, к объему инвестиций в основной капитал.

Для определения резервов роста экономического развития территории необходимо определить показатели объема: объем производства в стоимостном выражении или выручка от реализации продукции (работ, услуг); показатели ресурсов (затрат): численность населения, объем основного капитала (основных средств), инвестиции в основной капитал и т. д.; показатели эффективности: производительность труда, капиталоотдача, налогоотдача, инвестиционная отдача и др. Перечень показателей можно расширить, но в настоящий момент их затруднительно использовать из-за отсутствия официальной информации.

Данный подход отражает не только резервы используемых ресурсов, но самое главное – определяет влияние используемых ресурсов на прирост выпуска продукции и объема налоговых поступлений.

Предлагаемые методические рекомендации очень важны для оценки результативного управления ресурсным обеспечением территории. Они просты в определении, понятны, удобны при определении динамики и сравнительном анализе показателей измерения соответствующих ресурсов.