

ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Рассматривается методология разработки стратегии развития муниципального образования с использованием сбалансированной системы показателей (Balance Scorecard – BSC) и процессно-ориентированного подхода. Такой подход позволяет не только соединить стратегические цели с тактическими задачами и показателями деятельности, но и измерить эффективность по всем уровням организации процесса.

Ключевые слова: стратегическое управление; сбалансированная система показателей; стратегическая карта; процессно-ориентированный подход.

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования (МО) – выраженное документально представление о желаемом будущем состоянии уровня развития МО и о системе мер и ресурсов, используемых муниципальными органами власти для приближения этого будущего.

Сам процесс формирования и реализации стратегии достаточно сложный, поэтому необходим инструментарий, позволяющий наилучшим образом довести информацию о социально-экономическом положении и самой стратегии развития МО до населения, муниципальных служащих и местного бизнес-сообщества и оценить эффективность результатов деятельности по всем уровням управления. Такой инструментарий, применительно к МО, может быть разработан на основе двух популярных в настоящее время концепций – сбалансированной системы показателей и процессно-ориентированного подхода [1–3].

Предлагаемая технология разработки стратегии социально-экономического развития МО включает взаимосвязанное выполнение следующих этапов, представленных на рис. 1.

Начальным этапом является определение информационной базы для разработки стратегии – проведение стратегического анализа МО и территории, на котором расположено МО. Такой подход обусловлен предметом ведения МО, поскольку органы МСУ могут распоряжаться только законодательно закрепленными в качестве муниципальной собственности ресурсами. В то же время необходимо учитывать также территориальные ресурсы государственных органов власти (федеральных и региональных), направленных на развитие экономики МО: повышение заработной платы и занятости населения, расходы на выполнение социальных услуг и повышение качества жизни населения и др.

Результатом стратегического анализа, в рамках единой концепции социально-экономического развития региона, является определение миссии МО и стратегического выбора МО (совокупностью приоритетных видов деятельности МО), формирующих видение его будущего с позиций согласования интересов МО и субъекта федерации. Цель разработки миссии заключается в руководстве, контроле и мотивации социально-экономического развития МО как единого целого и в то же время как составной части региональной и российской экономик к реализации поставленных и согласованных целей. Формулирование миссии МО является одной из центральных моментов разработки его стратегии. Миссия характеризует основное назначение МО, цели его существ-

ования для жителей, для окружающего мира в историческом плане. В то же время миссия – это визитная карточка МО, рекламный проспект, призванный сообщить наиболее важные особенности его существования и развития.

На третьем этапе реализуется инструмент отображения ССП – стратегическая карта, связывающая в единое целое стратегические цели, ключевые показатели результативности и их желаемые значения, а также стратегические инициативы, направленные на достижение поставленных целей [4, 5]. На данном этапе в иерархическом порядке происходит:

- формирование стратегических целей МО по аспектам: население, финансы, экономика, эффективность управления МО;

- определение ключевых факторов успеха как основных условий достижения сформированных стратегических целей по аспектам деятельности МО;

- выбор ключевых показателей результативности для измерения поставленных целей;

- установление целевых значений ключевых показателей на основе сопоставления внешних факторов развития и внутреннего потенциала МО;

- формирование стратегических инициатив (программ, проектов, отдельных мероприятий), направленных на достижение поставленных целей, определение необходимых ресурсов для реализации, их ранжирование и выбор на основе сравнительной оценки по критериям степени воздействия на достижение поставленных целей, денежных и временных затрат на осуществление инициативы; ожидаемой величины экономического и социального эффекта и риска (сложности) реализации.

Этапы реализации и мониторинга результатов необходимы для получения своевременной и адекватной информации о ходе и результатах реализации стратегии, на основании которой органами муниципальной власти могут быть приняты управленческие решения по корректировке стратегии, необходимые для достижения стратегических целей МО.

Рассмотрим некоторые особенности формирования третьего этапа – стратегической карты. Деятельность МО рассматривается обычно в трех аспектах – социальной, финансовой и экономической. Однако результаты деятельности во всех указанных выше направлениях (аспектах) существенно зависят от эффективности деятельности органов муниципальной власти.

Авторы предлагают выделить следующие аспекты деятельности МО, в рамках которых определяются стратегические цели развития и показатели их достижения (рис. 2).

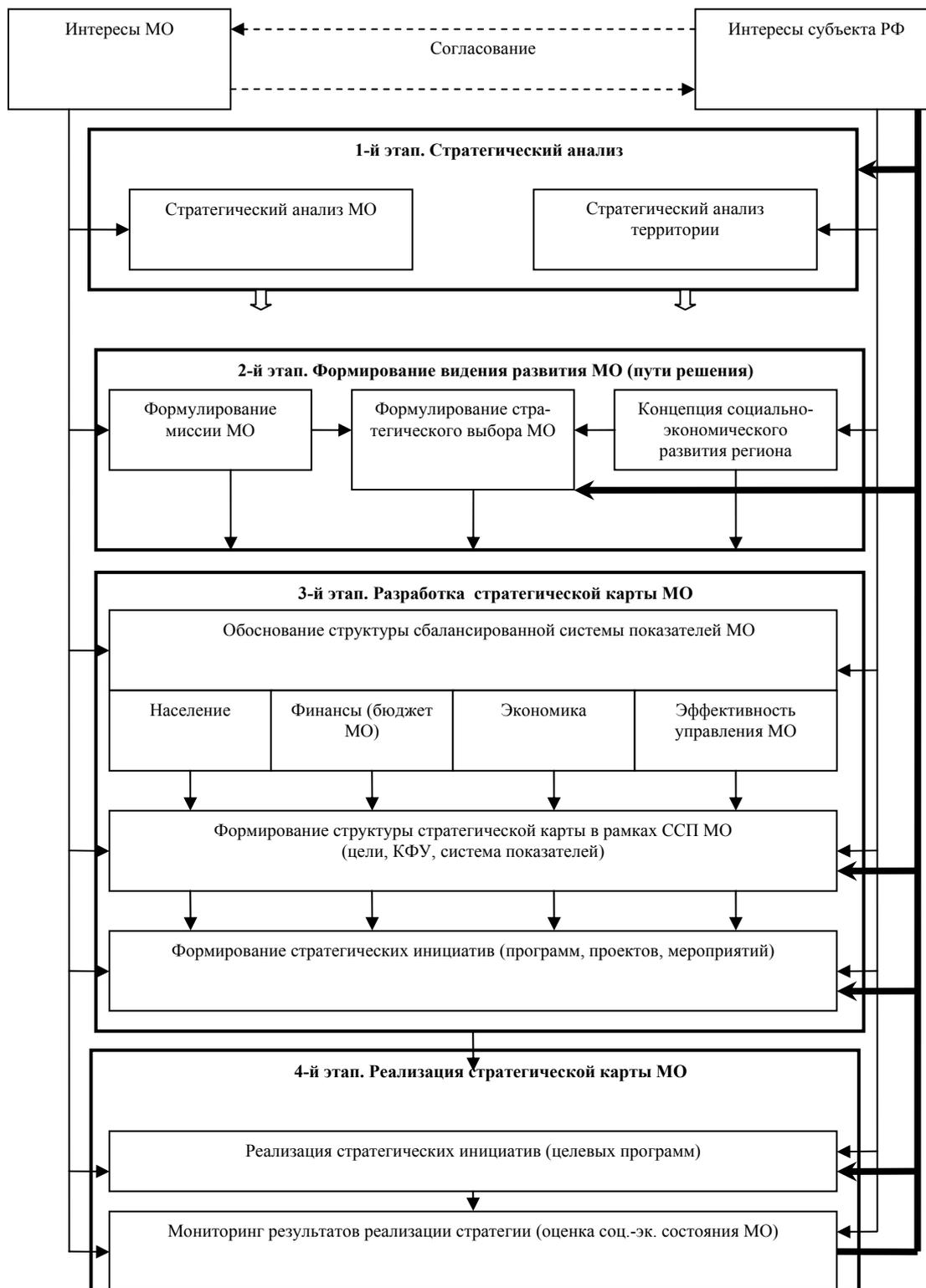


Рис. 1. Технология разработки стратегии развития МО на основе сбалансированной системы показателей

В стратегической карте также устанавливаются причинно-следственные связи между самими аспектами, стратегическими целями, ключевыми факторами успеха и показателями результативности.

Существенными проблемами внедрения методологии ССП на муниципальный уровень являются:

1) невозможность оценки степени влияния (вклада) выбранных программных направлений в каждой сфере на достижение стратегических (конечных) целей. Данная

оценка эффективности необходима для оптимизации ограниченных ресурсов и максимизации результата;

2) трудности из-за специфики МО как объекта управления в определении конечного и непосредственного результата (соответственно, определение показателей достижения стратегических и тактических целей) в ходе выполнения программных мероприятий. Это необходимо для эффективного мониторинга реализации стратегии социально-экономического развития МО.



Рис. 2. Структура направлений деятельности МО

Выделенные проблемы могут быть решены с использованием процессно-ориентированного подхода с применением двух технологий – процессно-ориентированного анализа рентабельности (АВРА) и бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

Процессно-ориентированный анализ рентабельности разработан для коммерческих организаций и заключается в оценке степени влияния каждого бизнес-процесса на клиента [6]. Клиент является единицей анализа, при этом результаты сравниваются с затратами на осуществление данных бизнес-процессов – это и есть рентабельность клиента. Применение этого метода к МО позволило бы оценить степень влияния каждого процесса на конечный результат оказания услуги населению, независимо как от источников, так и от исполнителей. Трудности – отсутствие опыта применения в отношении к МО, а также не определены в целом бизнес-процессы оказания услуг населению и понятия «муниципальная услуга», «муниципальные процессы».

БОР – метод планирования и использования бюджетных ресурсов в целях оптимального достижения измеримых конечных общественно значимых результатов [7]. В рамках БОР решаются следующие задачи: повышение качества бюджетных услуг и обеспечение эффективности бюджетных расходов. При БОР бюджеты носят программный характер – средства привязаны к определенным программам и выделяются целой суммой. Поэтому проблемой является определение вклада процесса организации услуги в достижение результатов.

Таким образом, соединение социально-экономического и бюджетного планирования на принципах процессно-ориентированного подхода позволит создать модифицированную модель формирования стратегии развития и оценки эффективности деятельности МО. На основе такой модели можно оценить влияние направлений, осуществляемых в рамках бюджета (предмет ведения МО) и взаимосвязанных между собой программных мероприятий на достижение стратегических целей для конкретного субъекта – гражданин,

проживающий на территории МО, хозяйствующий субъект, муниципальный служащий (рис. 3).

Программные мероприятия (программы) в рамках модифицированной ССП МО включают в себя следующие элементы: государственные и муниципальные программы социально-экономического развития МО, программы развития хозяйствующих субъектов, внутренние программы по повышению квалификации муниципальных служащих.

Средства, необходимые для реализации программных мероприятий, включают в себя следующие элементы:

- 1) расходы местного бюджета в сфере услуг населению (образование, ЖКХ и т.д.);
- 2) расходы вышестоящих бюджетов на исполнение МО переданных государственных полномочий в сфере услуг населению;
- 3) средства, выделяемые на реализацию муниципальных программ социально-экономического развития МО;
- 4) средства, выделяемые на реализацию государственных программ социально-экономического развития МО;
- 5) средства хозяйствующих субъектов, выделяемых на реализацию собственных программ экономического развития;
- 6) средства хозяйствующих субъектов, направленных на софинансирование муниципальных программ социально-экономического развития МО;
- 7) средства, выделяемые на реализацию внутренних программ по повышению квалификации муниципальных служащих.

Если расходы бюджетов различных уровней распределяются непосредственно по всем направлениям предметов ведения, то средства государственных и муниципальных программ, а также средства софинансирования хозяйствующими субъектами муниципальных программ распределяются в зависимости от приоритетов развития, т.е. одного или нескольких наиболее важных (социально значимых) направлений.

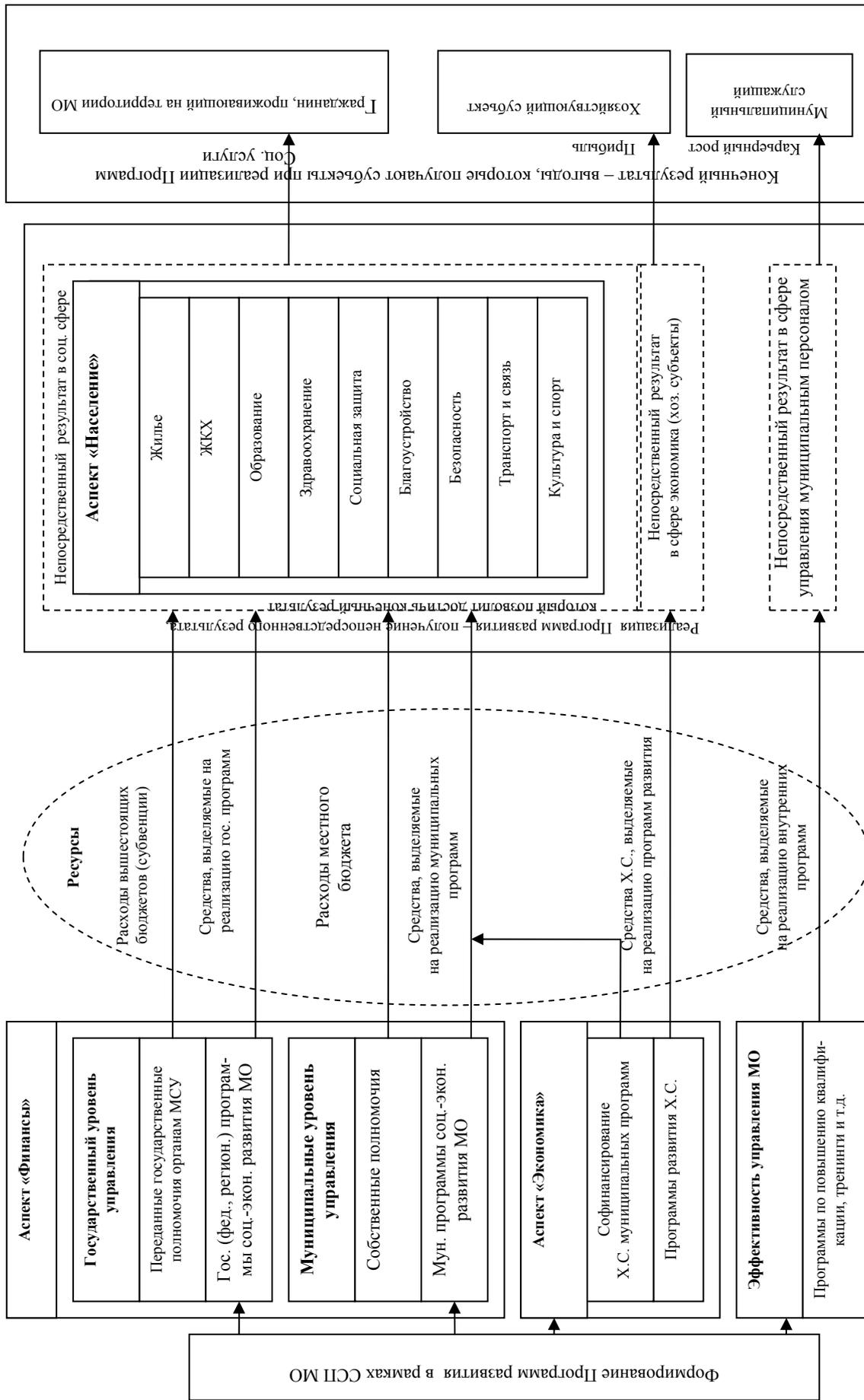


Рис. 3. Модифицированная ССП МО с применением концепций АВРА и БОР

Тем не менее все эти элементы ресурсов трансформируются в продукт – социальные услуги, предназначенный для гражданина, проживающего на территории МО, и представляют собой затраты по каждому направлению и объем социальных услуг, полученных гражданином в рамках данного направления.

Таким образом, формирование и реализация стратегии социально-экономического развития МО в рамках ССП и построение на ее основе стратегических карт с использованием процессно-ориентированного подхода будет способствовать эффективному социально-экономическому развитию МО. Предложенная модель ССП МО позволяет:

1) представить общую картину развития МО и соединить стратегические цели с тактическими задачами и показателями деятельности;

2) оценить влияние направлений, осуществляемых в рамках бюджета и взаимоувязанных между собой программных мероприятий на достижение стратегических целей по каждому выделенному аспекту: «Население», «Экономика», «Финансы» и «Эффективность управления МО» и измерить эффективность по всем уровням организации процесса;

3) определить причинно-следственные связи между показателями и стратегическими целями и в конечном итоге оценить эффективность влияния мероприятий на стратегические цели.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Формирование стратегии развития муниципальных образований* / Под ред. Д.А. Гайнанова Уфа: Гилем, 2007. 163 с.
2. *Казаков В.В.* Управление развитием муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления. Томск: Изд-во НТЛ, 2005. 216 с.
3. *Казаков В.В.* Современные подходы к управлению развитием муниципальных образований. Томск: Изд-во НТЛ, 2007. 214 с.
4. *Рой Ж., Ольве Н.Г., Веттер М.* Оценка эффективности деятельности компании. Практическое руководство по использованию сбалансированной системы показателей. М.: Вильямс, 2003. 304 с.
5. *Казаков В.В., Сотников А.С.* Управление развитием региональных комплексов и их финансовое обеспечение. Томск: Изд-во НТЛ, 2006. 204 с.
6. *Оценка эффективности бизнеса* / Маршал В. Мейер; Пер. с англ. А.О. Корсунский. М.: Вершина, 2004. 272 с.
7. *Управление региональными и муниципальными финансами: Учеб. пособие.* СПб.: Леонтьевский центр, 2007. 492 с.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 4 апреля 2009 г.