

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ*

Практика проведения социально-экономических реформ последнего десятилетия в России показывает важность активизации роли государственных органов власти в управлении социально-экономическим развитием как страны в целом, так и муниципальных образований, учитывая складывающиеся рыночные отношения, мировые и российские тенденции развития.

Повышению роли государственных органов в регулировании рыночной экономики посвящен ряд научных исследований. В частности, доклады и сообщения Международной научно-практической конференции *“Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики”* (1997г.), проведенной Советом Федерации РФ и Институтом экономики РАН, подчеркивали необходимость активизации роли государства в регулировании рыночной экономики и концентрации усилий на создании системы индикативного планирования и прогнозирования, органично связанной с долгосрочной социально-экономической стратегией и направленной на ее реализацию.

Индикативное планирование, получившее значительное распространение в ряде развитых стран мира (в том числе во Франции, Великобритании, Германии, Японии) в послевоенный период, доказало свою высокую эффективность в качестве одного из средств государственного регулирования рыночной экономики. Индикативное планирование рассматривается как механизм координации интересов и деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой. В отличие от директивного планирования, при котором план приобретает силу закона и становится обязательным для всех звеньев народного хозяйства, индикативные планы формально не являются законами, а представляют собой государственные программы, ориентирующие отдельные звенья экономической структуры на их выполнение в интересах общества.

В условиях возрастания роли и ответственности муниципальных органов власти

* Работа ведется при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 99-02-00132а).

при решении социально-экономических проблем, в целях более оптимального использования имеющихся ресурсов администрацией г. Вологды разработана программа социально-экономического развития города на 1999 г., которую можно рассматривать в качестве первых шагов к продвижению индикативного планирования. Этот шаг руководства администрации города, безусловно, полезен и окажет влияние на повышение эффективности управления социально-экономическими процессами в городе.

Программой определены:

- основные цели и задачи социально-экономической политики города на текущий период;
- ресурсное обеспечение;
- система контроля за выполнением программных мероприятий.

Вместе с тем, программа имеет и ряд принципиальных недостатков, связанных, по нашему мнению, с принятой методикой ее разработки. Отметим некоторые из них:

1. Не разработана концепция социально-экономического развития города, что не позволяет обоснованно определить долговременные, на 5—10 лет, цели развития, разработать соответствующую этим целям экономическую политику на среднесрочный период (3—4 года), сформировать реализующий эту политику оперативный план социально-экономического развития города.

2. Показатели социально-экономического развития города на среднесрочный период не определены, а показатели текущего года, во-первых, в явном виде не связаны с реализацией среднесрочной политики и системой ее показателей, во-вторых, не доведены до уровня плановых заданий подразделениям администрации, не подкреплены организационными мероприятиями по их достижению и финансовыми ресурсами.

3. Отсутствие в программе конкретных значений показателей для ряда поставленных программой задач на конец планируемого периода, а также промежуточных, в течение планируемого года, значений показателей делает весьма затруднительным оценку степени реализации намеченных мероприятий службами администрации и оперативный контроль за выполнением программы.

Имеющиеся недостатки свидетельствуют о необходимости рассмотрения концептуальных и методических подходов к построению системы управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

Достижение намеченных целей социально-экономического развития города возможно осуществить при рациональном соединении перспективной и текущей деятель-

ности органов власти и управления, использовании для влияния на тенденции социально-экономических процессов в городе многоуровневой системы управления. При этом все составляющие системы управления должны быть увязаны по реализуемым целям и задачам, что достигается детализацией и конкретизацией целей и задач при переходе к нижним уровням управления.

Решение поставленных задач предлагается осуществить построением **многоуровневой системы планирования** социально-экономического развития муниципального образования, которая включает в себя:

- Подсистему **стратегического управления городом**, охватывающую перспективу развития на 5—10 лет. Основной составляющей подсистемы является разработка и управление реализацией концепции развития города.

- Подсистему **среднесрочного управления**, охватывающую разработку и реализацию плана социально-экономического развития города, который содержит мероприятия по реализации концепции и соответствующий набор показателей на 3-летний период.

- Подсистему **оперативного управления**, охватывающую разработку и реализацию плана социально-экономического развития города на 1 год.

Разработке системы планирования предшествует определение целевых функций системы управления, задач управления. Представляется, что приоритетной задачей органов власти и управления на всех уровнях становится выработка и осуществление социально-экономической политики, основанной на стратегии устойчивого экономического роста и обеспечивающей повышение качества жизни населения.

Принятие в качестве главной цели социально-экономического развития города повышение качества жизни населения и рассмотрение его составляющих, позволяют, на наш взгляд, сформулировать **основные цели деятельности властных и исполнительных структур города:**

1. **Повышение уровня жизни**, включающее наряду с ростом доходов увеличение числа рабочих мест, качественное образование, большее внимание культурным и гуманитарным ценностям.

2. **Увеличение предложений и большая доступность необходимых для поддержания жизни товаров и услуг** (продовольствие, жилище, охрана здоровья и безопасность).

3. Предоставление личности больших возможностей выбора в экономике и социальной сфере.

Достижение выбранных целей социально-экономического развития Вологды характеризуется показателями **первого (верхнего) уровня**. Эти показатели предлагается объединить в 4 блока, а именно:

- здоровье и продолжительность жизни населения;
- удовлетворенность условиями жизни;
- состояние духовного здоровья;
- развитие экономики города.

Стратегическое управление развитием города осуществляется через разработку концепции социально-экономического развития (на 5—10 лет), которая учитывает существующее положение различных сторон жизни города и его населения, имеющиеся преимущества и слабые стороны, а также действующие и прогнозируемые тенденции в российской и региональной экономике.

Проведенный предварительный анализ достоинств и слабых сторон социально-экономического комплекса города позволил сформулировать некоторые **положения концепции**, которые, безусловно, требуют дополнительного обсуждения и расширения. Основные из них:

1. Развитие и расширенное использование научно-технического и образовательного потенциала Вологды как мощной региональной основы.

Принципиальным преимуществом города является его достаточно высокий научно-технический и образовательный потенциал. Вологда является крупнейшим центром образования в области. Здесь действуют 4 высших учебных заведения, 10 техникумов и колледжей, 15 профессионально-технических училищ. По численности студентов средне-специальных и высших учебных заведений Вологда в 2—2,5 раза превосходит такой мощный промышленный узел, как Череповец. Рост численности студентов в вузах Вологды составил за 1994—1997 гг. 123,3%

Таким образом, Вологда укрепляет свои позиции как центр среднего специального и высшего образования области, что позволяет ей сохранить ведущее положение в научно-техническом потенциале региона.

Известно, что основополагающим фактором экономического роста является технический прогресс, производство новых знаний. Кроме того, продвижение достиже-

ний научно-технического прогресса на периферию также требует определенной последовательности и подготовленности, что и может предоставить Вологда наряду со своими разработками для местной экономики.

2. Вологда как центр обеспечения услугами рыночной инфраструктуры районов области.

Вологда является транспортным узлом для северных и восточных районов области, а также для продвижения грузов автомобильным и железнодорожным транспортом на север и северо-восток европейской части России.

Следует отметить преимущества Вологды и как областного центра. Основные из них:

- расположение в городе областных и федеральных структур означает притяжение к городу властных, производственных, общественных структур районов области и потенциальных инвесторов;
- сохранение в Вологде в преобразованном виде структур территориального управления ранее действовавшей системы централизованного управления и распределения ресурсов позволяет использовать места их хранения при продвижении грузов в районы области;
- Вологда — один из центров области по проведению региональных, межрегиональных, всероссийских выставок, ярмарок, фестивалей, конференций и т.д.;
- Вологда является центром подготовки квалифицированных кадров для области. Наличие крупной образовательной базы позволяет, с одной стороны, обеспечить городское промышленное производство и управление высококвалифицированными кадрами, а с другой – создать условия для дальнейшего взаимодействия с городом специалистов районов области;
- Вологда является центром медицинского обслуживания населения области.

3. Расширение взаимодействия промышленности города с экономикой районов области и в рамках этого расширение производства потребительских товаров, в первую очередь продовольственного назначения.

Важнейшей целью общества в мировой практике признается обеспечение основных потребностей максимально возможного количества людей. Наполнение потребительского рынка товарами является одним из показателей достижения этой цели.

В 1997 г. Вологда имела наименьший объем розничного товарооборота на душу

населения по сравнению с областными центрами Северного экономического района России, хотя в 1991 г. этот показатель принимал среднее значение. При этом индекс физического объема розничного товарооборота в Вологде в 1997 г. составил 144% от уровня 1995 г.

Изменения в объемах розничного товарооборота на душу населения показывают, что развитие рыночных отношений ставит данный показатель в большую, чем ранее, зависимость от размера среднемесячной заработной платы. Хотя по темпам прироста среднемесячной заработной платы Вологда существенно отстает от ряда городов и находится в конце списка областных центров Северного экономического района, можно отметить, что в городе имеются резервы по развитию розничного товарооборота, поскольку населению предлагается несколько меньший относительно их доходов объем товаров.

Объемы же реализации платных и бытовых услуг на душу населения, с самых низких в 1991 г. среди областных центров Северного экономического района, существенно развились и значительно превышают соответствующие показатели этих городов, за исключением Мурманска.

С другой стороны, инструментом обеспечения занятости, роста доходов населения признается развитие производства. Для Вологды наиболее целесообразно развитие производства с максимальным использованием местных (областных) ресурсов для насыщения рынка как Вологды, так и районов области. Условия для этого у города есть.

Вологда обладает существенным промышленным потенциалом. Здесь развиты отрасли машиностроения и металлообработки, производства строительных материалов, легкой и пищевой промышленности, деревообрабатывающей промышленности.

Вместе с тем, индекс физического объема производства в 1997 г. по отношению к 1993 г. составляет 59,5%.

Последний показатель характеризует наличие значительных резервов и свободных мощностей в промышленности Вологды, особенно в производстве потребительских товаров. Так, если доля потребительских товаров в общем объеме промышленной продукции в 1994 г. в Вологде составляла 48,9%, то в 1997 г. – 16,8%. Индекс физического объема производства пищевых продуктов в Вологде в 1997 г. по отношению к 1993 г. составил 70,6%, алкогольной продукции – 21%, непродовольственных товаров – 28%, продукции легкой промышленности – 20,5%. Необходимо отметить спад производства мясопродукции на 30—60%, но в то же время — существенный рост физи-

ческих объемов производства молочной продукции.

Конечно, выработка предложений по увеличению выпуска тех или иных видов продукции требует детального маркетингового исследования. Однако, учитывая традиционные ресурсы близлежащих районов области, ранее задействованные и резервные мощности, целесообразно сконцентрировать внимание на программе развития производства потребительских товаров, особенно продовольственных.

Важным аспектом взаимодействия областного центра с районами может являться и поставка продукции производственного назначения для экономики региона, что и было достаточно развито в недавнем прошлом (поставка продукции стройиндустрии, ремонт тракторов и т.д.). Возможно, сегодня нужны другие объемы и ассортимент этой продукции и услуг.

4. Жилищное строительство и сфера ЖКХ, с приоритетом развития источников теплообеспечения и рационального использования теплоресурсов.

Строительная индустрия города имеет значительный резерв восстановления своего производства при создании соответствующих условий. Так, по основным видам строительных материалов стройиндустрия Вологды может значительно увеличить выпуск столярных изделий, кирпича и железобетона. Однако качество и себестоимость продукции не позволяют в достаточной степени конкурировать с другими городами и регионами. Доля города Вологды в общем объеме ввода жилья области за период 1994—1997 гг. составляет около 37%.

Необходимо заметить, что жилищное строительство является одним из мощных факторов привлечения инвестиций в местную строительную индустрию, резервы мощностей которой весьма значительны. С другой стороны, жилищное строительство является одной из приоритетных и долгосрочных форм привлечения сбережений населения города. За последние годы произошел существенный рост финансирования населением строительства жилья. Так, в 1997 г. удельный вес жилых домов, введенных населением, составил 5% от общего ввода в действие жилых домов, в то время как в 1994г. этот показатель составлял всего лишь 0,6%. Однако доходы основных слоев населения явно недостаточны как для приобретения готового жилья, так и для его финансирования на срок строительства (1—3 года). Необходимо увеличение срока расчетов за жилье до 10—20 лет, что возможно при введении реальной ипотеки. Введение коммерческой ипотеки при существующих условиях неэффективно даже для среднеобеспеченных слоев населения. Нужна государственная программа. Вместе с тем, го-

род может сделать свои шаги в этом направлении. Например, продажа в рассрочку той части вновь построенных квартир, которая является муниципальной собственностью.

Характеризуя состояние жилищного фонда, необходимо заметить, что в Вологде более низкая по сравнению с другими городами обеспеченность жилого фонда центральным отоплением, горячим водоснабжением, водопроводом и канализацией, что связано со значительным количеством объектов старого жилого фонда.

На социально-бытовые нужды каждого жителя Вологды в 1997 г. израсходовано 75,3 м³ воды. Мощности водопроводов в Вологде составляют 52341 м³ и в 1997 г. использовались на 53,8%. Резервы водоснабжения как населения города, так и производства в настоящее время значительны.

Канализационные сети по своей мощности соответствуют мощностям водопровода и имеют аналогичную загрузку.

Данные об обеспеченности города теплоэнергией показывают, что в Вологде обеспеченность одного жителя теплоэнергией существенно ниже, чем в других промышленных центрах, и наметилась тенденция к увеличению разрыва. Суммарная тепловая мощность котельных в Вологде в анализируемый период снизилась на 20,9% при росте, например, в Череповце на 3%. Необходима целевая программа по развитию теплоэнергетики и ее рациональному использованию.

Расходы на жилищно-коммунальную сферу являются одной из основных статей затрат городского бюджета. Так, за период с 1995 по 1998 гг. доля расходов на ЖКХ в городском бюджете составила более 38% (1998 г. – 39%), что на 10 пунктов выше, чем по второй по величине расходной статье – расходы на образование. Происходящее сокращение затрат на услуги ЖКХ (в сопоставимых ценах) связано с сокращением бюджетных доходов.

Структура расходов на ЖКХ показывает, что основная часть затрат — субсидии, которые в 1998 г. составили 78% этой статьи расходов бюджета, тогда как капитальные вложения – лишь 11%.

5. Развитие системы дифференциации расходов населения на оплату услуг, субсидируемых городом, как одной из частей программы адресной поддержки социально незащищенных слоев населения города.

В области в целом, в том числе и в г. Вологде, существует значительная дифференциация населения по уровню доходов, что отрицательно характеризует эффективность социально-экономических преобразований. Одной из возможностей несколько

сократить этот разрыв в доходах является дифференциация расходов населения. Так, сегодня доля затрат на услуги ЖКХ в доходах малоименных групп населения составляет свыше 40%, в то время как в высокодоходных — 5%, однако дотации на услуги ЖКХ составляют 50% и распределяются по действующей системе в сторону более обеспеченных слоев населения. Увеличение платы за услуги ЖКХ за счет более обеспеченных слоев населения позволит снизить расходы малообеспеченных слоев и сократить размер дотаций из бюджета на эти услуги.

Возможным инструментом повышения окупаемости вложений города в развитие коммунальной инфраструктуры может являться дифференцированная, в зависимости от расположения объекта, плата за землю или за подключение к коммуникациям, по крайней мере для нового строительства, особенно малоэтажного, элитного в центральных районах города. Такая практика в мире существует.

6. Взаимодействие города с межрегиональными корпорациями, использующими ресурсы Северного экономического района России. Участие промышленности города в программе освоения шельфа северных морей.

Цели этого взаимодействия – использование Вологды в качестве опорной базы при разработке природных ресурсов Севера и расширение поставок промышленной и продовольственной продукции для регионов европейского Севера России. На наш взгляд, возможны следующие направления такого взаимодействия:

- зона переселения избыточного населения северных районов;
- участие промышленных предприятий Вологды в программе освоения шельфа северных морей (продукция приборостроения и станкостроения);
- производство и поставка материалов и конструкций стройиндустрии для освоения природных ресурсов северных районов;
- производство (переработка) и поставка продовольственных товаров.

7. Использование историко-культурной ценности города как объекта туристических маршрутов и базы для организации экскурсий по историческим и памятным местам области.

Вологда является одним из исторических центров европейского Севера России. Здесь находятся историко-архитектурный художественный музей-заповедник, областная картинная галерея, три профессиональных театра, областная филармония, другие учреждения культуры.

Вологда входит в число 16 российских городов, обладающих особо ценным историческим наследием. На ее территории находится значительное число памятников архитектуры, истории и культуры.

Через город пролегают и транспортные пути, ведущие к историко-культурным памятникам Вологодской области (г. Кириллов и с. Ферапонтово, г. Великий Устюг, г. Тотма). Это позволяет при формировании туристских маршрутов предусматривать организацию 1-2 дневных экскурсий по г. Вологде.

8. Отдельным разделом в концепции предлагается рассмотреть проблемы социально-экономического развития п. Молочное.

Учитывая некоторую отдаленность п. Молочное от Вологды, необходимо предусмотреть перспективы его развития, используя научно-производственный потенциал в сфере сельскохозяйственного производства и переработки сельхозпродукции.

Выполнение основных направлений концепции социально-экономического развития характеризуется **показателями второго уровня**, временной период которых составляет 1—3 года. Поскольку сама приведенная выше концепция не является окончательной, то показатели ее выполнения в данном случае также весьма предварительны. Ими могут быть:

- производство потребительской продукции на душу населения в неизменных ценах;
- увеличение розничного товарооборота;
- обеспеченность амбулаторно-поликлинических **посещений**;
- структура доходной части городского бюджета;
- доля городского бюджета, расходуемого на дотации услуг **ЖКХ**;
- доля строительства жилья за счет средств населения.

Стратегические установки перспективного (на 5—10 лет) развития города, направления их реализации, сформулированные в концепции, конкретизируются в рамках **плана социально-экономического развития** на 3—4-летний период (*среднесрочное управление*), представляющего собой адресный документ, увязывающий по ресурсам, исполнителям и срокам завершения совокупность мероприятий. Причем первый год рассматривается детально (с циклом контроля – месяц или квартал) и содержит показатели и мероприятия текущей деятельности подразделений администрации (*оперативное управление*), второй год – до уровня полугодовых меро-

приятий и показателей, а третий год – на уровне годовых показателей. При подготовке плана на следующий год уточняются мероприятия на два ранее рассмотренных года, и этот документ дополняется мероприятиями на третий год, что обеспечивает непрерывность планирования и управления реализацией концепции.

Выполнение мероприятий годового плана социально-экономического развития и текущей деятельности подразделений администрации города характеризуется **показателями третьего уровня**, которые оценивают эффективность работы подразделений администрации и имеют месячную или квартальную разбивку. Разработка таких показателей во многом зависит от направленности мероприятий и является уже прерогативой отраслевых специалистов под методическим руководством подразделения администрации, курирующего реализацию концепции. В состав показателей этого уровня включаются, например, уровень заболеваемости, численность учащихся на 1 учителя, затраты на экологию на 1 жителя и т.д.

Предлагаемая система планирования позволяет совместить стратегическое, среднесрочное и оперативное планирование и управление социально-экономическим развитием города. Соответствующая ей **система стимулирования** подразделений администрации, по нашему мнению, должна содержать показатели, объединенные в 3 блока в зависимости от уровня управления:

- показатели, характеризующие степень достижения целей концепции социально-экономического развития города и работу администрации как единого коллектива;
- показатели, характеризующие выполнение подразделением администрации закрепленных за ним мероприятий и показателей плана социально-экономического развития за отчетный период (месяц, квартал);
- показатели, характеризующие текущую деятельность подразделений администрации.

При этом для разных подразделений может быть утвержден как различный (потенциально возможный) общий размер стимулирования, так и разное весовое содержание каждого уровня показателей. На наш взгляд, для подразделений, активно участвующих в реализации основных разделов плана, может быть установлен и более высокий размер стимулирования. Показатели стимулирования конкретных сотрудников и специалистов подразделений администрации должны соответствовать показателям стимулирования подразделения в целом, а размер их стимулирования, как правило,

не должен превышать размер стимулирования, установленный для данного подразделения за отчетный период (месяц, квартал).

Таким образом, нами рассмотрены концептуальные и методические подходы к построению системы управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Вышеприведенные материалы и предлагаемые организационные меры, безусловно, не являются окончательными и могут рассматриваться как первый этап совместной работы ВНКЦ ЦЭМИ РАН, руководителей и специалистов администрации города, Совета самоуправления, предприятий и организаций города по совершенствованию управления социально-экономическими процессами в городе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Активизация социально-экономического развития городов и регионов // Евроград. — 1998. — N 10.
2. Вологодская область в 1996 году: Статистический ежегодник в 2-х частях. — Вологда: Вологдаоблкомстат, 1997, октябрь.
3. Города Вологодской области: Статистический сборник. — Вологда: Вологдаоблкомстат, 1998.
4. Гундаров И.А. Парадоксы российских реформ. Уроки исторического идеализма (в графиках и таблицах). — М.: “УРСС”, 1997.
5. Дудкин В., Петров Ю. Индикативное планирование — механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой // Российский экономический журнал. — 1998. — N 6.
6. Микаэль П.Тодаро. Экономическое развитие: Учебник / Перевод с англ. под ред. С.М. Яковлева, Л.З. Зевина. — М.: Экономический факультет МГУ: ЮНИТИ, 1997.
7. Анализ расходной части бюджета города Вологды: Отчет о НИР. — Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1999.
8. Обоснование социально ориентированных и финансово-сбалансированных механизмов доступности жилья и услуг жилищно-коммунального хозяйства: Отчет о НИР. — Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1998.
9. Программа социально-экономического развития города на 1999 год (с анализом выполнения основных показателей за 1998 год) / Отдел экономики, промышленности и муниципальных программ администрации г. Вологды. — Вологда, 1999.
10. Регионы России: Статистический сборник в 2 т. — М.: Госкомстат России, 1998.
11. Рекомендации по разработке комплексной программы маркетинга города и привлечения инвестиций / Под редакцией д.э.н. Б.М. Гринчеля. — С-Пб.: Институт “Евроград”, 1996.
12. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики (рекомендации международной научно-практической конференции, проведенной Советом Федерации РФ и Институтом экономики РАН) // Российский экономический журнал. — 1997. — N 4.