

ББК 67.400.74

БОБРОВСЬКА Олена Юріївна,
канд. екон. наук., нач. управління з
наукової роботи, Дніпропетровський
регіональний інститут державного
управління Національної академії
державного управління при Президентові
України

**УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТ ЯК ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Пропонуються система показників для оцінювання рівня соціального й економічного розвитку міст і метод їх оцінювання. Установлюється, що використання цих показників призначене для формування аналітичної бази муніципального управління і підвищення якості місцевого самоврядування.

Ключові слова: соціальний і економічний розвиток, напрямки і цілі розвитку, показники, методи і процедура оцінювання.

Бобровская Е. Ю. Усовершенствование системы оценивания социально-экономического развития городов как фактор повышения эффективности местного самоуправления

Предлагаются система показателей для оценивания уровня социального и экономического развития городов и метод их оценивания. Определяется, что использование этих показателей предназначено для формирования аналитической базы муниципального управления и повышения качества местного самоуправления.

Ключевые слова: социальное и экономическое развитие, направления и цели развития, показатели, методы и процедура оценивания.

Bobrovska O. Ju. The estimation system improvement of the cities social and economical development as a factor of the increase of the local authorities efficiency

The system of indexes for the estimation of the social and economical level of the cities development and the method of their estimation are suggested. Their use is determined to be intended for the local government analytical base building and for the quality increase of the local government.

Key words: social and economical development, directions and aims of the development, indexes, methods and the procedure of the estimation.

Постановка проблеми. Проблема вдосконалення організації та підвищення ефективності місцевого самоврядування набуває на сучасному етапі особливого значення. Зміни, що відбуваються в економічному і соціальному житті України, і зміна пріоритетів у суспільному розвитку потребують відповідних перетворень у методах і механізмах організації місцевого самоврядування. Темпи соціального й економічного розвитку країни прямо залежать від інтенсивності розвитку муніципальних утворень і суб'єктів господарювання, що знаходяться на їх території.

Наукові дослідження і практичний досвід функціонування інституту місцевого самоврядування, його становлення в умовах демократизації суспільства свідчать про наявність багатьох проблем у містах, за вирішення яких може підвищитися результативність місцевого самоврядування і відбутися його розвиток. Однією з них є вдосконалення аналітичної бази механізму управління соціальним і економічним розвитком муніципальних утворень, який в умовах динамічних змін є рушійною силою трансформаційних процесів і забезпечення їх ефективного перебігу. Цю складову механізму неможливо якісно сформулювати без своєчасного і всебічного оцінювання стану і рівня розвитку соціальних і економічних процесів. Управління означає вибір шляху розвитку керованої системи і має починатися з вимірювання. Методичні підходи й існуючі методи оцінювання результатів соціальних і економічних процесів розвитку вже давно звертають на себе увагу з боку науковців і практиків, але поки вони не охоплюють увесь спектр їх результатів, хоч і мають незаперечні переваги. Це спонукає до подальшого вдосконалення існуючої системи оцінювання результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань удосконалення існуючих методологічних засад оцінювання ефективності результатів діяльності систем управління, у тому числі й муніципального, присвячені праці

Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, А. К. Гудскова, В. Б. Дзюндзюка, Ю. П. Шарова та ін. [1 – 18]. Їх аналіз дав можливість зробити висновок, що вони стосуються переважно окремих аспектів державного чи муніципального управління і не дають рекомендацій щодо формування узагальненої оцінки рівня економічного і соціального розвитку міст. Проте спроба надання такої оцінки представлена в методиці, підготовленій відділом з питань макроекономічного та регіонального аналізу Головного управління з питань економічної політики Адміністрації Президента України [8]. Але практичне використання запропонованої методики також показує її певні недоліки. Аналіз складу і змісту показників свідчить про неповноту охоплення системою оцінювання окремих напрямів розвитку, не всі показники, що використовуються, спроможні відобразити рівень дійсного розвитку – підйому чи стабілізації, тому що являють собою тимчасові характеристики певних явищ. Крім того, значна кількість показників оцінюється в статичній, частина в динамічній або структурній, що не дозволяє дати оцінку дійсного економічного чи соціального «руху» чи «швидкості» процесів розвитку, що перебігають у містах; у системі показників відсутні показники досягнень на душу населення чи на одного працюючого, що робить показник «процент зростання виробництва» недостатньо інформативним для висновків щодо підвищення рівня розвитку; оцінювання ведеться за несистематизованим колом показників, що унеможлиблює їх використання під час планування подальшого розвитку міст; у системі оцінювання відсутні показники ефективності використання найважливіших ресурсів міст, наприклад, дефіцитних ресурсів, які міста закупають тощо.

Усе вищенаведене свідчить, що діюча методика, яка є суттєвим внеском у методичне забезпечення оцінювання результатів розвитку міст також потребує подальшого вдосконалення.

Мета статті. Метою роботи є розгляд системи показників оцінювання рівня соціального й економічного розвитку міст і визначення методу їх аналізу.

Виклад основного матеріалу. Під час розробки системи оцінювання рівня соціального й економічного розвитку міст насамперед треба враховувати те, що міста мають багатогалузеве господарство і вирішують не тільки складні, а часом і суперечливі завдання економічного, технічного, соціального, економічного, інноваційного, інвестиційного, науково-технічного та інших напрямів розвитку.

Останні взаємодіють, взаємозумовлюються та взаємозалежать між собою, тому в систему оцінювання доцільно включати головні та найбільш вагомі на період оцінювання напрями.

Під час вибору показників для включення в систему оцінки слід пам'ятати, що найважливішими характеристиками життєздатності міст є рівень оновлення технологій соціально-економічних процесів і створення нових чи допоміжних можливостей розвитку, у тому числі тих, що мотивують здатність до забезпечення саморозвитку, швидкості адаптації до змін, до переходу в якісно новий стан і на більш високий рівень використання і відтворення своїх ресурсів, підвищення конкурентоспроможності товарів та послуг, створення добробуту і більш високого задоволення потреб для кожного мешканця міста шляхом забезпечення рівноваги і повного використання виробничого потенціалу. Тому і оцінювання рівня розвитку міст має базуватись на системному аналізі й охоплювати всі або основні складові розвитку міста, а саме виробничу сферу, її соціальні наслідки і розвиток усіх галузей народного господарства і напрямів діяльності.

З урахуванням великої кількості різноманітних видів життєдіяльності, на нашу думку, до складу оцінюваних напрямів рівня розвитку міст передусім слід включати такі: економічне зростання, соціальний розвиток, інноваційно-інвестиційний, рівень екологічної безпеки, соціально-духовний розвиток, рівень ділової активності місцевих органів влади і здійснення ними відтворювальної функції. Сукупність кількісних і якісних показників, які доцільно використовувати в системі оцінювання як окремих напрямів, так і розвитку міста в цілому, також можна поділити на окремі групи. Наприклад, комплексні, структурні, локальні тощо, які дозволять усебічно виявити рівень досконалості внутрішніх процесів і закономірностей розвитку. Їх пізнання дасть змогу перейти до наступного етапу управління розвитком, коли різні зміни в економічній, соціальній та інших підсистемах розвитку міст будуть відбуватися не зненацька, а передбачувано, більш регульовано, керовано і зміцнюватимуть відповідні функції органів місцевого самоврядування.

Аналіз існуючих методичних рекомендацій щодо оцінювання ефективності результатів діяльності й управління показав, що найчастіше використовуються такі методи оцінювання, як:

- параметричні: за системою локальних показників – параметри стану, нормативні, плановані, прогнозовані та ін;

- інтегральні: з урахуванням сумісності та взаємодоповнюваності окремих показників в отриманні загального кінцевого результату; за коефіцієнтами, за показниками питомої ваги і значущості, що враховують значущість окремих показників у загальному результаті;

- рейтингова оцінка (за методом \sum місць або зробленого «внеску» в розвиток).

Незалежно від виділених груп можливих методів оцінки ефективності корпоративного управління, в ієрархії процесів оцінювання мають враховуватися такі складові:

- кластерний і маркетинговий аналіз сильних і слабких сторін окремих складових господарської системи міста;

- канонічний аналіз – його зміст розкривається в логічних, структурних, графічних, математичних моделях аналізу, вибір і використання яких дозволяє створити уявлення про зміст соціальних і економічних процесів розвитку.

Під час побудови аналітичних процесів необхідно враховувати і умови теорії економетричного моделювання, а саме: необхідність формалізації категорійного апарату і вираження якісних описових характеристик формулами; визначення сфери аналізу, тобто уточнення галузей, які визначаються для оцінювання і їх меж [15, с. 54 – 57]. Надзвичайно важливою умовою є і створення уявлення щодо кількості з подальшим оцінюванням ресурсних можливостей міст, що характеризують економічний потенціал.

Для вибору і обґрунтування системи показників з метою аналізу й оцінювання результатів місцевого господарювання слід насамперед створити уявлення про ресурсні можливості міст, а саме про його економічний потенціал, що можна виразити за допомогою основних параметрів характеристики ресурсів будь-якої галузі міста (табл. 1).

Таблиця 1

Збільшені показники ресурсного потенціалу міст

<i>Назва ресурсу</i>	<i>Показники і характеристики наявного ресурсного потенціалу</i>
Виробничі фонди, у тому числі основні фонди	Обсяг, знос, показники використання потужностей, показники економічної віддачі

Обігові кошти	Обсяг, структура, джерела формування, показники ефективності використання
Трудові ресурси	Чисельність працюючих, питома вага в загальній чисельності населення. Показники якості (освіта, кваліфікація)
Бюджет міста	Сума прибуткової частини бюджету міста на 1 мешканця за попередній період

Використовуючи принципи системного підходу за кожним напрямом розвитку чи за кожною галуззю, необхідно володіти сформульованими показниками результатів і визначеними очікуваними рівнями їх досягнення (табл. 2).

Таблиця 2

Показники для рейтингової оцінки економічного і соціального розвитку міст і районів за напрямами

<i>Напрямок рейтингової оцінки</i>	<i>Склад показників соціально-економічного рівня розвитку</i>
Економічне зростання	<ul style="list-style-type: none"> - приріст випуску реалізованої продукції, робіт (послуг) на одного працюючого, на одного мешканця; - збільшення рентабельності продажу (рентабельність виробництва послуг); - приріст продуктивності праці на одного працюючого; - збільшення кількості видів продукції, послуг чи робіт, що відповідають міжнародним стандартам якості; - зменшення кількості збиткових підприємств; - зростання обсягу продукції, робіт, послуг, що виробляються та надаються представниками малого та середнього бізнесу
Соціальний розвиток	<ul style="list-style-type: none"> - відсоток, рівень, питома вага забезпеченості мешканців міста теплом, водою, газом, електроенергією, водовідведенням; - підвищення рівня споживання продовольчих товарів; - середня заробітна плата; - ріст кількості робочих місць; - кількість жителів, що підвищили кваліфікацію і опанували професію; - розвиток освітянських послуг у місті; - доступність для мешканців міста транспортних послуг; - повнота та доступність для населення послуг з охорони здоров'я; - подальші можливості повноцінної зайнятості працюючих; - екологічні характеристики середовища міста; - показники забезпеченості суспільного порядку і безпеки мешканців тощо

<i>Напрямок рейтингової оцінки</i>	<i>Склад показників соціально-економічного рівня розвитку</i>
Інноваційна та інвестиційна діяльність	<ul style="list-style-type: none"> - кількість нововведень у місті (нових технологій, винаходів, нових форм організації праці, нових форм обслуговування); - наявність і реалізація програм розвитку за зазначеними напрямами діяльності; - сума (відсоток) інвестиційних надходжень до бюджету міста
Екологічна безпека і захист громадян міста	<ul style="list-style-type: none"> - показники підвищення якості питної води; - зниження показників хімічного забруднення повітря; - показники відхилення санітарних і технічних норм основних технологічних процесів у промисловості міста та ін.
Соціально-духовна сфера	<ul style="list-style-type: none"> - кількість місць у загальноосвітніх школах; - кількість місць для студентів технікумів, вузів на 1000 мешканців; - кількість музичних шкіл, дитячих театрів, гуртків і можливість участі, навчання в них на 1000 дітей; - кількість (%) охоплених заняттями в культурно-духовній сфері й темп зростання цього показника; - показники розвитку підгалузей: фізкультура і спорт (показники спортивної інфраструктури для масових занять, кількість професійних спортсменів на 1000 жителів міста віком до 35 років); - показники ступеня (питома вага) участі дітей у музичних фестивалях, спортивних олімпіадах за межами міста та ін.
Ділова активність місцевих органів влади	<ul style="list-style-type: none"> - відсутність дефіциту бюджету; - показники підтримки муніципального (місцевого) розвитку; - показники заборгованості із заробітної плати; - динаміка показників стану об'єктів соціальної сфери (парків озеленення) тощо; - показники інвестицій у соціальну сферу; - інвестування в житлово-комунальну сферу; - показники покращення криміногенної ситуації; - показники підвищення життєвого рівня населення; - показники підтримки розвитку науково-технічного потенціалу міста; - показники ефективності діяльності побутових, комунальних, транспортних та інших підприємств

За необхідності запропоновану систему показників можна уточнювати, зменшувати чи доповнювати за їх кількістю, деталізувати, об'єднувати, вводити граничні рівні й здійснювати інші операції, пам'ятаючи при цьому, що теоретичні показники розвитку в процесі оцінювання можуть не співпасти з обраними показниками для оцінювання конкретного міста і знову може виникнути доцільність їх удосконалення.

Наведена інформаційна база і склад показників визначені з урахуванням економічної та соціальної закономірностей зростання ефективності за окремими напрямками діяльності. Так, із закономірності зростання прибутковості виробничої діяльності як умови, яка забезпечує ефективність соціальних процесів, впливає той факт, що темп зростання цього показника має випереджати темпи зростання всіх інших показників, або з закономірності зростання продуктивності праці впливає той факт, що збільшення обсягів продажу продукції має випереджати зростання основних фондів, останнє має випереджати зростання чисельності працюючих. Розуміння характеру рівня ефективності використання ресурсів, умов і впливу різних факторів та показників діяльності на кінцеві результати зумовлює необхідність урахувувати їх нерівнозначність шляхом ранжування – присвоєння показникам фіксованої оцінки-рангу. Чим вищий темп приросту або зростання одного показника відносно позитивних темпів зростання (приросту) інших, тим вищим може бути його ранг. Ранжування може здійснюватись і за рівнем значущості впливу того чи іншого показника на рівень досягнення поставлених цілей. Залучення до аналізу значної кількості показників і пошук серед них таких, які більшою мірою відображають економічне, соціальне й інші напрями зростання, вимагає вирішення питань методологічної бази для розрахунків, методів їх визначення, ролі й значущості досягнення сформульованих цілей розвитку, а також забезпечення їх динамізму з урахуванням вимог пріоритетів оцінювання.

З попередньо розглянутих нами методів оцінювання [4; 19; 11] найбільш прийнятним для таких цілей визначаємо метод рангової статистики. Саме він надає можливість обійти обмеженість абсолютних і відносних показників та забезпечити достатню ефективність результатів оцінювання. Для проведення оцінювання результатів соціального й економічного розвитку з використанням запропонованого методу передусім визначається нормативний рівень обраної системи показників (НСП). Після цього виконуються всі інші завдання оцінювання, у тому числі:

- до складу показників уходять такі, що відображають основні фактори і напрями зростання;
- ураховуються відомі закономірності зростання, які можуть бути узагальнені до єдиного критерію економічного і соціального зростання;

- до НСП уходять показники, що відображають як ресурси, так і результати зростання; при цьому здійснюється і якісний облік наявної ресурсної бази розвитку міст;

- для кожного показника залежно від значущості встановлюється в системі показників певний ранг;

- показники оцінювання являють собою не просто рівень досягнення, а оцінку динаміки його зростання, тобто зміни основних економічних, соціальних, екологічних та інших показників за певні проміжки часу і встановлений період оцінки. Останнє дає змогу включити в систему оцінки як ефективні, так і неефективні досягнення (наприклад, рівень неприбутковості підприємств);

- оскільки в системі оцінювання фіксуються тільки відносні величини показників, темпи зростання, приросту та їх співвідношень, то в ній «працюють» і показники з різними одиницями виміру;

- система «нормованих» показників (НСП) дуже динамічна. За необхідності можна легко змінювати ранги показників, якщо змінюються пріоритети розвитку, а також можна враховувати і різні спеціальні вимоги.

Процес оцінювання розвитку складається з таких етапів:

- уточнення нормативно-оціночної системи показників;
- аналіз звітних даних за показниками, які ввійшли до системи оцінювання;
- розрахунок темпів зростання показників;
- визначення фактичних рангів показників і порівняння з їх «нормативним» рівнем;
- визначення коефіцієнтів розвитку в цілому та за окремими напрямками.

Процес порівняння «нормативних» і фактичних рангів здійснюється шляхом використання математичного апарату рангової статистики. Математичний апарат рангової статистики заснований на порівнянні двох множин чисел – упорядкованого і неупорядкованого – та оцінюванні їх відмінності між собою. Як упорядкована множина виступає НСП, в якій кожен показник має свій ранг – фіксоване місце в упорядкуванні. Неупорядкованою множиною виступають фактичні ранги показників, що визначаються за величиною фактичного зростання. При цьому в процесі порівняння визначаються відхилення рангів шляхом обчислення за кожним показником оптимального рангу їх фактичного рівня (без обліку знаків

«-», «+») та інверсії. Інверсія (порушення нормального порядку елементів у перестановці) відображає кількість показників, що порушили порядок рангів щодо показника, за яким виконується розрахунок, що може проводитись у будь-який час.

Для оцінювання відмінності фактичних рангів від нормативних використовуються коефіцієнти Спірмена і Кендалла. За коефіцієнтом Спірмена (K_C) ураховуються відмінності за відхиленням, і визначається він за формулою:

$$K_C = 1 - \frac{6 \sum_{s=1}^n Y_s^2}{n(n^2 - 1)}, \quad (1)$$

де Y_s – різниця між фактичним і оптимальним рангами;

n – кількість показників у НСП.

Коефіцієнт Кендалла (K_K) розраховується на підставі інверсії за формулою:

$$K_K = 1 - \frac{4 \sum_{s=1}^n M_s^2}{n(n-1)}, \quad (2)$$

де M_s – інверсія S -того показника.

Оптимальним значенням даних коефіцієнтів є «1», тому, що в цьому випадку немає відхилення за рангами фактичних показників від нормативних.

Показник розвитку (Π_P) за кожним напрямом, цілі чи галузі діяльності визначаються коефіцієнтом зростання, який обчислюється за формулою:

$$\Pi_P = \frac{(1 + K_C) \cdot (1 + K_K)}{4} \quad (3)$$

Висновки. Запропонований метод оцінювання може використовуватись для характеристики розвитку міст як за окремими напрямами, так і за їх сукупністю, розвитком окремих галузей народного господарства, оцінкою діяльності підрозділів органів місцевої влади, які відповідають за певні напрямки розвитку.

Упровадження в процес оцінювання розвитку міст запропонованої системи показників і апарату рангової статистики створює умови для вдосконалення системи стратегічного планування, створення системи моніторингу виконання запланованих цілей розвитку, визначення резервів і пріоритетів розвитку та обґрунтування стратегічних та інших управлінських рішень регуляторної політики.

Для реалізації запропонованої системи оцінювання потрібно підключення відповідних підрозділів органів місцевої влади, у тому числі – статистичного управління, управління праці та соціально-трудова відносин, головного фінансового управління та багатьох інших, які формують і аналізують відповідні напрями розвитку вищезазначених процесів життєдіяльності міста і мають певний досвід у плануванні й обліку показників розвитку відповідних сфер діяльності. Ураховуючи важливість і складність процесів оцінювання, доцільно створити в місті постійну діючу аналітичну й аудиторську службу з представників окремих підрозділів у межах їх відповідальності за процесами розвитку кожного району міста і за кожним напрямом. Можливості новітніх інформаційних технологій дозволяють зробити процес оцінювання якісним, систематизованим, оперативним і перетворити його на дієвий важіль управління розвитком міст.

Список використаних джерел

1. **Атаманчук, Г. В.** Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО, НПО «Экономика», 2000. – 302 с.
2. **Бакуменко, В. Д.** Формування державно-управлінських рішень : Проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : УАДУ, 2000. – 328 с.
3. **Бобровська, О. Ю.** Оцінка якості розробки програм розвитку муніципальних утворень як передумова їх сталого розвитку / Олена Бобровська // Вісн. НАДУ при Президентіві України / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2005. – Вип. 3. – С. 302 – 311.
4. **Вітлінський, В. В.** Моделювання економіки / В. В. Вітлінський. – К. : КНЕУ, 2003. – 408 с.
5. **Гудсков, А. К.** Метод вероятностной оценки способности руководителя к управленческой деятельности на предприятии / А. К. Гудсков // Вісн. Нац. техн. ун-ту «Харк. політ. ін.-т» : зб. наук. пр. – Х. : НТУ «ХП», 2001. – Вип. 24. – С.187 – 188.
6. **Дзюндзюк, В. Б.** Ефективність діяльності публічних організацій : монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Магістр, 2003. – 236 с.

7. **Ефективність** державного управління в контексті становлення громадянського суспільства : матеріали щоріч. наук.-практ. конф., 22 січ. 2002 р. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 422 с.

8. **«Комплексна оцінки динаміки економічного і соціального розвитку міст за 2001 – 2002 роки та I півріччя 2002 – 2003 років»**, підготовлена у відділі з питань макроекономічного та регіонального аналізу Головного управління з питань економічної політики Адміністрації Президента України, жовтень 2003 р. // поточний архів Дніпродзержинської міської ради.

9. **Марюта, А. Н.** Экономико-статистические методы моделирования и управления / А. Н. Марюта, Н. Е. Бойцун. – Д. : Пороги, 2002. – 395 с.

10. **Методологічні** підходи до визначення проблемних територій та напрями регулювання їх подальшого розвитку : монографія / Л. М. Зайцева, С. М. Серьогін, В. В. Антонов [та ін.]; за наук. та заг. ред. Л. М. Зайцевої. – Д. : ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2003. – 144 с.

11. **Мухин, В. М.** Исследование систем управления. Высшее образование / В. М. Мухин. – К. : Экзамен, 2003. – 420 с.

12. **Організація** та управління в державних установах / уклад. В. М. Жуковська. – К. : КНТЕУ, 2004. – 83 с.

13. **Побурко, Я.** Часткові та комплексні статистичні оцінювання внеску регіонів України у соціально-економічний розвиток держави / Я. Побурко, В. Данилко // Регіон. екон. – 2004. – № 3. – С. 121 – 138.

14. **Саламатов, В.** Методика оцінки ефективності муніципального управління / В. Саламатов // Вісн. НАДУ при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2004. – №4. – С. 337 – 343.

15. **Управління** затратами підприємства : монографія / Ганна Володимирівна Козаченко, Юрій Сергійович Погорелов, Леонід Юхимович Хлап'юнов, Геннадій Анатолійович Макухін. – К. : Лібра, 2007. – 320 с.

16. **Формування** й оновлення політико-управлінської еліти в сучасній Україні : зб. наук. пр. / за заг. ред. М. І. Пірен. – К. : НАДУ, 2005. – 204с.

17. **Чемерис, О.** Оцінювання діяльності місцевих органів виконавчої влади з формування привабливого інвестиційного клімату в регіоні / О. Чемерис // Ефективність держ. упр. : зб. наук. пр. – 2004. – Вип. 5. – С. 359 – 378.

18. **Шаров, Ю. П.** Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : моногр. / Ю. П. Шаров. – К. : УАДУ, 2001. – 302 с.