

Концепция проведения проекта

«Городской барометр»

**(Мониторинг социально-экономического положения
муниципальных образований)**

**СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ПРОГРАММЫ «СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ
И УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ: НОВОЕ КАЧЕСТВО РОСТА»,
РЕАЛИЗУЕМОЙ ФОНДОМ «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»
ПРИ ПОДДЕРЖКЕ АГЕНТСТВА США ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ (USAID)
В ПРИВОЛЖСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ**

ЯНВАРЬ 2002

Содержание

1. Цели, задачи и ожидаемые результаты.....	2
2. Формирование списка индикаторов социально-экономического положения муниципальных образований.....	4
3. Формирование списка муниципальных образований для мониторинга социально-экономического положения.....	6
4. Основные этапы работы на 2002 год.....	10

1. Цели, задачи и ожидаемые результаты

Необходимость получения объективной информации о муниципальных образованиях становится все более актуальной в связи с тем, что в последние годы постоянно повышается их роль в собственном социально-экономическом развитии. В соответствии с реалиями рыночной экономики, муниципальные образования, превратившиеся в самостоятельных субъектов экономической жизни, должны во все большей степени заниматься своим развитием.

Согласно Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, муниципальные образования ответственны за “комплексное социально-экономическое развитие”, которое определено как один из главных вопросов местного значения. Для эффективного решения этой задачи муниципальные образования должны быть в состоянии объективно оценивать ситуацию в местной экономике и социальной сфере, учитывать наличные ресурсы, выявлять сильные и слабые стороны своей территории и в итоге принимать обоснованные управленческие решения. Реализация этой схемы невозможна без достоверной и систематизированной информации.

Не менее важным условием успешного социально-экономического развития является широкое общественное участие в этом процессе, обеспечивающее учет мнений всех представителей местного сообщества и постоянный общественный контроль за исполнением принятых решений. Одним из основных условий такого участия также является прозрачность информации о деятельности местных властей, ее полнотой и доступностью для населения.

Помимо этого, расширяется потребность в информации о муниципальных образованиях и в различных организациях, занимающихся муниципальной проблематикой. К их числу относятся государственные организации, занимающиеся разработкой государственной региональной и муниципальной политики, научно-исследовательские, образовательные, консалтинговые, общественные организации, выполняющие широкий спектр работ по муниципальной проблематике – от разработки методологии до практического содействия муниципалитетам в реализации преобразований на местном уровне.

Однако, сегодняшнее состояние муниципальной статистики далеко не удовлетворяет возрастающие потребности в ней. Прежде всего, проблемой является абсолютная нехватка информации. Объем данных, которые собираются и обрабатываются централизованным образом, крайне мал. Собранной воедино информации обычно нет и в муниципальных образованиях, так как значительная часть ее оседает в ведомственной отчетности и никем не собирается и не централизуется.

Невысоким остается и качество собираемой информации, что выражается в ошибках, неоднозначной трактовке одних и тех же показателей, несопоставимости данных по разным муниципальным образованиям.

Основными **целями** программы «Городской барометр» **являются:**

1. Отработка методики мониторинга социально-экономического положения муниципальных образований на основе разработанной Фондом «Институт экономики города» системы индикаторов.
2. Организация системы мониторинга социально-экономического положения непосредственно в муниципальных образованиях.
3. Создание информационного массива, обеспечивающего возможность сопоставления муниципальных образований, а также проведение аналитических исследований в области социально-экономического развития муниципальных образований.
4. Расширение доступа к статистической и аналитической информации о муниципальных образованиях общественности для увеличения прозрачности работы местных администраций.

Для выполнения поставленных целей **сформулированы** следующие задачи:

1. Сформировать список индикаторов социально-экономического положения муниципальных образований, определить методы их расчета и представления.
2. Разработать методы отбора муниципальных образований для мониторинга, провести их отбор, организовать стабильный поток информации для проведения мониторинга в течении всей программы.
3. Сформировать в Фонде «Институт экономики города» базу данных по индикаторам социально-экономического положения муниципальных образований программы, **обеспечить ее доступность для муниципальных образований – участников программы.**
4. Проводить аналитическую обработку информации по индикаторам социально-экономического положения муниципальных образований программы, периодически публиковать статистические и аналитические материалы на интернет-странице Фонда «Институт экономики города», в печатных изданиях Фонда, а также в изданиях муниципальных образований – участников программы.

Основными **результатами** программы «Городской барометр» для муниципальных образований будут:

1. Систематизация информации по основным сферам управления и регулирования администрации муниципального образования.
2. Периодический анализ изменения социально-экономического положения муниципального образования.
3. Сравнительный анализ муниципального образования с другими муниципальными образованиями.
4. Отражение активности муниципального образования, как одного из передовых в сфере организации мониторинга социально-экономического развития в отчетах Фонда «Институт экономики города» для администрации Приволжского федерального округа, потенциальных инвесторов (информация о муниципальном образовании будет размещаться на сайте Фонда «Институт экономики города» www.urbanecomics.ru), общественных организаций, научной общественности и других заинтересованных сторон.
5. Возможность бесплатного получения всех публикаций Фонда «Институт экономики города», касающихся мониторинга социально-экономического положения муниципальных образований. (В мае-июне планируется второй выпуск брошюры «Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований».)
6. Возможность, при желании вносить рекомендации в список необходимых для мониторинга индикаторов, с целью их усовершенствования.

По завершению всей четырехлетней программы «Городской барометр» ожидаются следующие результаты:

1. Будет создана и передана администрациям Приволжского федерального округа, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, участвующих в программе, мониторинговая система «Городской барометр» как источник сопоставимой информации о социально-экономическом положении в российских городах для органов власти федерального и областного уровня, местного самоуправления, инвесторов, общественных организаций, научной общественности и других заинтересованных сторон.
2. В Фонде «Институт экономики города» будет собрана мониторинговая информация, открытая для участников проекта и других пользователей, а также для обмена положительным опытом, удачными управленческими решениями и программами.

2. Формирование списка индикаторов социально-экономического положения муниципальных образований

Фонд «Институт экономики города» с 1999 года занимается формированием списка индикаторов социально-экономического положения муниципальных образований. Результатом этой работы стала брошюра «Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований», изданная в 2001 году (см. www.urbanecomomics.ru). В ней представлены индикаторы, отражающие положение муниципального образования во всех сферах его экономики и социальной среды, находящихся как в прямом (муниципальный сектор), так и в косвенном управлении муниципальных властей (независимые предприятия и организации), а также показывающие качество административного управления.

На основе этой брошюры специально для программы «Городской барометр» Фонд «Институт экономики города» усовершенствовал структуру индикаторов, которая теперь включает в себя 22 блока индикаторов по основным сферам как управления (бюджет, землепользование и муниципальная нежилая недвижимость), так и регулирования (основной список услуг муниципального образования, которые могут выполнять и частные предприятия и организации) местных администраций (см. Таблицу 1). Разработчики индикаторов, основываясь на практической деятельности в российских городах, пытались найти ограниченное количество наиболее важных для каждой сферы муниципальной жизни индикаторов, отражающих качественные процессы в муниципальной экономике и социальной сфере. Такое ограниченное число индикаторов позволит при относительно небольших усилиях организовать оперативный мониторинг с периодичностью в полгода. Таким образом, система индикаторов не становится громоздкой, перегруженной информацией. В то же время она будет достаточной для первичного анализа ситуации в муниципальных образованиях, сравнения как с определенными нормативными значениями, так и с аналогичными показателями в других муниципальных образованиях, что позволит выявить, как критические проблемные сферы, так и потенциальные «полюса роста».

Все разработанные индикаторы дробятся на составные части до первичной информации, которая в соответствующих таблицах и будет высылаться в муниципальные образования для заполнения.

После этого, вся первичная информация высылается обратно в Фонд «Институт экономики города», где она обрабатывается, анализируется и в виде брошюры высылается обратно в администрации ПФО, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, участвующих в программе «Городской барометр».

Внесение дополнений в список необходимых для мониторинга индикаторов и обмен опытом только приветствуется.

Индикаторы социально-экономического положения муниципальных образований.	
1. Уровень жизни	<ul style="list-style-type: none"> 1.1. Демографические показатели 1.2. Доходы населения
2. Экономическая база муниципального образования	<ul style="list-style-type: none"> 2.1. Производственный сектор 2.2. Занятость 2.3. Малое предпринимательство 2.4. Инвестиционная деятельность
3. Муниципальные финансы, нежилая недвижимость и землепользование	<ul style="list-style-type: none"> 3.1. Бюджет 3.2. Муниципальная нежилая недвижимость и землепользование
4. Сфера услуг и городское хозяйство	<ul style="list-style-type: none"> 4.1. Жильё и его доступность 4.2. Жилищно-коммунальное хозяйство 4.3. Коммунальные услуги 4.4. Транспортные услуги 4.5. Услуги связи и информационные услуги 4.6. Услуги бытового обслуживания и общественное питание 4.7. Культурно-просветительное обслуживание 4.8. Социальная защита 4.9. здравоохранение 4.10. Образование 4.11. Благоустройство 4.12. Охрана порядка 4.13. Рекреационная сфера 4.14. Торговля

3. Формирование списка муниципальных образований для мониторинга социально-экономического положения

Общие подходы

Согласно рабочему плану проекта «Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне: новое качество роста» для программы «Городской барометр» должна быть отобрана «панель» муниципальных образований разного типа. Ориентировочно к ним должны были быть отнесены: столица Российской Федерации, центры субъектов Российской Федерации, крупные региональные центры – города «второго порядка» в субъектах Российской Федерации (обычно – промышленные центры), малые города (моноотраслевые города, районные центры), сельские поселения и районы. В состав «панели» в максимальной степени должны войти муниципальные образования Приволжского федерального округа.

Исходя из этого, были сформулированы следующие подходы к отбору муниципальных образований для программы «Городской барометр»:

1. Большая часть выбранных муниципальных образований должна находиться в пределах ПФО, по возможности, во всех пятнадцати субъектах Федерации.
2. Меньшая часть выбранных муниципальных образований должна находиться за пределами ПФО, по возможности, в разных субъектах Федерации.
3. Типы муниципальных образований должны отражать сложившееся разнообразие форм российских муниципальных образований, которые в полной мере присутствуют в Приволжском федеральном округе, который по своим социально-экономическим характеристикам рассматривается Фондом «Институт экономики города» как модель всей Центральной России.
4. По возможности, муниципальных образований каждого типа должно быть не менее двух.
5. Количество всех отобранных для программы «Городской барометр» муниципальных образований не должно превышать 40-45
6. Количество муниципальных образований в каждом субъекте Федерации в ПФО не должно превышать 6-7

Процедура отбора муниципальных образований.

Считаясь со сложившимся разнообразием форм российских муниципальных образований и невозможностью сравнения их показателей между большими и маленькими, городскими и сельскими муниципальными образованиями, было решено провести типологию муниципальных образований, с последующим отбором муниципальных образований для каждого типа.

✓ Создание типологии муниципальных образований

Типология муниципальных образований создавалась на основе возможных вариантов комбинации трех основных характеристик муниципальных образований.

К таким характеристикам относятся:

1. Административное подчинение.

Эта характеристика представляется наиболее важной, т.к. определяет статус и основной набор функций муниципального образования.

2. Численность населения.

Данная характеристика является традиционной при классификации и анализе поселений, отражая социально-экономический потенциал муниципального образования и повышая (при увеличении населения) требования к нему.

3. Диверсификация экономической базы.

Данная характеристика позволяет сделать заключение о степени стабильности финансовых основ муниципального образования.

Исходя из этого, предлагается следующая внутренняя структура основных характеристик муниципальных образований:

1. Административное подчинение.

- A.** Муниципальное образование – город (центр субъекта Российской Федерации).
- B.** Муниципальное образование – город (областного или республиканского подчинения).
- C.** Муниципальное образование – город (районный центр областного или республиканского подчинения), с подчиненными ему населенными пунктами.
- D.** Муниципальное образование – район с центром в городе.
- E.** Муниципальное образование – район с центром в поселке городского типа (пгт) или селе.
- F.** Муниципальное образование – одно или несколько сельских поселений.

2. Численность населения муниципального образования.

- A.** Крупнейшие – свыше 1000 тыс.чел.
- B.** Крупные – от 500 до 1000 тыс.чел.
- C.** Большие – от 100 до 500 тыс. чел.
- D.** Средние – от 50 до 100 тыс. чел.
- E.** Малые – до 50 тыс.чел.

3. Диверсификация экономической базы.

- Монопрофильная база
- Немонопрофильная база

На основе представленных выше вариантов комбинации составляющих основных характеристик муниципальных образований было сформировано четырнадцать типов муниципальных образований, по которым и будет проводиться анализ и сравнение муниципальных образований отнесенных в тот или иной тип. (см. Таблицу 2)

Типология муниципальных образований.

Таблица 2

Выделяется четырнадцать типов муниципальных образований.

Муниципальное образование													
1-ая группа			2-ая группа							3-ья группа		4-ая группа	
Город – центр субъекта Федерации			Город – областного или республиканского подчинения или Город – районный центр областного или республиканского подчинения, с подчиненными ему населенными пунктами							Район с центром в городе, т.е. Город – районный центр районного подчинения		Район с центром в пгт или в селе или несколько сельских населенных пунктов	
Крупнейшие города	Крупные города	Большие города и меньше	Крупные города	Большие города	Средние города	Малые города			Район – с центром в среднем или малом городе		Сельский район или несколько сельских населенных пунктов		
			Для каждой подгруппы возможны варианты: (1) Город - монопрофильный (2) Город - немонопрофильный							Возможны варианты: (1) Центр района – монопрофильный город (2) Центр района – немонопрофильный город			
Типы													
1-ый	2-ой	3-ий	4-ый	5-ый	6-ой	7-ой	8-ой	9-ый	10-ый	11-ый	12-тый	13-тый	14-ый

✓ Создание списка муниципальных образований, участвующих в программе

I. В Приволжском федеральном округе

1. Были разосланы письма в администрации субъектов Федерации с уведомлением о начале программы «Городской барометр» и с просьбой о содействии в отборе муниципальных образований и установлении контактов с их администрациями.
2. После предоставления из администраций субъектов Федерации списков возможных участников данной программы, с предложенными муниципальными образованиями налаживаются контакты для выяснения возможности их участия в ней.
3. После переговоров со всеми муниципальными образованиями, желающими участвовать в программе «Городской барометр», от них присылаются письма с официальным подтверждением главы муниципального образования о согласии участия, и формируется окончательный список участников.

II. За пределами Приволжского федерального округа

1. Муниципальные образования отбираются среди желающих принять участие в данной программе. Информация о начале программы распространяется через семинары и конференции, проводимые Фондом «Институт экономики города», а также через открытую информацию о начале проекта «Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне: новое качество роста» на сайте Фонда «Институт экономики города» - www.urbanecomomics.ru
2. После переговоров со всеми муниципальными образованиями, желающими участвовать в программе «Городской барометр», от них присылаются письма с официальным подтверждением главы муниципального образования о согласии участия, и формируется окончательный список участников.

Общим и самым важным условием участия муниципального образования в четырехлетней программе «Городской барометр» будет его готовность к сотрудничеству. Каждое выбранное муниципальное образование должно будет своевременно и в полном объеме весь срок реализации программы предоставлять всю необходимую для насыщения индикаторов информацию, а также всю имеющуюся информацию за предыдущий выбранный период (последний год-два).

4. Основные этапы работы на 2002 год

	Мероприятие	Срок выполнения	Участие муниципального образования	Результат
1	Формирование списка муниципальных образований	До 31 января	Согласие на участие	Внесение муниципальных образований в список участвующих в программе
1.1.	Согласования списка муниципальных образований с представителем администрации субъекта Федерации	До 25 января		
1.2.	Подтверждение участия муниципальных образований	До 31 января	Согласие на участие. Присылается письмо с подтверждением согласия на участие в программе (факс)	Наличие писем от муниципальных образований в Фонде «Институт экономики города»
2.	Сбор первичной информации		Заполнение бланков первичной информации	
2.1.	Рассылка бланков первичной информации в муниципальные образования	До 16 февраля	Получение бланков для заполнения первичной информацией	
2.2.	Заполнение бланков первичной информации	До 22 марта	Заполнение бланков и отправка их в Фонд «Институт экономики города»	Наличие заполненных бланков первичной информации в Фонде «Институт экономики города»
3.	Обработка и анализ полученной информации	До 30 апреля		Наличие обработанной и проанализированной информации в виде брошюры в администрациях ПФО, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, участвующих в программе
4.	Выпуск брошюры «Индикаторы социально-экономического развития»	До 15 июня	Рассылка в муниципальные образования	Наличие брошюры «Индикаторы социально-экономического развития» в администрациях ПФО, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, участвующих в программе
5.	Заполнение бланков первичной информации по результатам первого полугодья 2002 года		Заполнение бланков первичной информации	
5.1.	Рассылка бланков первичной информации в муниципальные образования (второе полугодье)	До 16 июля	Получение бланков для заполнения первичной информацией	
5.2.	Заполнение бланков первичной информации	До 15 сентября	Заполнение бланков и отправка их в Фонд «Институт экономики города»	Наличие заполненных бланков первичной информации в Фонде «Институт экономики города»
6.	Обработка и анализ полученной информации по результатам первого полугодья 2002 года	До 30 октября		Наличие обработанной и проанализированной информации в виде брошюры в администрациях ПФО, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, участвующих в программе
7.	Анализ полученной за год информации	До 30 ноября		Наличие обработанной и проанализированной информации в виде брошюры в администрациях ПФО, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, участвующих в программе