Лифшиц З.В.
аспирант, Государственный Университет Управления

Стратегическое управление коммунальным комплексом городских округов

Организация коммунального комплекса – юридическое лицо, независимо от организационно-правовой формы, осуществляющее эксплуатацию системы (систем) коммунальной инфраструктуры, используемой (используемых) для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, и (или) осуществляющее эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов;

Стратегическое управление коммунальным комплексом - набор решений и действий по формулированию и выполнению стратегий, разработанных для того, чтобы достичь долгосрочных целей развития территории, удовлетворить потребности населения в качественных коммунальных услугах.

Реформирование системы управления коммунальным комплексом городских округов имеет исключительно огромное значение для повышения качества предоставления коммунальных услуг и обеспечения комфортных условий проживания граждан. Необходимость разработки стратегического подхода к управлению коммунальным комплексом вызвана, прежде всего, тем, что практически во всех муниципальных образованиях процесс управления сводится к простой реакции на изменение внешних условий, к деятельности по «латанию дыр» и ликвидации последствий аварийных ситуаций. В процессе управления основное внимание уделяется текущим задачам. В то же время отсутствует управление развитием, направленное на согласование преобразований в коммунальном комплексе с бюджетным процессом и со стратегией развития городского округа в целом.

Выделение в качестве объекта исследования коммунального комплекса городского округа позволяет существенно расширить и углубить анализ факторов и условий, влияющих на устойчивое функционирование и развитие муниципального хозяйства, создает предпосылки для более тесного сочетания целостности территориального управления и адекватного отражения экономической деятельности по предоставлению коммунальных услуг.

Существующая система и методы управления тормозят привлечение частного бизнеса и инвестиций в эту важнейшую отрасль муниципальной экономики, в то время как инвестиционные потребности объектов коммунальной инфраструктуры оцениваются примерно в 1 трлн. руб.

Развитие муниципального сектора экономики в рамках предусмотренных законом вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления предполагает рост объемов и повышение качества

муниципальных услуг, улучшение финансового положения муниципальных предприятий и учреждений, оптимизацию их состава и структуры. Это достижимо, в первую очередь, за счет создания более эффективной системы управления и перехода на новые методы хозяйствования. Основные идеи федерального регулирования компетенции местного самоуправления сводятся к тому, что органы местного самоуправления несут ответственность не за финансирование тех или иных муниципальных учреждений, а за весь комплекс мероприятий, имеющий конечной целью предоставление бюджетных услуг, а также за результаты предоставления этих услуг.

В целях уточнения и дополнения понятийного аппарата в исследуемой области дано определение стратегического управления коммунальным комплексом. Это набор решений и действий по формулированию и выполнению стратегий, разработанных для того, чтобы достичь долгосрочных целей развития территории, удовлетворить потребности населения в качественных коммунальных услугах. Это управление, которое опирается на выстраивание партнерских отношений между всеми участниками процесса предоставления коммунальных услуг для достижения научно обоснованного, выраженного количественно и качественно результата.

На основе анализа текущего состояния системы управления нами выделены три блока ключевых проблем проблемы, недостаточная научная проработанность и методическая обеспеченность которых тормозит эффективное управление коммунальным комплексом городских округов: организационно-управленческие, технологические и финансовые. Решение этих проблем необходимо увязать как с формированием стратегического подхода к управлению, так и с проведением административной и муниципальной реформ.

По нашему мнению, в основу стратегического управления коммунальным комплексом городского округа должна быть положена система научно обоснованных принципов, обеспечивающих построение понятной и эффективной системы управления, и экономические методы управления, ориентирующие на развитие рыночных отношений в этой сфере муниципальной экономики. Данные принципы должны стать основой для организации эффективного диалога и сотрудничества между органами местного самоуправления, коммунальными предприятиями и населением в процессе осуществления необходимых преобразований в коммунальном комплексе. Эта система принципов включает в себя как общие принципы управления, адаптированные применительно к объекту исследования, так и принципы, сформулированные автором. К этим принципам относятся: принцип баланса интересов (необходимость учета и достижения баланса всех участников процесса предоставления и потребления коммунальных услуг); принцип организационно-финансовой интеграции (необходимость интеграции финансовой стратегии в бюджетный процесс); принцип участия (делегирование функций по управлению коммунальным комплексом частному сектору), принцип проактивности (процесс управления основан на

распознавании возможных угроз и выборе оптимальных вариантов и стратегической, и оперативной реакции системы на эти угрозы); принцип индикативности (для мониторинга реализации стратегии необходимо разработать совокупность индикаторов оценки эффективности объектов системы коммунальной инфраструктуры и органов управления, не только отражающих текущее состояние системы, но и дающих ориентиры по выбору вектора развития). Например, принцип участия предполагает выстраивание партнерских отношений между собственниками систем коммунальной инфраструктуры и частными компаниями, делегирование функций по управлению коммунальным комплексом частному сектору по результатам конкурсных торгов. Этот же принцип включает социальную ответственность бизнеса, т.е. ответственность перед потребителями, сотрудниками, деловыми партнерами, перед обществом, перед органами власти, собственниками и инвесторами.

Бессистемный характер проводимых преобразований не позволил переориентировать функционирование комплекса от административной к рыночной экономике, и создать стратегическую модель управления. Основными характеристиками этой модели являются переход на экономические методы управления, полная самостоятельность хозяйствующих субъектов в рамках договорных отношений, создание условий для свободной конкуренции на рынке услуг по управлению коммунальной инфраструктурой, что обеспечивает долгосрочное финансирование проектов развития.

Принципиально важным является положение о том, что стратегическое управление коммунальным комплексом городского округа исходит из главенствующей роли стратегических целей развития территории, которое позволяет формировать цели и задачи непосредственно для системы управления его коммунальным комплексом.

Для достижения стратегических целей ключевым моментом представляется наличие системы стратегического мониторинга. Особенность показателей стратегического мониторинга в том, что они могут включать в себя как количественные, так и качественные характеристики, привязанные к выбранным целевым направлениям. Если таких направлений несколько, введение системы стратегического мониторинга может проходить поэтапно. Суть мониторинга сводится не к простой фиксации некоторых значений целевых показателей, а к анализу в динамике отклонений фактических значений показателей от нормативных или допустимых уровней, которые определяются отраслевыми стандартами, статистическими данными по отрасли и предприятию, лучшей практикой муниципального управления. Динамика показателя дает возможность спрогнозировать его выход из области допустимых значений и заблаговременно принять соответствующие управленческие решения. В работе показано, что введение этой системы ограничивается отсутствием необходимой информации в формах статистической отчетности.

Разработаны основные качественные и количественные показатели, предлагаемые для мониторинга и оценки деятельности органа управления.

В качестве качественных показателей предлагаются следующие показатели: разработка целевых программ развития комплекса и отчеты по их реализации; заключение договоров с коммунальными организациями; ведение мониторинга и базы данных деятельности организаций; анализ результатов деятельности организаций и предоставление отчетов в орган местного самоуправления; проведение инвентаризации и оценка объектов комплекса; обучение руководителей и специалистов современным методам управления; информирование населения о направлениях и результатах развития комплекса. В качестве количественных можно использовать следующие показатели: расширение охвата населения коммунальными услугами (по видам услуг); доля коммунальных услуг населению, предоставляемых на основе договоров на управление объектами коммунальной инфраструктуры; доля инвестиций, привлеченных на 1 рубль бюджетных средств; изменение количества жалоб, поступивших в администрацию на некачественное предоставление коммунальных услуг.

Механизм деятельности органа управления коммунальным комплексом в рамках стратегического подхода выстраивался на основе принципа организационно–финансовой интеграции. Для решения конкретной цели орган управления определяет задачи и конкретные мероприятия, необходимые для достижения намеченной цели, и встраивает их в бюджетный процесс и среднесрочный план. На рисунке также показаны показатели результативности бюджетных расходов, направленные на достижение поставленной цели.

Следуя принципу баланса интересов, разработаны рекомендации по формированию договорных отношений между муниципальным образованием и коммунальным предприятием. Это является ключевой задачей для обеспечения экономической самостоятельности предприятия, для снижения политизированности управления и создания реальных механизмов мотивации к эффективной деятельности.

Предлагаемая договорная конструкция должна состоять из двух взаимосвязанных договоров: это договора на управление и развитие муниципальных систем водоснабжения городского округа и договор долгосрочной аренды муниципального имущества систем коммунального водоснабжения городского округа, неотъемлемой частью которого должно являться инвестиционное соглашение. Другим обязательным элементом этих договоров должны стать целевые показатели деятельности предприятий.

Преимущества использования предлагаемой договорной конструкции состоят в том, что орган местного самоуправления устанавливает и фиксирует цели деятельности организации коммунального комплекса, формирует систему показателей, ориентированных на достижение зафиксированных в договоре целей. В итоге происходит переориентация деятельности органа местного самоуправления с преимущественно контроля целевого использования выделяемых бюджетных средств на мониторинг реализации поставленных целей и оценку полученных результатов деятельности организации. В свою очередь, у организаций коммунального комплекса создается

реальная основа для долгосрочного планирования деятельности. Цели деятельности увязываются со стимулами, ориентирующими организацию на достижение поставленной цели.

Поскольку эффективность передачи муниципалитетом в управление систем коммунальной инфраструктуры зависит не только от правильного составления договора, но и от способа, которым этот договор будет заключен, необходимо формализовать процедуру конкурсного отбора и критерии выбора победителей. Так, техническое предложение претендентов предлагается оценивать исходя из оценки представленной ими концепции модернизации и развития системы коммунальной инфраструктуры, а также уровня квалификации персонала претендента.

Предложенная договорная конструкция будет более эффективной, если одновременно будет создана система мотивации выполнения предприятием установленных в договоре показателей деятельности через введение системы вознаграждений.

Необходимо внедрить в существующую практику управления коммунальным комплексом системы стратегического мониторинга, а также сформулировать основные задачи и принципы мониторинга, структура показателей для мониторинга деятельности коммунальных предприятий, а также содержание отчета, который эти предприятия должны представлять органу управления.

Суть стратегического мониторинга – сформировать устойчивые информационные потоки, обеспечивающие принятие стратегических решений всеми заинтересованными сторонами. Например, при сравнении показателей деятельности коммунальных предприятий различных городских округов появляются новые возможности и стимулы к улучшению ими результатов деятельности. Предлагается, чтобы отчет по мониторингу, который готовится самим предприятием, содержал обязательный раздел по диагностике причин отклонений от целевых показателей и предполагаемых решений по их достижению.

Полный перечень показателей деятельности включать в договор на управление не имеет смысла, органы местного самоуправления самостоятельно должны выбирать необходимый набор показателей, соответствующий стратегическим целям развития.

Внедрение разработанных показателей деятельности организаций, предоставляющих коммунальные услуги, позволяет создать действенную систему мониторинга, которая может быть использована для сравнения результатов деятельности различных организаций в коммунальной сфере, а также при разработке стратегии развития систем коммунальной инфраструктуры. Методические рекомендации для проведения мониторинга деятельности организаций позволяют осуществлять контроль соблюдения качества предоставления коммунальных услуг на территории муниципального образования, создавать устойчивые информационные потоки между органом местного самоуправления и организациями, своевременно выявлять

причины изменения качества предоставления населению коммунальных услуг.

Исходя из принципа проактивности, необходимо внедрить финансовое моделирование как основной инструмент стратегического планирования хозяйственно-экономической деятельности организаций коммунального комплекса. С его помощью можно увязать достижение ключевых показателей деятельности предприятия с объемом необходимых для этого финансовых средств, найти оптимальное соотношение собственных и заемных средств при реализации инвестиционных проектов.

Роль моделирования в стратегическом планировании сводится к формированию нескольких сценариев, каждый из которых может рассматриваться как доступная стратегическая альтернатива. Сравнительный анализ этих стратегических альтернатив является эффективным способом выработки стратегических целей. Предлагаемый блок оценки эффективности инвестиций с целью сохранения доступности услуг для потребителей, который позволяет проводить многовариантные расчеты показателей деятельности предприятий, задавая те или иные значения факторов риска – инфляционных, коммерческих и регулирующих.

Список литературы

1. Ансофф И. Стратегическое управление /Сокр. пер. с англ. – М.: Экономика, 1989. – 239 с.
2. Виханский О.С. Стратегическое управление: учебник. – М.: Экономистъ, 2006.- 296 с.
3. Зотов В.Б. Система муниципального управления.: Учебник для вузов. 2-е изд. – М.: «ОЛМА-ПРЕСС», 2006. – 623 с.
4. Кириллова А.Н. Управление городским коммунальным имуществом / ИРЭИ: Система управления собственностью города Москвы. – М.: 2001
5. Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления. / Под ред. Ветрова Г.Ю. – М.:Фонд «Институт экономики города». 2004.–116 с.
6. Лифшиц З.В. Программный подход к планированию и распределению бюджетных ресурсов городских поселений на модернизацию коммунальной инфраструктуры. – М.: Вестник Университета. Серия «Государственное и муниципальное управление». – 2006. – №3. п.л.
7. Минцберг Г. Стратегический процесс. Концепции. Проблемы. Решения. Пер.с англ. /. - СПб: Питер, 2001. - 684

Аннотация

Статья посвящена вопросам стратегического управления коммунальным комплексом городских округов. Необходимость реформирования системы управления коммунальным комплексом городских округов обу-

словлена такими факторами, как: недостаточная методическая проработка вопросов стратегического управления коммунальным комплексом, неполнота нормативной правовой базы, преобладание административных методов управления, низкая инвестиционная привлекательность объектов коммунальной инфраструктуры и их особая социальная значимость.