Лёшин А.Е.,

аспирант кафедры ЭГХ
Владимирского государственного университета

Построение модели Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципалитета

Формулирование стратегии муниципальных образований один из самых не разработанных разделов теории муниципального управления. Тем не менее, годами выработка наилучшей стратегии считалась не только ключевым, но и не редко единственным фактором успеха реализации муниципалитетом своих функций. Бесспорно, и в настоящее время выбор адекватной стратегии во многом обуславливает успех развития муниципальных образований.

Однако выработать стратегию – это полдела, которое само по себе имеет не много практической ценности. Можно вечно любоваться красивыми словами на бумаге, но ни на шаг не приблизиться к сколько-нибудь серьезному улучшению положения в заданной области управления.

В этом отношении необходимо рассмотреть такую сторону стратегического управления развитием как процесс реализации стратегии, который по некоторым оценкам является более значимым, чем сама стратегия. Например, по результатам исследования всемирно известного журнала Fortune 70% неудач стратегического развития связаны не с неудачной стратегией, а с неправильной ее реализацией.

Что следует понимать под словом «неправильная». Прежде всего, «неправильная» – значит не позволяющая реализовать стратегию. Хотя этого явно недостаточно. План стратегических преобразований должен быть не только осуществлен, но и сделано это должно быть эффективно, т.е. в срок, с наилучшим соотношением результата и затрат и т.д. Кроме того, стратегия в ходе реализации должна проверяться и корректироваться в соответствии с изменяющимися внешними и внутренними факторами.

Так какой же инструмент реализации муниципальной стратегии предпочесть? Однозначно тот, который позволяет управлять всеми ключевыми сферами выработанной стратегии, и, тем не менее, позволяет не сбиться с основного пути на достижение второстепенных целей.

Он должен обеспечивать эффективность муниципального управления, а поэтому неизбежно должен строиться на показателях, детализирующих стратегию, т.к. невозможно эффективно управлять тем, что невозможно измерить.

Одновременно, исходя из трех наиболее распространенных групп критериев эффективности муниципального управления[1] можно прийти к выводу

[1] Общая социальная эффективность, эффективность организации и функционирования муниципального управления, эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц.

о том, что такой инструмент реализации стратегии должен обеспечивать соответственно:

а) эффективную детализацию стратегии, направленную на повышение уровня и качества жизни населения;

б) рациональное распределение имеющихся в распоряжении администрации муниципалитета ресурсов;

в) эффективный контроль (а контроль, как известно, не приносит добавочной ценности) за работой подразделений и конкретных сотрудников администраций, а также систему мотивацию на основе получаемых результатов.

Следовательно, эффективный механизм реализации муниципальной стратегии должен широко детализировать стратегию, строиться на показателях, имеющих (с целью определения приоритета расходования ресурсов) иерархию, содержать встроенный механизм контроля и обоснованную систему поощрений. Таким механизмом является Сбалансированная система показателей (далее также ССП).

Действительно, всесторонняя детерминация стратегии и иерархичность показателей подразумевает сбалансированность показателей. Также ССП включает эффективный механизм оценки как успешности реализации стратегии, так и вклада в данный процесс всех его участников, что позволяет создать прозрачную систему мотивации.

Использование сбалансированных показателей в управлении стратегическим развитием МО в ряде муниципальных образований США, Швеции, Бельгии и др. стран Европейского Союза дало значительный положительный эффект. С накоплением опыта процесс внедрения ССП в некоммерческих организациях набирает обороты и в скором времени может стать таким же распространенным, как и в коммерческом секторе.

Переход к сбалансированным показателям стратегического развития муниципальных образований осложняется их особенностями как социально-экономических систем, в которых имеет место сложное сочетание интересов сообщества, власти и бизнеса, некоммерческий характер целей и отличный от корпоративного механизм принятия решений. Все это делает невозможным простое перенесение эталонной модели ССП Нортона – Каплана в сферу муниципального управления. В тоже время, механизм формирования системы сбалансированных показателей для муниципальных образований отсутствует, он еще не разработан.

Это во многом связано с коммерческой непривлекательностью для консультантов данной области применения ССП по сравнению с корпоративным сектором, неприменимостью стандартных методов и решений, а также с наличием значительного числа проблем при переходе к муниципальному управлению на основе сбалансированных показателей. Выделим основные проблемы.

Следует отметить, что наряду с общими для всех муниципальных образований проблемами на пути реализации каждого конкретного проекта по внедрению ССП встанут свои, особенные трудности. Роберт Каплан, один из

разработчиков ССП, в интервью журналу «Секрет Фирмы» накануне первого своего визита в нашу страну отметил, что, используя внешних консультантов, компании должны отдавать себе отчет в том, что это не их проект, что осуществляет его внутренняя команда.

Невозможно предусмотреть всех нюансов. Каждое муниципальное образование индивидуально. Выявленные в данном исследовании проблемы служат той отправной точкой, от которой можно начать свой путь, стремясь разработать качественную ССП, но не стоит на ней завершать свой путь.

Основные проблемы перехода к сбалансированным показателям стратегического развития муниципальных образований можно разделить на 4 группы (см. рисунок 1).

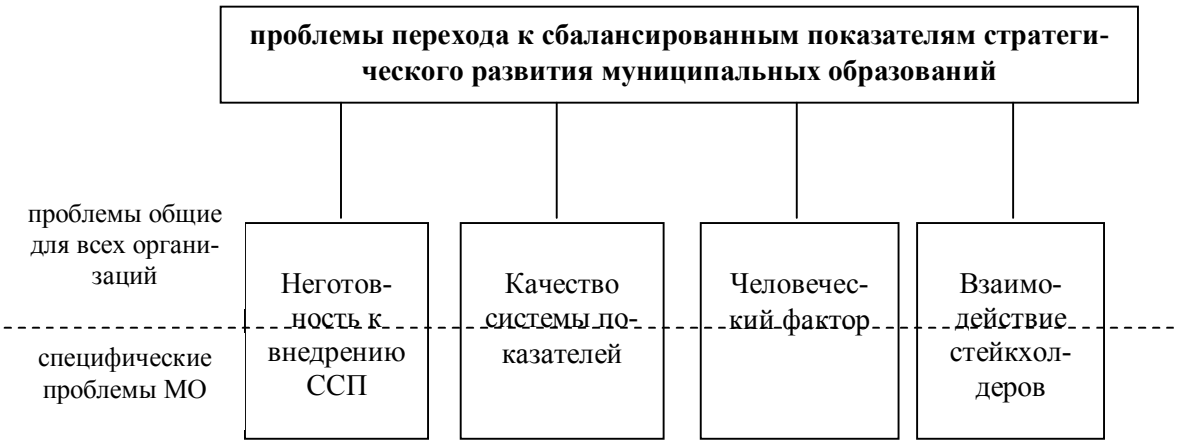

Рис. 1. Группировка проблем перехода к сбалансированным показателям стратегического развития МО

Первоочередным вопросом при построении модели Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования является определение ***стратегических карт*** системы (мы считаем стратегию МО уже сформированной и не требующей корректировки в начальный момент разработки ССП).

В мировой практике при формировании моделей Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципальных образований, а также органов власти и организаций госсектора преобладает стремление к сохранению первоначально выработанных Нортоном и Капланом стратегических карт. Различия сводятся к определению места этих карт в ССП.

Карты в эталонной системе имеют иерархию, выстраиваемую на основе причинно-следственных связей:

- карта *финансов* отображает конечный результат *прошедшего* периода развития компании;
- карта *потребителей* и карта *внутренних бизнес-процессов – настоящий* момент, текущую деятельность организации и являются основой финансовых итогов функционирования;
- карта организационного *обучения и роста* – основу *будущих* результатов.

Разработчики концепции Сбалансированной системы показателей предлагают **3 основных варианта** для некоммерческих организаций.

1) Использование стандартной модели, разработанной для коммерческой организации[2]. Принципиальная схема взаимосвязи карт в таком случае может выглядеть так[3], как это представлено на рисунке 2.

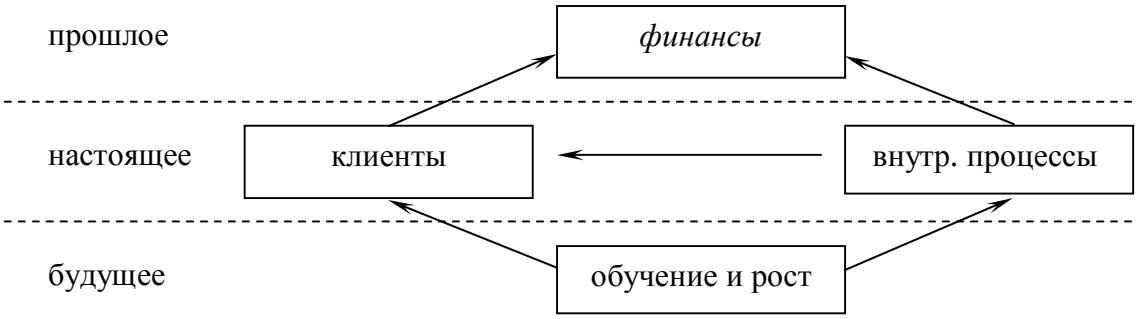

Рис. 2. Стандартная модель

2) Перестановка местами клиентской и финансовой карт[4]. Похожая модель встречается и в работах Пола Р. Нивена, однако он подразумевает под финансами в этом случае то, «как мы добавляем стоимость для клиентов и при этом контролируем расходы»[5], т.е. фактически выделяет из сферы внутренних процессов их финансовый аспект, а не переносит показатели, относимые к традиционным финансовым категориям (рентабельность, прибыль и т.д.) в середину цепочки причинно-следственных связей (см. рисунок 3).

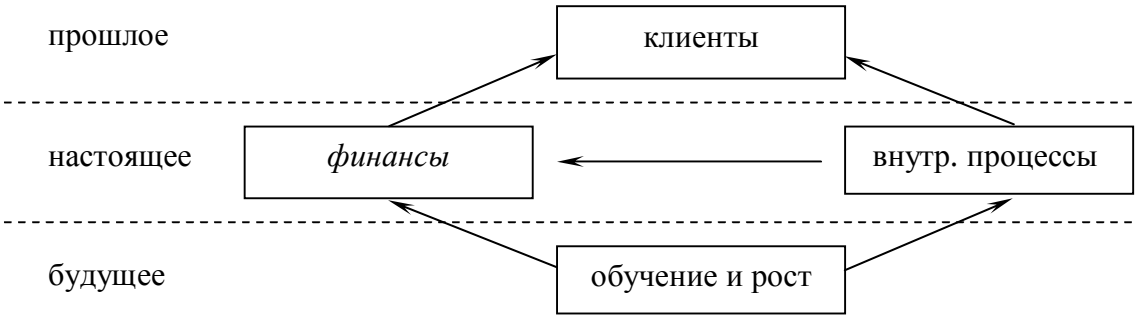

Рис. 3. Вторая модель

3) Третий вариант, подразумевает смещение финансовой карты на нижнюю ступень иерархии причинно-следственных связей (см. рисунок 4).

---

[2] Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей / Пер. с англ. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. – С.149.

[3] стрелками здесь и далее в моделях обозначены основные направления причинно-следственных связей, что однако не отменяет двустороннее в целом направление взаимосвязи карт.

[4] Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей / Пер. с англ. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. – С.156.

[5] Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с.англ.- Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2003. – С 283.

Учитывая результаты проведенного в предыдущих разделах анализа реальной ситуации, именно третий вариант представляется наиболее перспективным. Однако и его использование в неизменном виде не отвечает полностью выявленным наиболее значимым сферам внешней и внутренней среды МО.

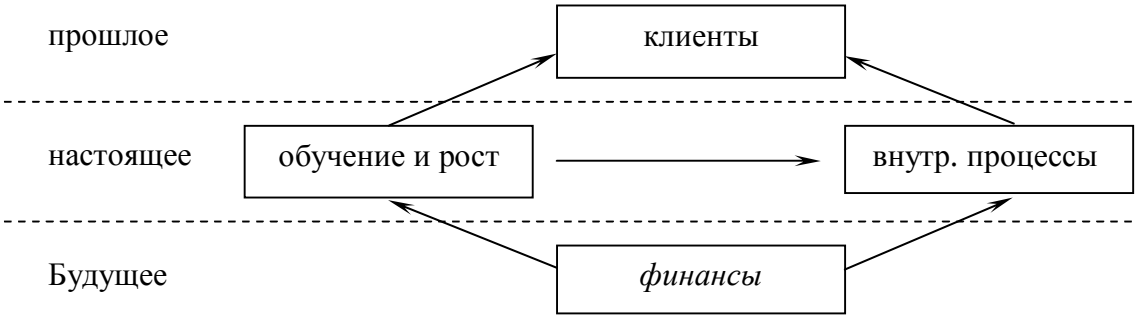

Рис. 4. Третья модель

Интересной представляется и модель, приведенная в работе Пола Р. Нивена[6] (см. рисунок 5).

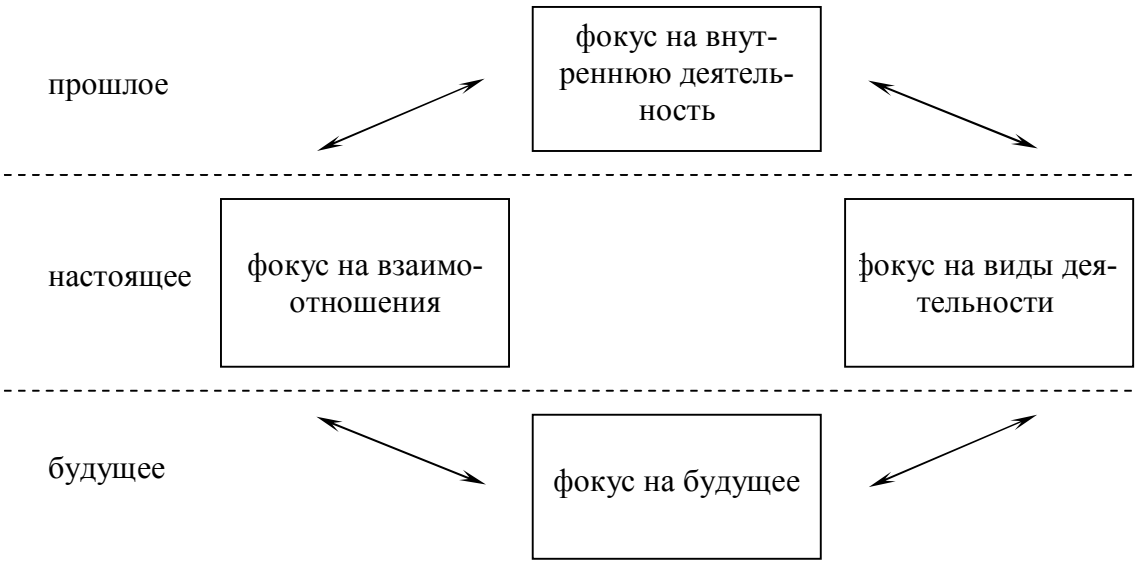

Рис. 5 Модель Пола Р. Нивена

В такой модели клиентская карта заменена картой «ориентацией на взаимоотношения». Нивен использует термин «фокус на деятельность», а не «фокус на процесс», поскольку здесь описываются различные виды деятельности органов городского самоуправления, т.е. карту внутренних процессов он разбивает на два отдельных фокуса: на внутреннюю деятельность и на виды деятельности.

[6] Адаптирована из модели приведенной в Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с.англ.- Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2003. – С 270.

«И наконец, ориентация на будущее соответствует аспектам обучения и роста. В этом мы находим основу для завтрашних действий, как происходит с обычным предприятием. Что будет представлять собой городская инфраструктура? Например, следует описать будущие потребности, связанные с содержанием и ремонтом дорог и улиц, даже (или, возможно, особенно) если на протяжении года не было отмечено никаких действий или работ».[7] Однако в такой модели совсем не учтено влияние финансового аспекта деятельности, что является крайне негативным моментом, выключающим из области управления целую важнейшую сферу деятельности любой организации.

Учитывая достоинства и недостатки приведенных выше моделей, на основе результатов проведенного анализа факторов внешней и внутренней среды МО, влияющих на формирование Сбалансированной системы показателей, в настоящей работе синтезирована оригинальная модель ССП стратегического развития муниципального образования, приведенная на рисунке 6.

На вершине системы ССП стратегического развития МО должна располагаться карта, отражающая суть существования муниципалитета, его миссии, применительно к деятельности органов МСУ, осуществляющих управление муниципальным образованием. Миссия четко демонстрирует всем, почему существует организация и к чему она стремится. Эта карта соответствует результату развития, итогу деятельности *прошедшего* периода.

Если для коммерческой компании основные цели финансовые, то и в ССП для коммерческого сектора финансовая карта является конечной, то для муниципалитета финансы не являются приоритетом (о специфической роли карты финансов в ССП МО смотри ниже).

[7] Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов./ Пер. с.англ.- Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2003. – С 270.

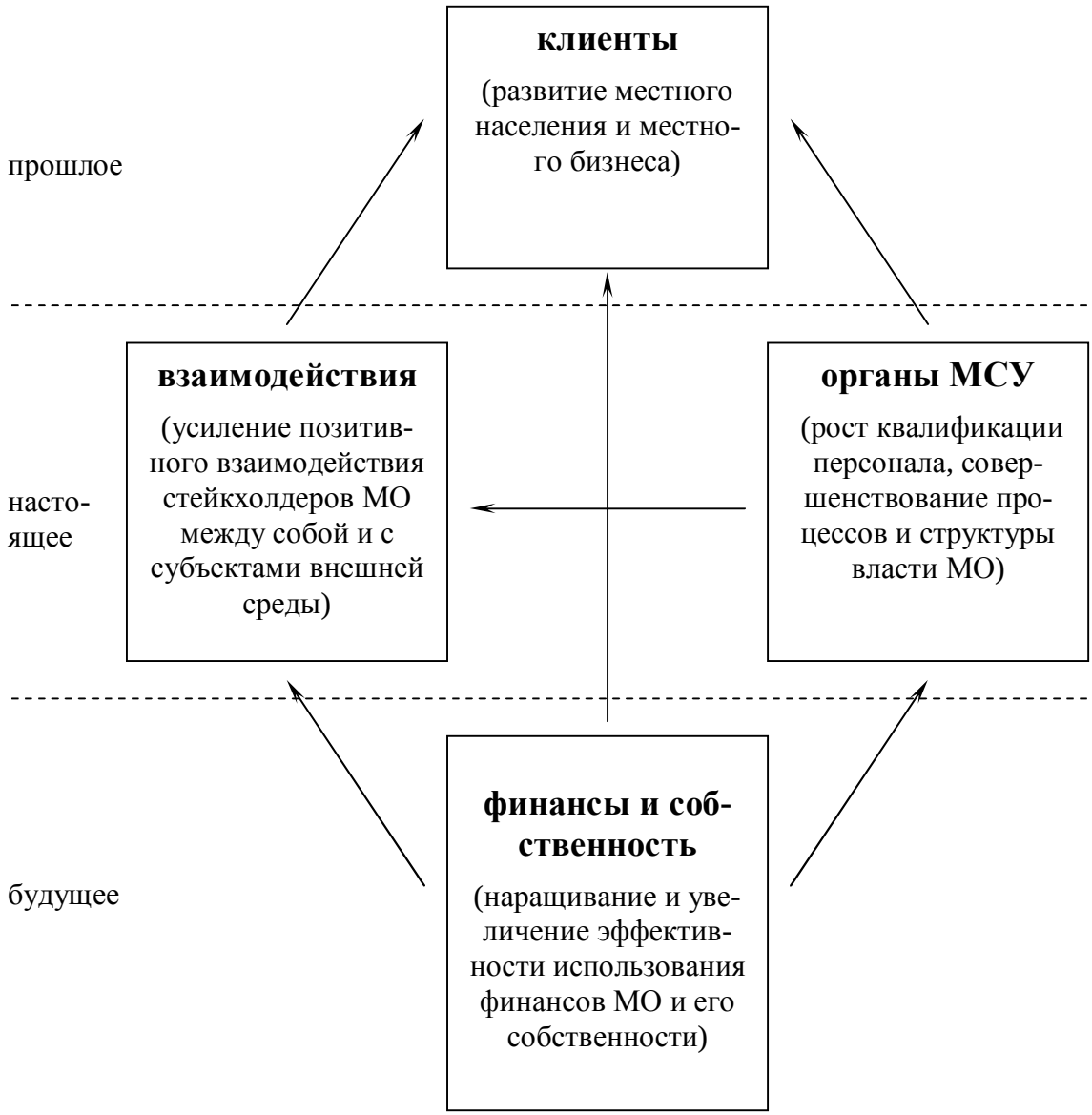

Рис. 6. Авторская модель Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования

Обобщая сформулированные в рамках реализации программы «Стратегия развития муниципальных образований Владимирской области» миссии десятков МО можно прийти к выводу, что они все включают ориентацию на, условно говоря, ***клиентов*** муниципалитета.

Выполнение миссии не ограничивается эффективным с традиционной точки зрения управлением и финансовой ответственностью. Органы МСУ должны определить, кого они должны обслуживать, кому оказывать первоочередную поддержку, как лучше всего удовлетворять требования всех стейкхолдеров МО.

Сложный процесс взаимодействия и взаимопроникновения *стейкхолдеров муниципалитета* не позволяет однозначно определить «клиента» органов МСУ. Казалось бы, есть простое решение – власть избирается населением и благосостояние населения и есть наивысшая цель развития МО. Однако

посмотрите, в каком состоянии находится населения тех образований, где не развит бизнес. Как правило, в более чем плачевном. В отчетах по итогам реализации стратегий, предоставленных всеми муниципалитетами Владимирской области в АмуР, прослеживается практически прямая зависимость между ростом доходов местного бизнеса и доходами населения.

Более того, невозможно отделить бизнес от сообщества. Индивидуальный предприниматель или владелец компании на работе – представитель бизнеса, а приходя в больницу или проезжая по плохим дорогам – член сообщества.

В клиентскую карту должны включаться цели развития как *местного населения*, так и *местного бизнеса*, а также *местных некоммерческих организаций*. Только комплексное развитие всех стейкхолдеров МО обеспечит рост благосостояния основной части населения муниципалитета.

И здесь мы подходим к необходимости наличия в ССП стратегического развития муниципального образования карты, которой нет в традиционных моделях. Это карта взаимодействий. От них напрямую зависят условия, в которых будут выполняться цели, поставленные в клиентской карте.

Прямое влияние местных органов власти на клиентов не так уж велико и стремительно сокращается. При этом возрастает роль развития взаимоотношений между различными субъектами МО и его внешней средой. Сюда относится и *инвестиционный климат*, и *социальное взаимодействие*, и *политико-правовая обстановка*, и *партнерские отношения*.

Только стабильно позитивная ситуация в данной сфере, последовательное и устойчивое ее улучшение, создают благоприятные условия, без которых не возможно стратегическое развитие муниципалитета.

Цепочка взаимосвязей в таких случаях легко прослеживается. К примеру, относительно стабильное правовое поле в регионе и муниципалитете, понятная политическая ситуация и наличие партнерских связей (естественно, во взаимосвязи с прочими факторами) создают на территории благоприятный инвестиционный климат, что приводит к росту иностранных инвестиций. Хорошей иллюстрацией может служить реконструкция иностранными партнерами Боголюбовского плодоовощного консервного завода. Такие процессы дают заказы местному бизнесу и некоммерческим организациям, создают рабочие места для населения, что в целом способствуют устойчивому развитию муниципального образования.

Однако, взаимоотношения с местными предприятиями и ассоциациями, поставщиками, гражданами, органами государственной власти и иностранными инвесторами не следует рассматривать только как предоставление услуг (выполнение работ), более или менее необходимых обществу. Перенося внимание на взаимоотношения, необходимо отслеживать, что происходит с внешней средой деятельности местных органов власти (в первую очередь внутренней средой МО, но также и с его внешней средой), и таким образом увязывать ситуацию в ней с внутренней деятельностью органов МСУ.

В карте ***органов МСУ*** целесообразно объединить традиционные карты *внутренних процессов (бизнес-процессов)* и *обучения и развития*. Такой под-

ход обусловлен тем, что местные органы власти являются отдельным значимым элементом в процессе стратегического развития муниципалитета, обучение и развитие относится не к объекту, для которого строится система показателей (т.е. МО), как это происходит в классической модели для коммерческого сектора, а только к одной из его составляющих.

Однако в данном случае необходимо указать на то, что совместное или раздельное отражение в модели показателей, относящихся к процессам и к развитию органов МСУ, является в равной степени обоснованным. В пользу их разделения говорит временное деление карт ССП. Но наиболее важным является то, что оба варианта, хотя и изменяют определенные нюансы, не привносят существенного изменения в суть системы.

Показатели внутренних процессов в государственном секторе должны быть основаны на приоритетах, отраженных в клиентской карте. Следует определить, какие ключевые процессы совершенствовать в первую очередь, чтобы улучшить взаимодействия и повысить вероятность достижения успеха в развитии клиентов.

В условиях современного этапа, когда в администрациях, как показано ранее при анализе проблем перехода к сбалансированным показателям, перекос в сторону тактического управления громаден, когда работники привыкли к простому исполнению бюджетов и осуществлению контроля, не допускающего никаких серьезных проблем, следует опасаться односторонней ориентации на показатели внутренней рациональности и качества, операционного совершенства, без учета того, как эти параметры влияют на конечную цель.

В этой же карте должны быть отражены показатели внутреннего развития органов МСУ (их *кадров*, *структуры*, *используемых технологий* и т.д.), достижение которых будет способствовать преодолению целого ряда препятствий при переходе к стратегическому управлению на основе ССП. Работники, имеющие мотивацию, нужное сочетание умений и навыков, использующие современные технологии, работающие в адекватной структуре, в атмосфере постоянного совершенствования, являются основными компонентами, обеспечивающими улучшение процессов и, в конечном счете, успех в достижении целей карты клиентов и выполнении миссии.

При построении модели Системы сбалансированных показателей стратегического развития МО необходимо отметить, что финансовый аспект деятельности можно рассматривать и как фактор успеха/неуспеха в обслуживании клиентов, и как ограничение, в рамках которого должна реализовываться стратегия муниципалитета. Кроме того, целесообразно объединить ***финансы МО*** и ***его собственность***, находящуюся в управлении местных органов власти.

Такое понимание приводит к помещению карты финансов и собственности в нижнюю часть цепочки причинно-следственных связей карт ССП. Эти ресурсы являются базой, на которой строится развитие самих органов МСУ, и одновременно инструментом, с помощью которого они могут как

прямо влиять на развитие клиентов МО, так и корректировать отношения между последними, а также с прочими субъектами среды.

Финансовые параметры продолжают играть важную роль в системе контроля деятельности МО. При выполнении работы не следует забывать о рациональной минимизации затрат, поскольку ресурсы, аккумулируемые бюджетом МО, в значительной степени «отняты» у его клиентов. Финансовые показатели не только ограничивают возможности реализации нефинансовых целей, но и предназначены для сбалансирования конечной цели обслуживания клиентов финансовой подотчетностью и ответственностью.

Ниже приведена расширенная модель Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования, включающая основные направления наполнения стратегических карт.

Дальнейшее наполнение карт целями и соответствующими им показателями для муниципального образования происходит в целом по общему алгоритму при разработке любой ССП. Выбор целей производится в соответствии с выделенными в рамках разработки стратегии стратегическими целями конкретного МО. Учитывая разнородность условий функционирования муниципалитетов, обобщение на уровне более низком, чем стратегические карты и основные целевые направления их наполнения, представляется необоснованным. Слишком велико влияние ситуационных факторов. Разработка целей, показателей, целевых значений и системы стратегических инициатив должно проводиться для конкретного МО в соответствии с действующей стратегией и актуальной ситуацией.

Расширенная модель Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования представлена на рисунке 7.

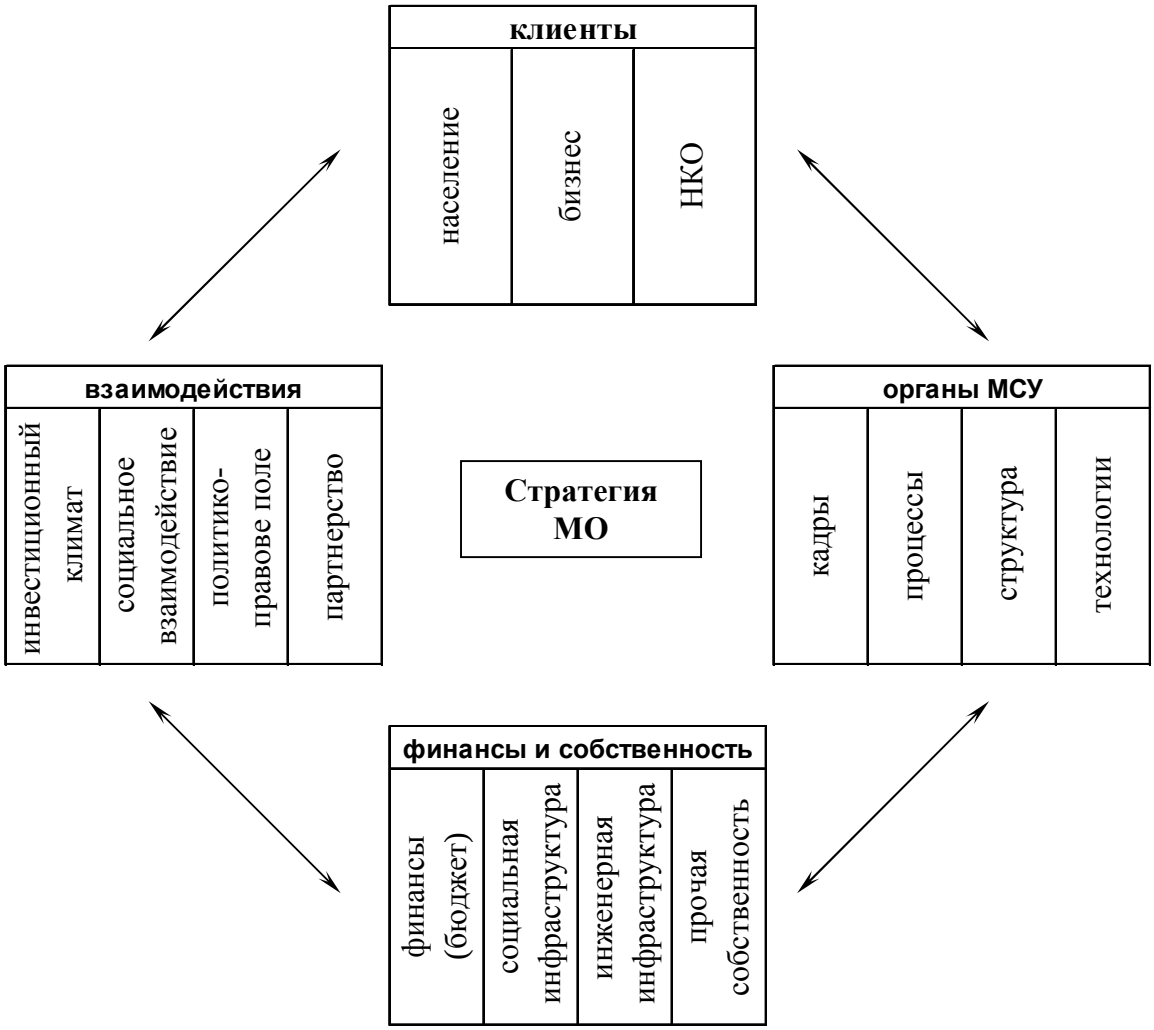

Рис. 7. Расширенная модель Сбалансированной системы показателей стратегического развития муниципального образования

Отметим, что приведенная ССП общемуниципального уровня, требует каскадирования на более низкие уровни.