

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352/353

Д.Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ – ОСНОВА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розкрито науково-практичний підхід, який пов'язаний з організацією роботи комунальних підприємств та чинниками їх ефективності.

Ключові слова: комунальне підприємство, місцеве самоврядування, ефективність.

I. Вступ

Комунальні підприємства, тобто організації, які належать територіальним громадам, як правило, виконують суспільно важливі функції та їх підприємницька сутність є вторинною з погляду результату. Проте діяльність таких підприємств часто залежить від адміністративно-господарських здібностей керівників місцевого самоврядування: ефективні підприємства спроможні вирішувати суспільні проблеми швидше та простішим шляхом, вони мають ресурси для подальшого розвитку та мотиваційні стимули для робітників, які виконуватимуть свої функції з більшою самовіддачею.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити науково-практичний підхід, який пов'язаний з організацією роботи комунальних підприємств та чинниками їх ефективності.

III. Результати

Поняття “комунальне підприємство” означає поєднання факторів виробництва та ресурсів для забезпечення життєдіяльності громади.

Комунальні підприємства класифікують за функціональним призначенням:

- соціальні, тобто ті, які виконують виключно суспільну функцію;
- господарські, тобто забезпечують господарські функції громади та діють у складі системи житлово-комунального господарства;
- комерційні, ті що створені для отримання додаткового доходу до місцевого бюджету;
- патронатні, тобто ті, що забезпечують функціонування керівників (місцевого самоврядування) та оптимальне використання управлінських функцій.

Класифікація за належністю визначає власника: якій саме громаді належить те чи інше підприємство. Можливі такі варіанти: громада обласна, міська, районна, селищна. Підприєм-

ство також може належати державній адміністрації. Формулювання “належить громаді” є досить умовним, оскільки ґносеологічно громада взагалі не має прав власності, оскільки не може реалізувати його. Право власності в економічному контексті означає право безпосередньо управляти, приймати рішення відносно існування, його механізму, право розпоряджатись благами, які утворюються в результаті функціонування. Громада може поділяти ризики, які виникають унаслідок помилок в управлінні підприємством, неналежного виконання суспільних функцій.

Належність до громади є умовною, більш коректним може бути висловлення “відноситься до громади”. Фактичним власником є відповідна рада, яка певним чином реалізує свою результативність, а в подальшому – матиме можливість отримати певну довіру громади, яку вона висловлює через власне волевиявлення. Отже, суб'єкт державної влади, центральні її органи визначають роль місцевого самоврядування, у першу чергу, як формування конкретної соціальної установки.

Дж. Сарторі в описовому контексті отожднює поняття “демократія” та “виборна поліархія”, ставлячи під сумнів спроможність представницької демократії працювати [2, с. 83]. Поняття “працювати” в контексті демократії означає створення умов для соціального задоволення громад. Якщо демократія являє собою систему конкуруючих селективних меншостей, то її призначення скоріше обмежувальне, руйнівне (здебільшого в захисному сенсі), а не креативне та утворювальне. Місцеве самоврядування як асоційований власник є найменш ефективним порівняно з приватними інвесторами або державою, яка виконує життєво важливі функції.

З погляду якостей системи місцеве самоврядування в сучасному вигляді постає як формація з численними слабкими місцями. Відо-

кремленість місцевого самоврядування умовна та обмежена кордонами адміністративного утворення. Відокремленість держави визначена формально та на свідомому рівні займає первинне місце.

М. Сазонов усупереч твердженням марксистів, які визначають державу як апарат реалізації інтересів правлячого класу та пригнічення решти класів, формулює основну місію держави – організаційно-управлінську функцію [1, с. 312]. Місцева громада не може повною мірою реалізувати функцію самозбереження (властиву кожній системі), лише самообслуговування, що теж, у свою чергу, є сумнівним через недостатність фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Управління системою – це свідомий вплив суб'єкта управління на неї з метою зміни її стану або забезпечення її функціонування певним чином.

Ефективному власнику як активному суб'єктові управління притаманні такі риси, як:

- достатній зворотний зв'язок з об'єктом управління, який дає правдиву оцінку тому, наскільки змінюється стан об'єкта управління в результаті управлінського впливу;
- дієздатність механізму управління, тобто поєднання ресурсів та факторів, які зумовлюють необхідність об'єкта управління функціонувати певним чином;
- повнота й достатність ресурсів і факторів управління, які виступають складовими механізми управління та зумовлюють потужність і адекватність управлінського впливу;
- свідоме визнання з боку об'єкта управління, який має бути керованим свідомо, без застосування примусу або ідеологічних символів.

Місцевому самоврядуванню, як правило, жодна з вищезазначених рис непритаманна повною мірою. Специфіка взаємовідносин між місцевим самоврядуванням та державою в багатьох випадках така, що посилення регіональної політичної еліти призводить до послаблення або конфлікту інтересів з центральною правлячою елітою. До того ж місцеві еліти можуть ототожнювати себе із громадянським суспільством або географічно-етнічною єдністю, які через певні обставини мають більше прав на отримання благ, ніж решта, або навіть право на розподіл таких благ.

Місцеві політичні еліти в сучасній Україні формуються в межах концепції неокорпорати-

візму, який певною мірою відображає актуальну тенденцію поєднання капіталу праці та держави. За Ф. Шмітером, неокорпоративізм – “система представництва інтересів, складові якої організовані в декілька особливих, примусових, неконкурентних, ієрархічно впорядкованих, функціонально різноманітних розрядів, офіційно визнаних або дозволених державою, яка наділяє їх монополією на представництво у своїй сфері в обмін на відомий контроль за підбором лідерів та артикуляцією вимог та схильностей” [3, с. 21]. Неокорпоративізм є тимчасовим виходом зі стану невизначеності, який при цьому вирішує групову потребу в захисті, визнанні та розвитку.

Сучасні механізми публічно-приватного або державно-приватного партнерства є спробою держави сформувати формалізовані зв'язки між державою та капіталом і таким способом зруйнувати зв'язки неформальні.

Постає питання, наскільки підприємницька діяльність місцевої громади, яка реалізується через функціонування комунальних підприємств, може бути ефективною в умовах конкуренції з підприємницькою діяльністю місцевих еліт. Практика доводить, що приватні інвестиції на рівні місцевих громад можливі лише у високоприбуткові комунальні підприємства. Такі підприємства займають монополієне становище на ринку (як правило, це ринок послуг) та не можуть бути використані в політичних акціях.

Комунальне підприємство є таким у повному сенсі цього слова. Виконуючи суто суспільну функцію, підприємство отримує прибуток. Поняття “неприбутковість” суперечить самій природі підприємництва. Неприбуткова організація постає як функціональний підрозділ держави або громади, який організований у вигляді підприємства з метою забезпечення більшої керованості. Розмір прибутку може бути недостатнім, адже підприємство первинно виконує суспільно важливі функції. Проте в певний період часу діяльність комунального підприємства починає зводитись до досягнення визначених показників економічної ефективності.

Розглянемо найбільш показовий приклад комунального підприємства, що може отримувати прибуток та не завжди його має – підприємство теплових мереж. Підприємство такого типу може бути успішним або ні залежно від ефективності управління, яке визначає власник (таблиця).

Таблиця

Сильні та слабкі підприємницькі сторони підприємства теплових мереж

Сильні сторони	Слабкі сторони
Монополіст – надає послугу, для створення якої має найкращі умови	Регульований тариф, що не відображає реальної економічної ситуації на підприємстві
Має у власності складне технологічне обладнання та мережу постачання, яка інтегрована з клієнтом	Обладнання та мережі є застарілими, часто в аварійному стані, що збільшує умовно-постійні витрати підприємства
Сформовані інституціональні умови для функціонування поза підприємницькими нормами (враховуючи можливість несплати за сировину тощо) з метою збереження соціальної стабільності	Сталі інституціональні умови дають змогу не виконувати частині клієнтів свої зобов'язання

Сильні сторони	Слабкі сторони
Управління здійснюється безпосередньо корпоративним власником – місцевим самоврядуванням	Управління здійснюється політичними особами, які в деяких випадках діють з певних політичних міркувань без урахування економічних цілей
–	Структура спадкова, вона навантажена персоналом, що виконує не властиві для себе функції, проте не отримує достатню заробітну плату
Сезонний характер послуг, що дає можливість технологічної підготовки	Сезонний характер послуг, що призводить до нерівномірності грошових потоків

З таблиці видно те, що слабких сторін у підприємства більше, ніж сильних, та всі вони суттєвіші за сильні сторони. Оскільки відсутня конкуренція, то доцільно не називати сильні сторони конкурентними перевагами, а визначити їх як фактори потенційної інвестиційної привабливості.

Змодельюємо діяльність підприємства теплових мереж, яке б знаходилося у приватній власності. Діяльність такого підприємства можлива в обмеженому анклаві клієнтів та складних умовах зовнішнього середовища. Первинною умовою стане фізична або економічна неможливість надавати послуги з боку комунального підприємства. На першому етапі підприємство визначає технологічну складову діяльності, тобто забезпечує необхідні для продажу послуг умови: обладнання, мережу та джерело сировини. Інвестором у цьому випадку може бути власник однієї з трьох вищезазначених складових або той, хто може забезпечити на більш вигідних для нового підприємства умовах. Найбільш проблемним у цьому випадку виступає джерело сировини – енергії, яке має

відновлюватись незалежно, стабільно та тривалий час. Очевидним фактом є те, що природні сполуки вуглеводню (газ та мазут), що виступали як первинне джерело енергії, втрачають привабливість як такі. На перше місце виходить технологічна спроможність використовувати джерела відновлюваної енергії. Це потребує великих інвестицій, при тому, що рентабельність тепlopостачання не перевищує 10%.

У німецькому Магдебурзі з 2007 р. функціонує завод з переробки сміття. Первинні інвестиції в це підприємство становили близько 80 млн євро (у тому числі мережі, які підводять тепло до центрального пункту розподілу, за винятком мереж, що ведуть безпосередньо до споживача).

Німеччина не застосовує спеціалізованих тарифів на теплову та електричну енергію, середньозважений тариф дорівнює 0,176 євро за кВт/ч. Структура доходів підприємства така, що найбільшу вагу має електрична енергія, яка є кінцевим продуктом окислення вуглеводнів, тепла енергія та основна функція – утилізація відходів – мають близьку питому вагу (рис. 1).

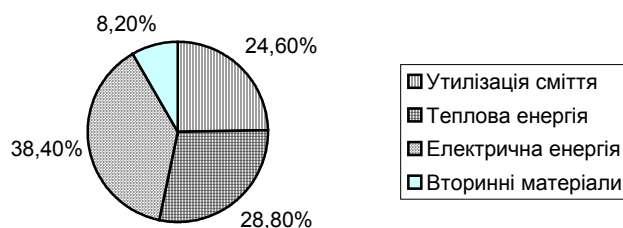


Рис. 1 Структура доходів підприємства з переробки побутового сміття [4, с. 12]

Треба звернути увагу на те, що собівартість теплової енергії, яка отримана в результаті спалювання побутового сміття, на 12% вища, порівняно з ціною природного газу. При ціні 500 Євро за 1 тис. куб. метрів використання заводів зі спалювання сміття стає більш доцільним.

Ми бачимо, що висока собівартість виробництва електроенергії компенсується платою за утилізацію сміття й видобуток вторинних речовин (у тому числі поліметалів). Аналогічні проекти на українських теплових мережах на цей час недоцільні, оскільки підприємства теп-

лових мереж отримують енергоносії за нижчою, ніж їх німецькі колеги, ціною. Звалища сміття використовуються переважно як джерело видобутку вторинних речовин та зрідка біологічного газу (який утворюється на невеликій глибині). У країні існує перевироблення електричної енергії, що є недоцільним. Таким чином, наше уявне підприємство є продуцентом енергії в сільському районі, де неможливе постачання газу, при цьому є достатня кількість органічних матеріалів для забезпечення прямого тепlopостачання або електричної енергії в міс-

цеву мережу як резервного джерела (або у централізовану мережу). Технологічно це нескладний прийом, оскільки він забезпечується простим окисленням біологічного матеріалу.

Другим кроком має бути створення оптимальної організаційної структури. Оскільки діяти необхідно за умов обмеженості ресурсів, така структура має бути мінімальною з тісними зв'язками між елементами. Керівництво необхідно здійснювати за функціональним принципом. Підприємства, які створюються на базі відповідних організацій минулого, необхідно повністю реорганізувати, тобто змінювати склад адміністративного персоналу та частково – виробничого. Опитування показують, що 12,5% плінність персоналу робітників вважають ознакою кризи та знижують ефективність

свої роботи через невпевненість у майбутньому тощо [5, с. 13]. Тому єдиним виходом створення ефективної організаційної структури є момент реорганізації або утворення. На рис. 2 зображено оптимальну структуру управління виробничим підприємством, яка діє незалежно від форми власності та адміністративної належності. У випадку невеликого підприємства функцію “директора” може виконувати заступник або відповідний фахівець. Важливо не перевантажувати менеджерів адміністративною діяльністю, делегуючи їм лише функції, а не загальні доручення. Також ключовим моментом є розподіл функції закупівель (яку потрібно пов'язувати з виробництвом) та функції продажу (яка не функціонує сама по собі, а діє разом з рештою).

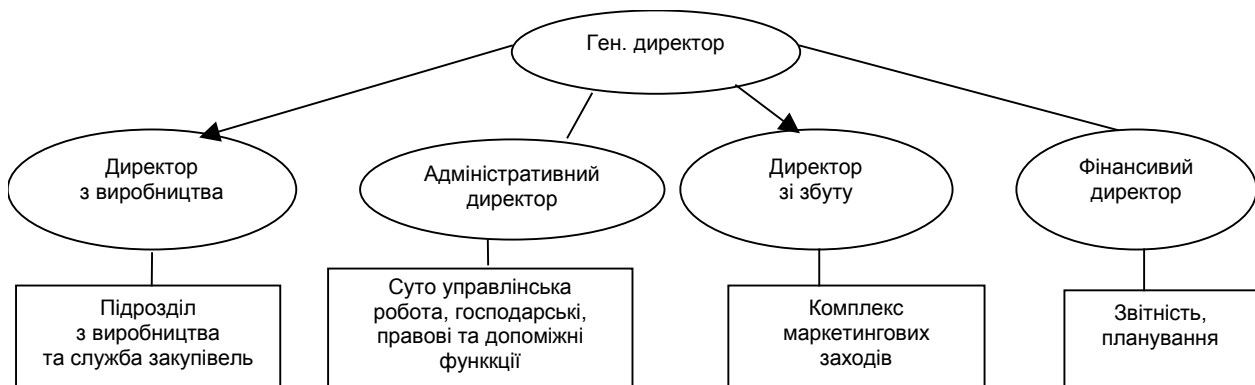


Рис. 2. Структура управління виробничим підприємством

Після формування технологічної бази, джерела постачання та встановлення організаційної структури необхідно сформувати систему відносин із громадою та самоврядуванням, які мають стати основними клієнтами, що отримують важливу та вигідну для них послугу.

IV. Висновки

Таким чином, при розгляді моделі підприємства теплових мереж ми дійшли декількох важливих висновків.

1. Немає особливого значення сутність власника – держава або місцеве самоврядування завжди зацікавлені в позитивних соціальних або економічних результатах будь-якої діяльності.

2. Структура підприємства має бути оптимальною при тому, що власник повинен встановлювати її в момент створення або реорганізації. Структура не повинна нести в собі елементи всіх організаційних форм разом, а працювати за функціональним принципом. Штатна структура й заробітна плата не повинні бути типовими або встановленими нормативним чином.

3. У сучасних умовах зростає значення приближення до джерела постачання або встановлення максимально тривалих відносин із постачальниками сировини та матеріалів.

4. Тарифи на послуги або відпускна ціна на товар мають бути вільними, а місцева громада або місцеве самоврядування не повинні мати право їх регулювати. Очевидно, що перетворення діючих комунальних підприємств неможливе та немає сенсу, оскільки їх існування пов'язане з великою кількістю зобов'язань з боку керівників місцевого самоврядування. Однак доцільним було формування інвестиційні пропозиції та проекти виходячи не тільки з економічної та соціальної доцільності, а й з погляду ефективності структури достатності та адекватності інституціональних умов для їх реалізації.

Список використаної літератури

1. Сазонов Н. Политология : учебник / Н. Сазонов, А. Фисун, В. Чигринов. – Харьков : Фолио, 2001. – 831 с.
2. Сартори Дж. Вертикальная демократия / Дж. Сартори // Полис. – 1993. – № 2. – С. 80–89.
3. Шмиттер Ф. Неокорпоративизм / Ф. Шмиттер // Полис. – 1997. – № 2. – С. 14–22.
4. Frich T. Aktuelle Energiesprechung / T. Frich // Magdeburg Zeitung. – 2009. – № 44. – P. 12.
5. Hikman K. New personnel management in Hi-Tec Industry / K. Hikman // The Financial Times Europe – 2008. – № 74. – P. 13.

Стаття надійшла до редакції 01.10.2012.

Бикулов Д.Т. Повышение эффективности коммунальных предприятий – основа развития местного самоуправления

В статье раскрывается научно-практический подход, который связан с организацией работы коммунальных предприятий и факторами их эффективности.

Ключевые слова: коммунальное предприятие, местное самоуправление, эффективность.

Bikulov D. Stimulation of efficiency of communal companies as a basis of local authority development

The scientific and empiric viewpoint which based on communal companies operation and factors of these efficiency is presented in this article.

Key words: communal enterprise, local self-government, efficiency.