Факторы повышения эффективности управленческих решений (на примере города Москвы)

Давидов Д.Р., Масякин А.В.

Давидов Д.Р. – магистр ГБОУ ВПО «Московский городской университет управления» Правительства Москвы.

Масякин А.В. – магистр ГБОУ ВПО «Московский городской университет управления» Правительства Москвы.

В статье рассмотрены общие принципы и понятия эффективности управленческих решений. Освещены основные проблемы, стоящие перед Москвой в процессе бюджетирование, а также отражено их влияние на принятие управленческих решений. Рассмотрен положительный опыт города Москвы в проведении реформы в области государственных закупок и энергосбережения. Оценен экономический, а самое главное управленческий эффект указанных реформ. Даны рекомендации по возможности экстраполирования данного опыта эффективного менеджмента в масштабах страны.

Ключевые слова: эффективность, управленческие решения, Москва, закупки, энергоэффективность.

DavidovD.R., MasyakinA.V.

Factors increasing the efficiency of administrative decisions in Moscow

The article discusses the General principles and concepts of the effectiveness of management decisions. The main problems facing Moscow in the budgeting process, and also shows their impact on managerial decision making. Positive experience of the city of Moscow in the reform in the field of public procurement and energy conservation.Evaluated economic, management and most importantly the effect of these reforms.Recommendations on the possibility of extrapolating this experience of effective management in the country.

Keywords: efficiency, management decisions, Moscow, procurement, energy efficiency.

В последнее время очень актуальной для представителей власти разных уровней стала проблема повышения эффективности управления. Более того, в Концепции долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 г. повышение эффективности государственного управления является существенным элементом национальной конкурентоспособности. Внедрение механизмов повышения эффективности, безусловно, требует времени и осмысленного подхода, но непреодолимых сложностей эти механизмы не содержат. На практике же существует несколько серьезных проблем, которые тормозят внедрение механизмов повышения эффективности как административного, так и финансового управления.

Одним из ключевых вопросов в этой связи является правильное понимание термина «эффективность». В соответствии с теорией эффективность рассчитывается как отношение полученных результатов к стоимости затраченных на их достижение ресурсов.

Достижение эффективности подразумевает достижение баланса между результатами, которые желательно получить, и имеющимися ресурсами [5, с. 27].

Применяя эту общую формулу к бюджетным расходам, можно понять, что эффективность бюджетных расходов определяется как соотношение достигнутых социально значимых результатов

к затраченным на их достижение бюджетным средствам. Чтобы быть эффективными, необходимо работать либо более качественно (увеличивая объем социально значимых результатов), либо менее затратно (сокращая объем бюджетных расходов), и обе эти задачи должны быть сбалансированы.

В настоящее время для повышения эффективности работы муниципалитетов вводится механизм управления по результатам, а в практику управления финансами – механизм бюджетирования, ориентированного на результат. В рамках данного подхода для оценки эффективности деятельности муниципалитетов используются следующий метод. Он представляет собой механизм управленческой отчетности муниципалитетов перед вышестоящими органами власти, а также перед населением. Российским законодательством определен 31 показатель оценки эффективности органов местного самоуправления. Рассматривая состав этих показателей с точки зрения сформулированного выше определения эффективности, мы увидим, что среди 31 индикатора как таковых показателей эффективности нет. Там присутствуют:

- показатели приложенных усилий (например, доля населения, охваченного профосмотрами, или доля отремонтированных дорог);
- показатели результата (например, доля детей, посещающих детские сады);
- показатели производительности (например, время, затрачиваемое на получениеразрешения на строительство)[7, с. 10].

Важно понимать, что показатели производительности – не показатели эффективности бюджетных расходов, поскольку они не учитывают стоимость использованных ресурсов, а без стоимостного фактора понять реальную эффективность весьма затруднительно.

Сегодня акцент делается на управление не бюджетными затратами, а результатами, т.е. бюджетные ресурсы распределяются в зависимости от достижения запланированных конечных результатов, которые затем направляются на выполнение экономических и социальных задач.

Задачи повышения эффективности использования бюджетных средств требуют перехода к новым методам бюджетного планирования, ориентированным на конечные общественно значимые результаты, что позволит эффективнее управлять государственными финансами. Бюджетирование, ориентированное на результат, или программно-целевой метод, управления государственными финансами, является одним из инфраструктурных институтов государственного управления, альтернативой сметному бюджетированию [6, с. 4]

При формировании бюджета, в соответствии с принципами БОР, устанавливается прямая взаимосвязь между бюджетными ресурсами и конечными результатами. В системе БОР существуют взаимосвязанные компоненты:

- стратегическое планирование на основе распределения бюджетных ресурсов в соответствии с установленными приоритетами;
- ориентировка на отчетность по достигнутому результату;
- управление субъектами бюджетного планирования.

Сегодня, проводя бюджетную реформу, важно обобщить накопленный практический опыт, проанализировать достигнутые успехи и совершенные ошибки, для предотвращения возможных ущербов.

К сожалению, в муниципальных образованиях отсутствует стратегическое планирование, не разработаны методики по организации бюджетных процедур, программ сбора информации о достигнутых результатах и доведение результатов работы до населения, не урегулированы

межбюджетные отношения. [7, с. 8]

Поэтому повышение эффективности государственного управления требует пересмотра подходов к планированию и оценке деятельности государственных органов. Необходимо переходить от бюрократии к ориентации на достижение конкретных результатов при эффективном использовании ресурсов. При проведении стратегического бюджетного планирования с применением элементов БОР проводится выработка системы качественных и количественных индикаторов, по которым производится планирование и оценка деятельности государственных органов. Создание таких индикаторов позволит применять современные методы бюджетного менеджмента, ориентированного на результат и управления производительностью (performancemanagement).

Уникален опыт Москвы в повышении энергоэффективности существующего жилого фонда, состоящего из зданий различной временной постройки.Жилые здания города были исследованы на предмет максимальныхэнергопотерь. В результате выявлено, что так называемые хрущевские пятиэтажки первого периода индустриального домостроения зимой через ограждающие конструкции теряют огромное количество тепла. Было решено их постепенно сносить – к настоящему времени снесено 6 млн м2. [5, с. 30]

Исследования энергорасточительности в других строениях, не подлежащих сносу, стали основанием для разработки и выполнения городской целевой программы по капитальному ремонту многоквартирных домов, которая в 2014 году охватила 1,5 тыс. домов – 11- и 12-этажные здания. Проведение капитального ремонта зданий дало удивительный результат: помимо обновления внешнего облика домов и повышения их капитализации, экономится до 30 % тепла. Кроме того, была установлена в каждом ремонтируемом доме система контроля энергоснабжения. Это сложная работа, но применение современных систем регулирования ввода тепла, воды, горячей воды в дома дает дополнительно 10 % экономии. Таким образом, на капитальном ремонте домов, которые пока нельзя сносить, получается 40 % прямой экономии теплоэнергии.

Первый этап капитальных ремонтов домов завершен в 2014 году, это означает, что не меньше 7 % от общего количества домов нужно ежегодно подвергать капитальному ремонту. Решая проблемы сегодняшнего дня, необходимо думать о завтрашнем – о том, какого рода энергоресурсы в конечном счете станут основой энергетики будущего. Ведь рано или поздно альтернативные источники энергии заместят действующие традиционные углеводороды.

Не остаются без внимания и вопросы энергоснабжения. В Москве 27 крупных теплоэлектростанций и 51 районная теплостанция (РТС). Город за последние годы практически избавился от местных котельных, сейчас занимается трансформацией РТС в систему, где, помимо горячей воды, будет вырабатываться электроэнергия.

Московский регион стал первым, где была разработана и принята городская целевая программа «Энергосбережение в г. Москве на 2009–2011 годы и на перспективу до 2020 года» (Постановление Правительства Москвы от 28 октября 2008 года № 1012-ПП), направленная на реализацию основного положения энергетической стратегии города – обеспечение развития Москвы без прироста потребления топлива[3]. Благодаря этой программе до 2014 года достигнута суммарная экономия городом следующих основных показателей: электрической энергии – 15,8 млрдкВт•ч, тепловой энергии – 36,5 млн Гкал, природного газа – 9,2 млрд м3, воды – 254,9 млн м3 [5, с. 5]. Кроме технических мероприятий, Программой предусматриваются стимулирующие факторы к повышению эффективности использования энергоресурсов.

Москва выбрана пилотным регионом для внедрения стандартов маркировки энергоэффективности инженерного оборудования. Выбор был основан на том, что в данном

регионе размещены крупные торговые сети, и тем самым есть возможность оценить воздействие проектов по маркировке энергопотребляющего оборудования на потребителей с разным уровнем доходов.

Итак, на основании вышесказанного становится очевидным достижение значимого результата в области энергосбережения и энергоэффективности в Московском регионе. Конечно, пока этого недостаточно, но и на основании уже полученного опыта другие регионы России могут, избегая существенных ошибок, выстраивать собственную политику энергосбережения.

Также в Москве реализован пилотный проект по формированию контрактной системы, позволивший еще на стадии разработки законопроекта о данной контрактной системе (ныне - 44-ФЗ) внедрить более 70% новаций, заложенных в данном законопроекте.

Введена двухуровневая система торгов (заказы 1-го и 2-го уровней; заказы 1-го уровня размещаются централизованно) и трехуровневая система согласования заявленных потребностей (рабочие группы ГРБС, Межведомственная рабочая группа, Мэр Москвы), позволившие обеспечить контроль за обоснованностью цен для 95% объема госзаказа. Усилен контроль за исполнением подрядчиками контрактных обязательств.

Благодаря этим новациям экономическая эффективность городской системы закупок на всех стадиях закупочного цикла по итогам 2014 года составила 25% (при объеме размещенного государственного заказа в 621, 3 млрд рублей), при этом:

- введение обоснования потребностей закупок и межведомственное согласование начальной максимальной цены дают снижение до объявления процедуры (до норм действующего 94-ФЗ) - не менее 12%;
- формализованный порядок размещения в форме электронного аукциона и конкурсные процедуры дают экономию не менее 11% от начальной максимальной цены;
- повышение контрактной дисциплины (обязательное применение штрафных санкций и неоплата некачественно выполняемых работ) позволяет на стадии исполнения договора экономить не менее 2%.

Для сравнения: в 2013 году доля торгов с единственным участником составляла более 35% (по Российской Федерации - 48%). Среднее количество поданных заявок - 3, допуск - не более 70% (в среднем - 2 заявки на лот). В 2014 году закупки у единственного поставщика составили в среднем 20% (по Российской Федерации - 46%), подается не менее 4,5 заявки на один лот, при допуске не менее 85% (на один лот - 4 заявки).

В Москве организованы и осуществляются общественный контроль и общественное обсуждение закупок (с 1 июня 2014 г. - от 500 млн. до1 млрд. рублей). Здесь активно участвуют Общественный совет по развитию конкуренции в городе Москве (создан 11 октября 2010 г.) и другие общественные организации города.[5, с. 31]

Так, Департаментом города Москвы по конкурентной политике совместно с кадровой службой города и Московским городским университетом управления Правительства Москвы реализованы три инновационных управленческих решения:

- опрос специалистов с применением полиграфа;
- прохождение ими специальных оценочных мероприятий в специально созданном Центре кадровой диагностики с внесением в реестр специалистов (при получении положительных оценок);
- регулярная профессиональная переподготовка или повышение квалификации.

По оценкам экспертов, применение полиграфа обеспечивает снижение риска негативного влияния человеческого фактора с 50 до 15%.

За прошедший период 2014 года тестирование на полиграфе прошли более 1300 специалистов (против 500 специалистов в 2013 году), а уровень ротации членов конкурсных комиссий составил 30%.

В настоящее время в реестр специалистов, занятых в сфере государственных закупок, внесено более 1600 человек.[6, с. 5]. Для сравнения: в 2010 году в обеспечении государственных закупок города Москвы было задействовано более 5000 специалистов с очень разным уровнем подготовки.

В целях автоматизации процессов закупок в Москве создана и эффективно используется Единая автоматизированная система торгов города Москвы (ЕАИСТ).Прорывным решением по развитию ЕАИСТ, на наш взгляд, является создание Портала поставщиков (при закупках малого объема), представляющего собой новую методологию и технологию взаимодействия государства и бизнеса и обеспечивающего:

- размещение оферт прямыми производителями товаров;
- рассылку приглашений на профильные торги по классификатору;
- предупреждение заказчиков о наличии поставщика в Реестре недобросовестных поставщиков;
- контроль завышения цен в офертах и предупреждение заказчиков по результатам контроля;
- заключение договоров в электронном виде и иные сервисы.

Создание Портала поставщиков вызвало взрывной интерес у малого и среднего бизнеса и позволило в 2014 году заключить более 200 тысяч контрактов общей стоимостью 13,1 млрд руб., причем 50 % от их объема составили закупки у субъектов малого предпринимательства.[6, с. 3]

Департаментом города Москвы по конкурентной политике при переходе на контрактную систему государственных закупок сделаны конкретные шаги («План 7 шагов»), позволяющие, опираясь на созданный инновационный задел, реализовать на практике все новации 44-ФЗ.

В числе таких шагов:

- актуализация нормативной базы Москвы;
- формирование единых требований к стандартизации закупок;
- формирование стандарта контрактных служб.

Таким образом, анализируя внедряемые показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления, мы видим, что главной задачей, которая стоит перед муниципалитетами, является повышение степени исполнительности, а не эффективности бюджетных расходов. Муниципалитеты должны работать качественнее и производительнее без оглядки на расходы. Система оценки разбалансирована: в ней не учтены расходы.

Для реального повышения эффективности работы муниципалитетов требуется предпринять ряд шагов. Во-первых, необходимо ввести в обиход руководящего состава органов местного самоуправления не только достижение результатов, но и учет затрат на такое достижение с помощью изменения механизма целеполагания. Во-вторых, следует ввести в обиход работников финансовых органов не только анализ расходов, но и сопоставление с конечными результатами с помощью механизма БОР. В-третьих, информацию нужно сделать более доступной для лиц, принимающих бюджетные решения. Это опять же осуществляется посредством БОР и упрощения бюджетной отчетности.

Таким образом, при планировании расходования финансовых ресурсов в программы формулируются все расходы с учетом расчета всех затрат, определения конечных результатов и выгод от реализации этих программ.

Очевидно, что БОР – хороший инструмент, позволяющий сделать механизм принятия решений более простым, понятным и прозрачным. Однако внедрение БОР тормозится существующим противоречием между подходами к оценке деятельности органов власти. Как исключительно управленческий, так и исключительно финансовый подход приводят к принятию несбалансированных решений. Правилен в данной ситуации только комплексный подход. Надеюсь, понимание этого факта откроет дорогу для быстрого внедрения БОР в практику муниципального управления.

Библиографический список

1. Закон г. Москвы от 5 июля 2006 г. N 35 «Об энергосбережении в городе Москве»
2. Федеральный закон Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. N 261-ФЗ"Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации
3. Постановление правительства г. Москвы от 24 февраля 2012 г. N 67-ПП «О системе закупок города Москвы» (в ред. постановлений Правительства Москвыот 30.04.2013 N 276-ПП)
4. Постановление Правительства Москвы от 28 октября 2008 года № 1012-ПП«Энергосбережение в г. Москве на 2009–2011 годы и на перспективу до 2020 года»
5. Волков, В. Проблемы обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и направления совершенствования законодательства по их решению / В. Волков // Муницип. власть. – 2012. – № 6. – С. 22–27.
6. Соловьев С.Г. Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации // Рос.юстиция. - 2011. - № 8. - С. 2-6.
7. Шугрина, Е. С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях / Е. С. Шугрина // Муницип. право. – 2012. – № 4. – С. 7–14.