

Реструктуризация системы регионального управления социальным комплексом

В статье рассматриваются основные направления реструктуризации системы управления социальным комплексом региона путем организационного реинжиниринга структуры управления, создания территориальных социально-инфраструктурных комплексов, организации центра мониторинга социальных процессов и перехода от прогнозирования к стратегическому планированию социальной сферы региона.

Социально-экономические преобразования затронули все сферы и отрасли российской экономики.

Наиболее противоречиво и остро этот процесс протекает в социальной сфере, которая призвана удовлетворять разнообразные потребности людей. Однако стратегия «социализации» экономики регионов пока не стала преобладать над производственно-ресурсным подходом к проводимым реформам.

В процессе формирования рыночных отношений и развития экономических реформ центр тяжести практического решения большинства социальных проблем смещаются на уровень конкретных территорий, приобретая региональный характер. Просчеты и ошибки в социальной политике регионов привели к чрезмерной дифференциации в бюджетнообеспеченности и доходах населения, нарушению межрегиональных хозяйственных связей и, как следствие, к ослаблению целостности единого экономического и социального пространства. Две трети субъектов Федерации являются хроническими реципиентами. Лишь в немногих из них ситуация в целом стабилизируется. В большей же части все острее проявляется необходимость радикального улучшения качества жизни населения. Утрата долгосрочных жизненных ориентиров, безработица, социальное безразличие и т.п. расшатывают основы общественной организации регионов, не позволяют активно использовать социальные факторы эффективности и саморазвития.

Новые экономические условия побуждают региональные органы управления искать и использовать адекватные формы, методы и инструменты территориального управления объектами социальной сферы. Необходимость адаптации отраслей социальной инфраструктуры к новым условиям связана с решением ряда актуальных проблем как в теоретическом, так и в практическом плане.

В теоретическом плане главной проблемой является недостаточная разработанность экономических основ управления отраслями социального комплекса региона, методов стратегического анализа, оценки состояния и установлении тенденций в развитии региона, установления правильного соотношения рыночных и государственных факторов управления.

В практическом плане проблема заключается в отсутствии подхода к реструктуризации управления социальным комплексом региона, медленном

реформировании системы регионального планирования и целевого программирования, в необходимости формирования региональной информационной системы для реализации эффективного стратегического управления социально-инфраструктурным комплексом региона. *Под территориальным социально-инфраструктурным комплексом в контексте данной статьи понимается относительно автономная совокупность отраслей и организаций, выполняющих общую целевую функцию по удовлетворению потребностей населения территории, объединённых системой технологических связей и регулируемых отраслевыми органами управления.*

Отказ от традиционного отраслевого подхода к управлению и переход к территориальным принципам управления предопределяют необходимость территориально-отраслевой реструктуризации системы регионального управления социальным комплексом. Именно эти проблемы оказались наиболее актуальными в перспективном развитии социального комплекса региона.

Анализ показал, что число проблем, которые накопились в социальном комплексе каждого региона, весьма значительно и разнообразно. Совершенно очевидно, что решить такое количество проблем одновременно и с одинаковой степенью эффективности невозможно. Следовательно, возникает необходимость отбора и ранжирования проблем по степени значимости и комплексности. Все рассматриваемые проблемы были выстроены по величине интегрального показателя приоритетности на основе матрицы общих и специальных коэффициентов. Следует подчеркнуть, что проблемы, вызванные формированием новых условий «социализации» регионов, поставили социальную сферу в иную ситуацию в отношении регионального и отраслевого аспектов её развития: опережающие темпы формирования многосекторного рынка услуг региона (общая трансформация вертикальных структур в отдельные производственные единицы, взаимодействующие между собой в режиме рыночного партнерства; ликвидация системы жестких кадровых структур и др.).

Совокупность происходящих процессов заставляет предприятия и организации социальной сферы активно реагировать на усиление регионального направления своей деятельности, поскольку в противном случае они могут потерять регион как заказчика на ряд видов своей деятельности. Как показывает анализ, уже сейчас регионализация социально-инфраструктурного комплекса имеет системное воплощение на практике. Все более четко просматривается нарастание взаимных интересов предприятий социальной сферы и регионов. Очередной шаг в этом направлении заключается в трансформации отдельных элементов этого взаимодействия в систему, к выработке механизма её управления.

Полагаем, что в качестве основного направления перспективного развития региональной системы управления социально-инфраструктурным комплексом целесообразно рассмотреть *усиление региональной направленности в деятельности социального комплекса путем реструктуризации производственной и организационной структуры управления, формирования единых*

взаимосвязанных по целям, функциям и методам работы региональных социально-инфраструктурных комплексов(РСИК).

Используя методы организационного проектирования, была разработана следующая схема поэтапного формирования РСИК:

1 этап. Анализ исходного состояния и структуры управления социальной сферой территории

2 этап. Структуризация проблем развития социальной сферы

3 этап. Классификация предприятий и организаций по отраслям.

4 этап. Формирование агрегированных предприятий, организаций, объединений.

5 этап. Определение и согласование территориальных целей и задач.

6 этап. Группировка предприятий и организаций по уровню взаимоотношений с бюджетом.

7 этап. Формирование региональных социально-инфраструктурных комплексов по отраслям..

8 этап. Заключение договоров о совместной деятельности.

9 этап. Формирование территориальной зоны корпоративного хозяйствования.

10 этап. Создание регионального фонда социального развития (РФСР).

В основу проекта реструктуризации положены новые экономические отношения, базирующиеся на принципах корпоративности, балансе интересов населения территории, частного капитала, органов управления, вертикальной и горизонтальной интеграции предприятий социальной инфраструктуры.

В качестве ключевой единицы новой структуры принят РСИК, в основе создания которого лежат принципы и формы корпоративного управления (см. рис.1).

Ключевым принципом в системе новых отношений является принцип сбалансированности интересов между заинтересованными лицами.

В настоящее время, как показывает анализ, пока не сложилась система эффективных партнерских отношений между государственными, муниципальными органами управления и частным капиталом. Сложившаяся практика социальной защиты не обеспечивает сбалансированности интересов основных субъектов региона – органов власти, населения и бизнеса. Вместе с тем, экономическая деятельность предприятий социальной сферы нуждается в стабильных условиях. Процесс социального обслуживания требует непрерывности. Это означает, что производственная и экономическая деятельность предприятий и отраслей социальной сферы нуждаются в «местоориентированном» развитии.

В процессе исследования проблемы «баланса интересов» выяснилось, что интересы предприятий, населения и органов власти носят весьма многообразный и разнонаправленный характер. В связи с этим все предприятия региона были разделены на 3 группы.

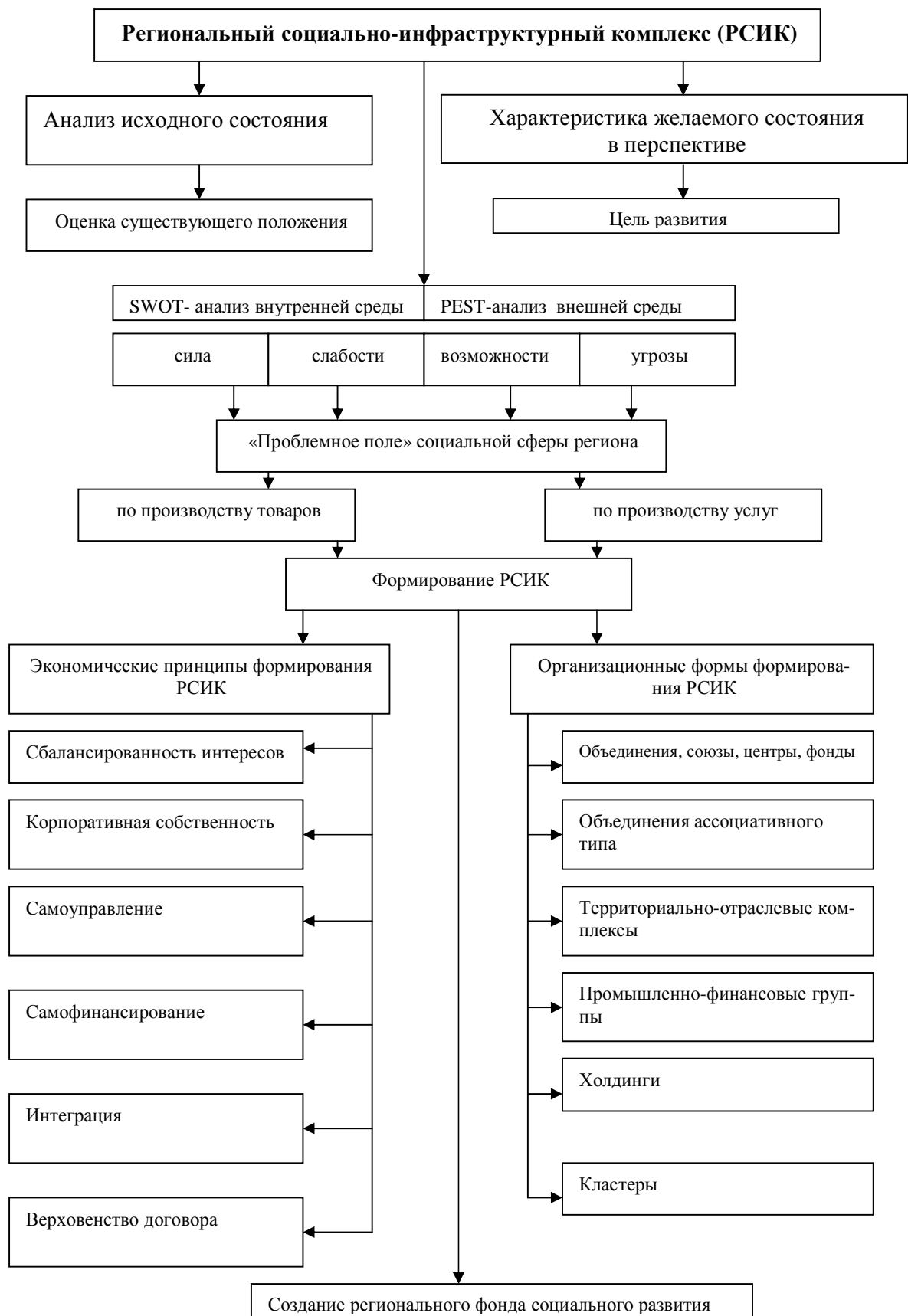


Рис.1 Схема построения региональных и социально-инфраструктурных комплексов

К первой группе были отнесены бюджетные организации, предприятия, конечный результат которых направлен на удовлетворение потребностей населения данного и других регионов и формирование доходной части регионального бюджета. Сотрудничество органов власти территорий с этой группой предприятий строится на основе договора об эквивалентном и взаимовыгодном обмене материальными ресурсами и услугами. Органы власти заинтересованы, к примеру, в росте объёмов производства и в увеличении отчислений от прибыли, НДС, акцизов, а также в плате от пользования коммуникациями, топливно-энергетическими ресурсами, землей и др. Интерес предприятий состоит в передаче на баланс региона, города, района объектов соцкультбыта, жилого фонда, а также в льготном кредитовании, отсрочке платежей в бюджет, финансовой и организационной помощи, в отводе участков под строительство, в использовании природными ресурсами и муниципальными инженерными коммуникациями.

Во вторую группу предлагается включить предприятия социальной сферы, обслуживающие преимущественно население данной территории (к примеру, предприятия торговли, общественного питания, бытового обслуживания, пассажирского транспорта, ЖКХ и др.). Эти предприятия оказывают значительное воздействие на уровень жизни населения региона. Состояние дел на этих предприятиях влияет на конъюнктуру цен в регионе, на уровень занятости населения, насыщенность потребительского рынка товарами и услугами. Взаимоотношение органов власти с этими предприятиями имеет уже другой характер. Администрация региона заинтересована в более полном удовлетворении потребительского спроса населения, увеличении объёмов и качества услуг, в создании совместных предприятий, росте налоговых платежей. Предприятия, в свою очередь, заинтересованы в благоприятных условиях бизнеса, упрощенной системе в регистрации и лицензировании, в льготах по налогообложению, целевом отводе земельных участков, участии в долевом строительстве.

Третью группу образуют предприятия и организации, финансируемые из бюджета или работающие на принципах самоокупаемости на бюджетных заказах. Спецификой предприятий этой группы является то обстоятельство, что они находятся на полном бюджетном обеспечении или требуют бюджетных вложений. Многие из них – нерентабельны. Однако, результаты их деятельности формируют отдельные рынки социально-значимых товаров и услуг. От их деятельности во многом зависит уровень благосостояния широких слоев населения (к примеру, МУП «Теплоэнерго», МУП «Водоканал» и т.д.). Баланс интересов предприятий этой группы и региона (муниципалитета) может быть реализован через договора о совместной деятельности, лицензирование, контракты, нормативы качества, тарифные соглашения и т.д.

Концепция создания РСИК предусматривает активное участие населения в управлении регионом. Являясь акционером предприятий, вкладчиком коммерческих банков, страховщиком, субъектом негосударственных пенсионных фондов и др., каждый житель территории приобретает надежную правовую основу своих финансовых интересов. Будучи собственником, населе-

ние активно участвует в управлении (собрание акционеров, вкладчиков, выборы Совета директоров, утверждение бизнес-планов и т.д.).

Реализацию экономических принципов самоуправления, самофинансирования предлагается осуществлять через двух и многостороннюю систему договоров и соглашений. Соглашения о сотрудничестве и совместной деятельности заключаются между администрацией территорий и предприятиями, между предприятиями и организациями, различными объединениями (см.рис.2).

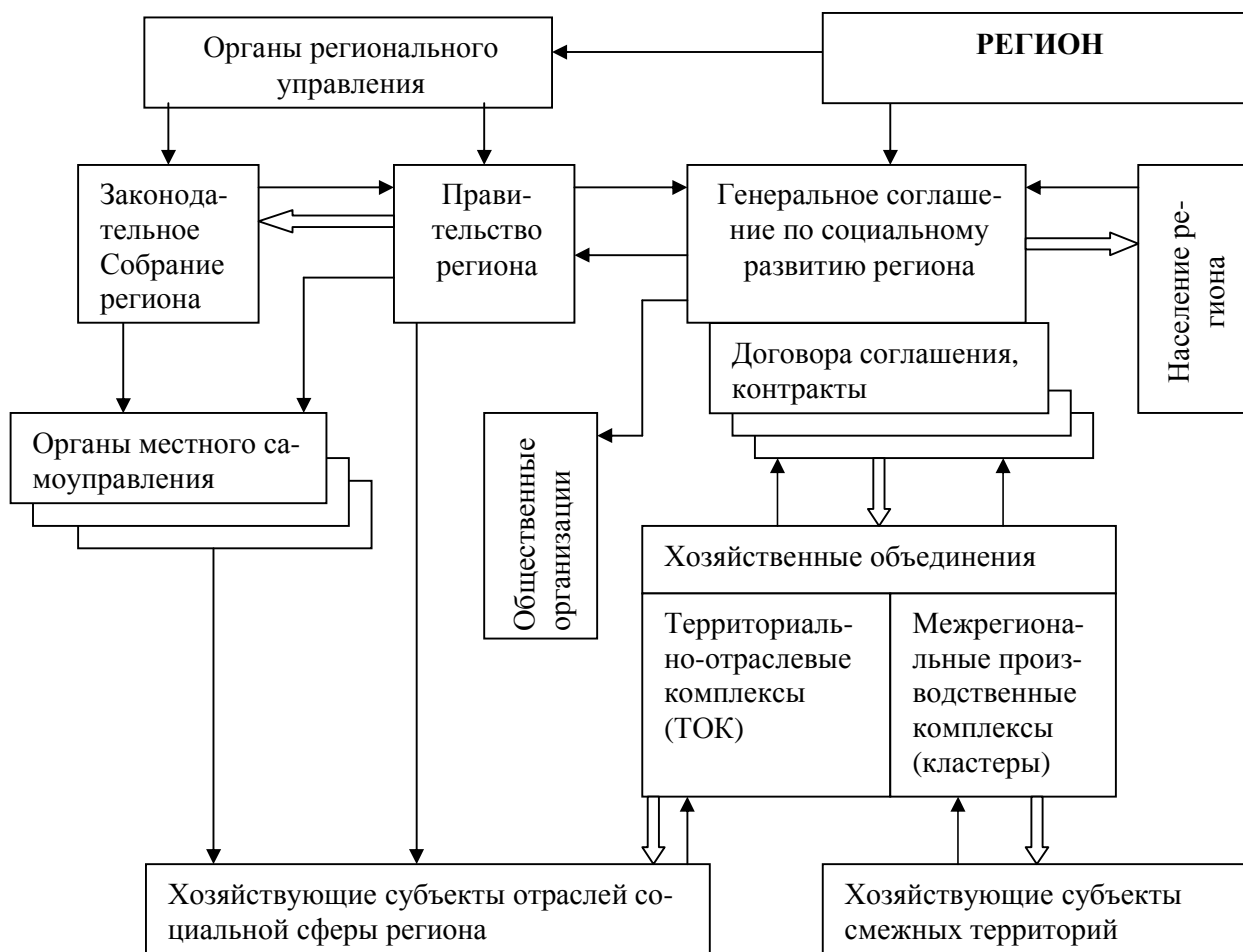


Рис.2. Схема заключения (↔) и реализации (⇐) генерального соглашения по социальному развитию региона.

Предметом соглашений является объединение усилий для совместной деятельности по обеспечению экономической состоятельности предприятий социальной сферы региона, рост доходов населения, концентрация финансовых средств на социально значимых проектах.

В качестве целей реструктуризации системы управления социально-инфраструктурным комплексом региона выдвигаются следующие:

1. Переход от отраслевого подхода в управлении к территориальному. В социальной сфере исторически сложилась система отраслевого управления. Это было связано со стремлением поставить под директивное управле-

ние все сферы и отрасли народнохозяйственного комплекса, включая и социальную сферу. Однако, по мере развития экономических реформ отраслевой подход отходит на второй план, уступая свои функции территориальным органам управления. Сегодня основными субъектами, управляющими социальной сферой, являются территориальные органы управления.

2. Регионализация управления социально-экономическими процессами.

Следует отметить, что социальная сфера всегда была объектом более активных управленческих действий со стороны территориальных органов, нежели сфера производственная. Более того, стремясь переложить ответственность за решение социальных проблем на территориальные органы управления, федеральные органы передали в региональную и муниципальную собственность подавляющее большинство объектов социальной сферы. Период рыночных преобразований характеризуется также массовым переходом в собственность регионов и муниципалитетов имущества, принадлежащего ранее непрофильным министерствам и ведомствам (дома и дворцы культуры, санатории-профилактории, спортсооружения, жилье и т.д.). Таким образом, можно сделать вывод, что на территориальные органы управления возложена сегодня вся полнота ответственности за социальное развитие региона. Однако, как показывает практика, переданные ресурсы, необходимые для решения социальных проблем, не соответствуют полномочиям региональных и местных органов.

К примеру, бюджет многих муниципальных образований формируется за счет собственных доходов только на 15-20%, а региональных бюджетов – на 40-60%.

3. Горизонтальная и вертикальная интеграция предприятий и организаций социальной сферы на основе корпоративных принципов путем формирования социально-инфраструктурных комплексов региона.

Практика свидетельствует, что организация и координация десятков и сотен предприятий непосредственно территориальными органами управления малоэффективна. Более того, как отмечалось, интересы субъектов регионального рынка социальных услуг носят разнонаправленный характер. Необходимо промежуточное самоуправляемое звено, повышающее управляемость отраслями сферы услуг. Таким звеном и являются РСИК. Состав РСИК и их структура могут различаться в зависимости от масштабов, профиля, размещения, уровня интеграции и кооперирования. (К примеру, на рис.3 приведен фрагмент структуры управления двумя комплексами: образовательным и здравоохранения).

На первом этапе реструктуризации предполагается создание 4-5 комплексов: жилищно-коммунального, дорожно-транспортного, здравоохранения, образования и торгового. В последующем, по мере создания необходимых условий, возможно формирование комплексов бытового обслуживания, культурно-спортивного, туризма и др.

4. Реформирование системы информационного обеспечения органов регионального управления

путем организации мониторинга социальных и экономических параметров развития региона.

Разнообразие социальных услуг и субъектов социальной инфраструктуры, а также различия в уровнях управления обуславливают сложность и разветвленность информационных потоков. Практика показывает, что информация, характеризующая процесс социального развития территорий весьма разрозненна, имеет низкий уровень «полезности».

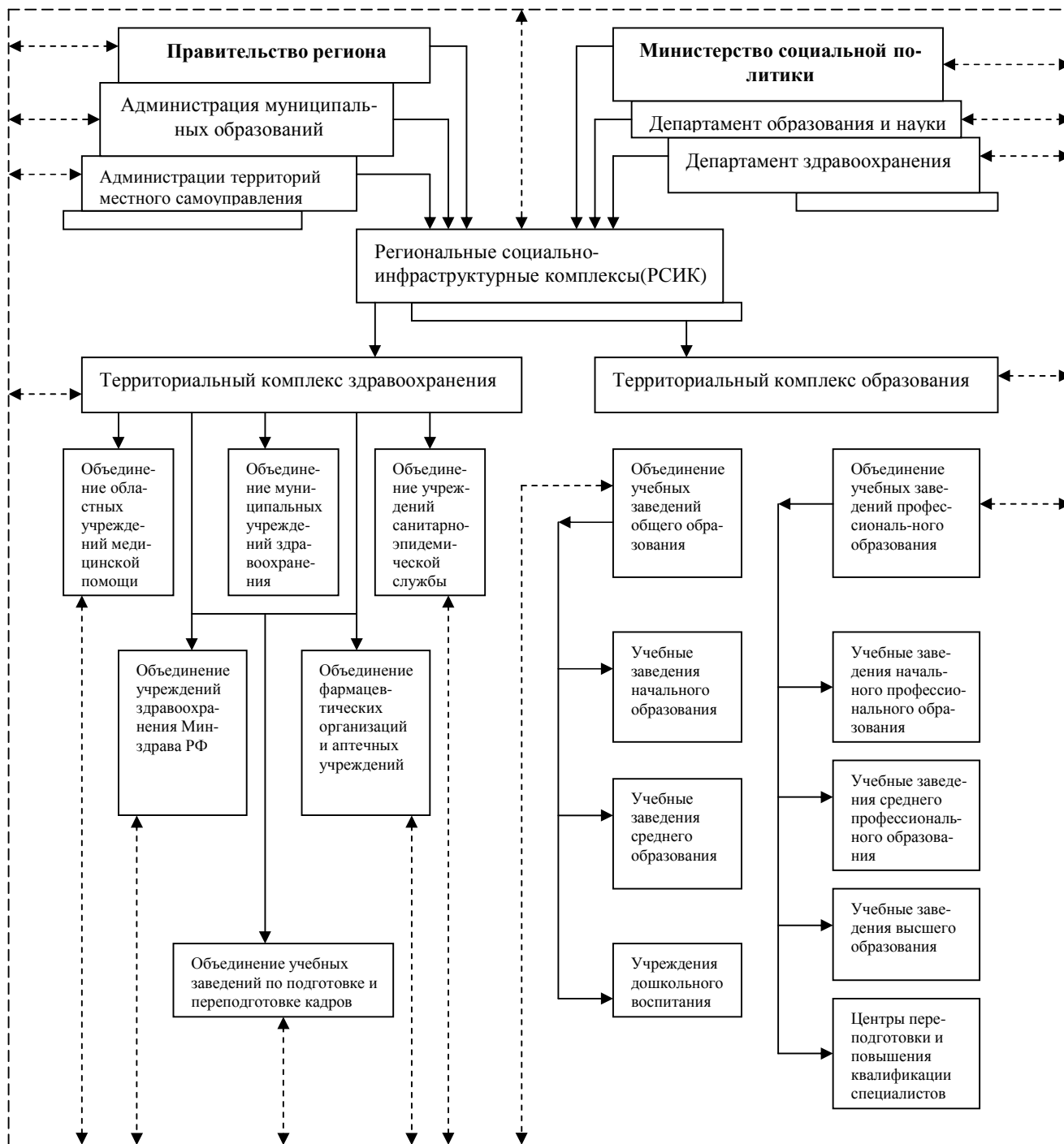


Рис.3 Фрагмент организационной структуры управления территориально-отраслевыми комплексами (————— связь соподчиненности; - - - - - обратная связь)

«полезности». Информационные потоки носят обособленный и, нередко, противоречивый характер, что приводит, с одной стороны, к многообразию и множественности данных, а с другой – к образованию «белых пятен».

Необходимо, как показывает опыт, создание единого информационного пространства при изучении социальных процессов в рамках как региональной, так и муниципальной статистики. Важная роль при этом должна быть отведена созданию территориальных реестров населения и домашних хозяйств региона, так как только в рамках реестров возможно обобщение и сопоставление информации. В этих условиях реальным механизмом анализа и контроля ситуации в социальной сфере является социально-экономический мониторинг, рассматриваемый как начальное звено в региональной системе управления (см.рис.4).



Рис.4. Структурная модель социально-экономического мониторинга региона.

В структуре новой модели управления социальной сферой региона цель мониторинга состоит в обеспечении устойчивости социального развития и в предупреждении об угрозах деструктивных процессов.

5. Трансформация практики среднесрочного прогнозирования социальных процессов региона в систему стратегического управления социально-инфраструктурным комплексом.

Рыночный механизм управления сам по себе способен решать многие социальные и экономические проблемы. Однако, практика показывает, что этот механизм должен сопровождаться эффективным планированием перспективного развития как отдельных предприятий, отраслей, так и регионов в целом.

Анализ территориальных аспектов планирования, систематизация отечественной и зарубежной практики позволили разработать модель стратегического планирования социального и экономического развития регионов (см.рис.5). Модель имеет циклический характер, каждый цикл которой включает 6 этапов: прогноз, анализ, выбор стратегии, планирование, программирование и реализация планов.

Предложенная модель позволяет реализовать принцип непрерывности планирования, объединить воспроизводственные процессы, осуществляемые в регионе (воспроизводство регионального продукта, капитала, трудовых ресурсов и т.д.), а также регулировать движение материальных и финансовых потоков между предприятиями и отраслями социальной сферы, населением и органами управления.

Расчеты основных макроэкономических показателей перспективного развития региона на материалах Нижегородской области подтвердили жизнеспособность предлагаемых подходов и возможность их использования в других отраслях экономики регионов. (см.табл.1).

На основе развития экономики области должны быть решены приоритетные задачи социальной сферы: 1) роста продолжительности жизни

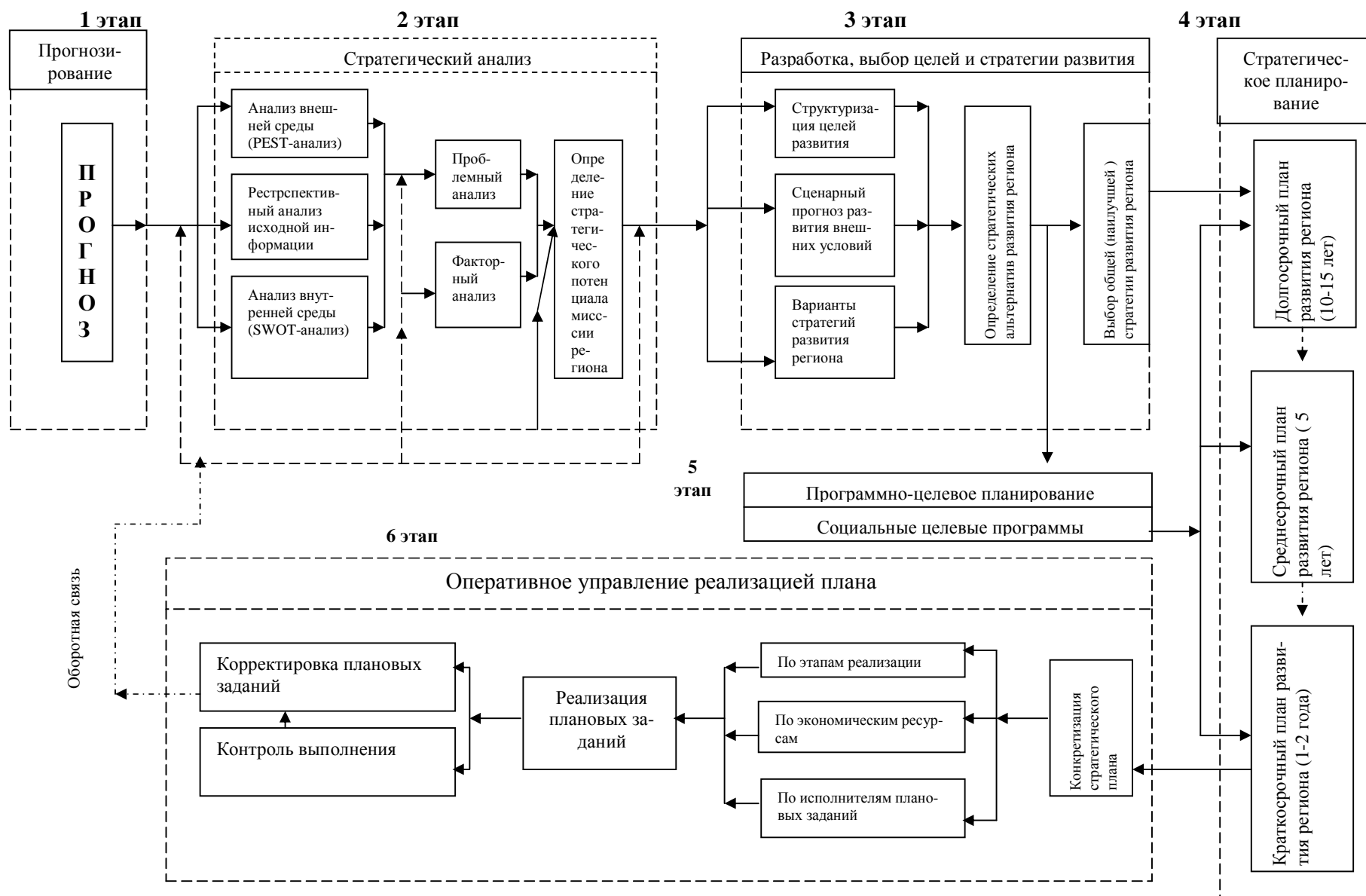


Рис.5. Модель стратегического управления социальным и экономическим развитием региона

населения; 2) преодоления чрезмерной дифференциации населения по уровню доходов; 3) реализации жилищно-коммунальной реформы; 4) реформирования образовательного комплекса; 5) трансформации системы здравоохранения; 6) обеспечения экологической и личной безопасности населения.

Таблица 1.

**Основные социально-экономические ориентиры
(индикаторы) развития региона**

Показатели	Отчет	Прогнозные ориентиры	
	2005	2010	2015
1. Валовой региональный продукт (в сопоставимых ценах), млн.руб.	155988,0	228117,0	327477,2
2. Темпы роста ВРП к 2000г.	1,39	2,03	2,93
3. Валовой региональный продукт на душу населения, тыс.руб.	95,4	198,8	278,3
4. Объем промышленной продукции, млрд.руб.	239,0	436,3	654,0
5. Объем продукции сельского хозяйства, млн.руб.	30203,3	45783,9	5954,0
6. Инвестиции в основной капитал (в сопоставимых ценах), млн.руб.	62208,3	25780,1	166693,2
7. Перевозки: грузов, тыс.тонн; пассажиров, тыс.тонн	22632,7 1488,8	27608,1 1560,8	41400,0 1600,0
8. Оборот розничной торговли, млн. руб.	116120,0	267340,0	400500,0
9. Среднедушевые денежные доходы населения, руб.	533,0	11420,0	16000,0
10. Доходы консолидированного бюджета, млн.руб.	35545,0	58755,0	88050,0
11. Темпы роста производительности труда, тыс.руб.	199,9	385,2	500,0
12. Уровень зарегистрированной безработицы, %	0,77	0,62	0,5
13. Численность занятых в экономике, тыс.чел.	1690,0	1715,0	1720,0
14. Продолжительность жизни, лет	64,0	67,0	68,0
15. Обеспеченность жильем, кв.м./ 1 жителя	21,0	22,5	24,0

Литература

1. Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. – М.:Изд-во РАГС, 2001.
2. Голубцов А.Н. Система информационного обеспечения региона в рыночной экономике. – Н.Новгород, 1993.
3. Градов А.П. и др. Региональная экономика: Учебное пособие.- СПб.: Питер, 2003.
4. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учебник.-М.: ГУ ВШЭ, 2000.
5. Хаксебер К. и др. Управление и организация в сфере услуг. 2-е изд./Пер.с англ. Под. Ред. В.В.Кулибановой. – СПб.:Питер, 2002.
6. Экономика, организация и планирование непромышленной сферы: Учебное пособие/ Под ред. Е.Н.Жильцова. – М.:МГУ, 1994.