

Олена БОБРОВСЬКА

ЕФЕКТИВНІСТЬ КОРПОРАТИВНОЇ СКЛАДОВОЇ МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННЮ

Досліджено і розкрито зміст чинників впливу корпоративної складової місцевого самоврядування на його ефективність. Визначено складові і зміст показників ефективності місцевого самоврядування і запропоновано методичний підхід до їх оцінювання.

Доцільність запровадження корпоративних засад управління в місцеве самоврядування знаходить все більшу підтримку держави, науковців і практиків [1-6; 7, 14, 26; 8, 37]. Право комунальної власності, суспільні, юридично закріплені відносини, що виникають у процесі реалізації прав, рівні права учасників спільної дії, самостійний вибір цілей власного розвитку і засобів їх досягнення, корпоративні складові процесів управління, спільні інтереси жителів муніципальних утворень стосовно цілей соціального й економічного розвитку громади, підкреслюють ознаки муніципальних утворень як “природних корпорацій” і формують потреби подальшого розвитку й запровадження корпоративних засад у місцеве самоврядування.

Корпоративна складова в місцевому самоврядуванні здатна забезпечити розв’язання багатьох суспільних проблем територіальної громади. Її вплив на позитивні результати діяльності муніципальних утворень може бути визначений за низкою чинників. В тому числі: достовірний облік, забезпечення, раціонального використання й прирощення комунальної власності та ресурсів територіальної громади; створення умов реальної участі жителів у вирішенні соціальних та економічних проблем громади. Корпоративні відносини сприяють освоєнню нових шляхів ринкової саморегуляції, підвищенню раціонального розподілу повноважень органів місцевого самоврядування в реалізації корпоративно-самоврядних і самоврядних функцій. Вони формують процеси економіки знань, спрямованість учасників на підвищення кваліфікації та компетентності і в першу чергу державних службовців у питаннях соціально-економічної сутності корпоративних засад самоврядування і їх впливу на рівень розвитку територіальних громад. Побудова якісних корпоративних відносин потребує створення і засвоєння їх учасниками методологічного, теоретичного і практичного інструментарію корпоративного управління і методів його використання в практичній діяльності. Організаційно-правові форми суб’єктів корпоративного самоврядування розвивають ринкове середовище муніципального утворення, цілеспрямовують його на вдосконалення відносин влади з жителями і бізнесом. Розвиток корпоративних відносин є найбільшим фактором, що формує інституційні передумови економічного і соціального зростання, створює прогресивну структуру власності громади,

привабливий інвестиційний клімат, сприяє розвитку банківської системи, фондового ринку тощо. В перехідних умовах вплив інституційної структури на ефективність господарювання є досить суттєвим.

Ключовими умовами впровадження корпоративних засад у місцеве самоврядування є формування корпоративного сектора економіки муніципальних утворень, акціонування комунальної власності, реформування інституціональної інфраструктури і розширення меж ринкових відносин.

Вагома роль корпоративного управління в соціальному та економічному розвитку муніципальних утворень і місцевого самоврядування дозволяє дійти висновку стосовно *необхідності продовження* ґрунтовних досліджень у цій сфері і ставить питання визначення кількісних і якісних показників оцінювання його ефективності з метою врахування останніх у процесах управління муніципальними утвореннями під час обґрунтування стратегічних і тактичних управлінських рішень, вибору пріоритетів соціального й економічного розвитку корпоративного сектора економіки, оцінки стану управління процесами реструктуризації та ін.

Значна кількість наукових наробок, які були узагальнені в процесі дослідження існуючих методологічних засад оцінки ефективності і результатів діяльності систем управління [9, 82; 10, 17, 72; 11, 26; 12, 138; 13, 199; 14, 273; 15, 341; 16, 129; 17] дали можливість зробити висновок, що вони стосуються переважно оцінок конкретних аспектів систем державного чи муніципального управління і практично не зачіпають питання оцінки впливу на рівень ефективності управління його корпоративної складової, тому методичне забезпечення оцінки останньої ще потребує свого вирішення.

Мета статті – визначення головних складових і показників ефективності корпоративного управління в місцевому самоврядуванні і підходів до їх оцінювання з урахуванням існуючих методик оцінювання управлінської діяльності.

Аналіз існуючих методичних рекомендацій щодо оцінювання ефективності державного і муніципального управління показав, що використовувані для його здійснення методи можна умовно поділити на три групи, які можуть застосовуватися і під час оцінювання ефективності корпоративного управління, а саме:

- параметричні: за системою локальних показників – параметри стану, нормативні, плановані, прогнозовані та ін;
- інтегральні: з урахуванням сумісності і взаємодоповнюваності окремих показників в отриманні загального кінцевого результату, за коефіцієнтами або іншими показниками, що враховують значущість окремих показників у загальному результаті;
- рейтингова оцінка (за методом «суми місць», або зробленого «внеску» в розвиток).

Незалежно від виділених груп можливих методів оцінки ефективності корпоративного управління ієрархія процесів оцінювання повинна враховувати такі складові:

- кластерний і маркетинговий аналіз сильних і слабких сторін окремих складових системи корпоративного управління та її об'єктів;
- канонічний аналіз – його зміст розкривається в логічних, структурних, графічних, математичних моделях аналізу, які дозволяють створити уявлення про зміст процесів формування ефективності управління.

Під час побудови аналітичних процесів необхідно враховувати умови теорії економетричного моделювання, а саме: необхідність формалізації категорійного апарату і виразу якісних описових характеристик формулами; визначення простору аналізу, тобто уточнення сфер, які ми визначасмо для оцінювання, і їх меж [18, 54–57].

Питання формалізації понятійного апарату оцінки ефективності корпоративної складової місцевого самоврядування, як видається, слід починати з уточнення сфери і чинників формування ефекту корпоратизації.

Досліджуючи це питання, необхідно підкреслити, що тут, перш за все, йдеться про цілеспрямоване підвищення соціальної ефективності, хоча вона певним чином є похідною від економічної ефективності. Загальноприйнято визначати ефективність як співвідношення отриманого результату та витрат, здійснених на його отримання. Але під час визначення ефективності місцевого самоврядування за рахунок упровадження в нього корпоративних засад, ефективність передбачається визначати як результат досягнення цілей корпоративного розвитку за низкою його показників і критеріїв. Водночас вибір цілей розвитку корпоративного сектора економіки муніципальних утворень не може здійснюватись автоматично. Корпоративна дія в муніципальних утвореннях супроводжується науковим обґрунтуванням і розрахунками якісних і кількісних показників очікуваних результатів досягнення корпоративних цілей. Ці показники і використовуються для оцінювання. Ефективність упровадження корпоративних засад у місцеве самоврядування визначається за рівнем підвищення економічного та соціального розвитку територіальної громади з допомогою низки кількісних і якісних параметрів їх виміру, з урахуванням усіх чинників, що пов'язані з результатами досягнення корпоративних цілей та ефективністю корпоративного самоврядування. Останні також потребують конкретизації їх змісту і напрямів впливу. При цьому каталізатором соціального й економічного зростання є не тільки результати діяльності, досягнуті в процесі корпоративної та операційно-виробничої діяльності, а й саме корпоративне управління та інші чинники, що пов'язані з його впровадженням. Загальна ефективність упровадження корпоративних засад складається з декількох складових.

Перша складова ефективності починає формуватись з визначення соціальних цінностей і соціально-економічної орієнтації діяльності муніципальних утворень, правильного визначення реальних можливостей їх зростання з урахуванням конкурентних, економічних, соціальних, культурних та інших переваг, заходів і умов, що допомагають їх реалізувати, здійснювати моніторинг змін та стимулюють позитивні трансформаційні процеси розвитку.

Уявлення про процеси формування результатів, якості й ефективності корпоративної складової діяльності ОМС можна отримати з рис. 1, який ілюструє зв'язок кінцевих результатів діяльності корпоративного сектора муніципальної економіки з наявністю та раціональним використанням ресурсної бази, витратами на побудову і перебіг процесів створення послуг, "ціни" виробництва й надання послуг та цінностей, що отримує громада від корпоративної діяльності.

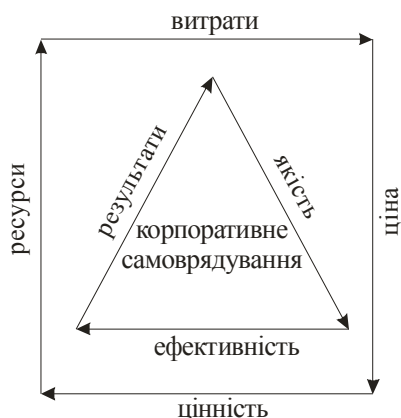


Рис. 1. Складові формування процесів ефективності корпоративної діяльності в корпоративному секторі муніципальної економіки

У процесах оцінювання враховується, що до складу ресурсів належать усі матеріально-технічні, трудові, інформаційні й інші ресурси відповідної якості й обсягів, що потрібні для досягнення корпоративних цілей. Витрати на ресурси характеризують їх вартість за існуючими цінами. Ціна створення матеріальних соціальних благ визначається як загальним обсягом отриманого валового національного продукту, так і ціною окремих видів послуг, яку платять споживачі за їх надання.

На окрему увагу заслуговує поняття цінність, під яким розуміють ті блага, які дійсно отримали споживачі послуг (задоволення, комфорт, забезпечення їх здоров'я і потреб в освіті тощо). Цінності можуть бути меншими або більшими від встановленої ціни, тобто ціна послуг не тотожна цінності. Водночас саме збільшення останньої є головною метою корпоративного управління. У питаннях визначення ефективності корпоративного управління під цінністю пропонується розуміти і соціальні цінності, що формують соціальний ресурс у результаті задоволення соціальних потреб громадян.

Розуміння і визначення соціальних цінностей і соціальних цілей корпоративного управління дозволяє передбачити потрібні на їх створення обсяги ресурсів і витрат та визначати „ціну” соціального ресурсу й людського капіталу та відносини в суспільстві для його збереження. Зазначене свідчить, що системне оцінювання результатів розвитку місцевого самоврядування за рахунок корпоративної складової має включати низку модулів: оцінювання ресурсів, оцінювання витрат, ціни і цінності у динаміці їх формування, що розкривають складові і зміст понятійного апарату оцінювання, сферу їх використання та результати діяльності суб'єктів управління в корпоративному секторі економіки, а також здійснювати оцінку з використанням відповідних показників.

Друга складова ефективності корпоративного управління формується шляхом продукування корисних системних змін організаційних форм господарювання в муніципальному утворенні, за рахунок корпоративного об'єднання суб'єктів

господарювання, створення муніципальних корпоративних об'єднань, акціонерних прибуткових і неприбуткових товариств. Ефективність системних змін виявляється в процесі спільної (корпоративної) дії, що породжує синергетичний ефект, який перевищує просту суму результатів учасників корпоративної діяльності і є важливим чинником його зростання. Ефект синергії обумовлюється появою нової якості, що є надбанням нової корпоративної цілісності. Її можна вважати результатом дії цілісного корпоративного сектору економіки в муніципальних утвореннях і його корпоративних складових. І справа не в простому поєднанні окремих елементів, а в тому, як вони поєднуються, з якою метою, які нові зв'язки з'являються, які ресурси збільшуються.

Упровадження в систему місцевого самоврядування корпоративних засад створює допоміжні елементи управлінської структури, супроводжується появою нових резервів і можливостей їх реалізації. При цьому збільшуються функціональні можливості всієї системи, їх нові корисні властивості і збільшується загальний результат. Синергетичний ефект системи при цьому забезпечується посиленням зв'язків між елементами на рівні інформаційних, матеріальних, трудових, фінансових та інших потоків, що створює корпоративний (спільний) ефект, який доповнює результат і підвищує ефективність діяльності місцевого самоврядування.

До чинників формування ефективності місцевого самоврядування за рахунок корпоратизму належить і просторова побудова сукупності структур суб'єктів управління корпоративними об'єднаннями на рівні "штаб-квартир" або "управлінських компаній" корпоративного сектору економіки муніципального утворення. Це продукує так звану управлінську складову ефективності корпоративного самоврядування, яка формується за рахунок оптимального поєднання і якості важелів корпоративного впливу на процеси розвитку. Саме від мистецтва поєднання ресурсів місцевого самоврядування, громади і бізнесу, від якості розробки й поєднання стратегії і тактики, науки і практики, централізації і "децентралізації", мережної кооперації учасників на ринковій основі, використання дієвих механізмів досягнення цілей, раціонального поєднання "вертикального" і "горизонтального" управління, обґрунтованого ступеня розрізненості чи концентрації соціальних і ринкових процесів суттєво залежить ефективність корпоративних дій. І цей управлінський чинник ефективності є її важливою складовою.

Обґрунтованість і збалансованість цін і витрат на послуги, як чинники корпоративної складової ефективності місцевого самоврядування, відіграють важливу роль у формуванні якісних результатів кооперативної діяльності і задоволенні потреб споживачів соціальних і житлово-комунальних послуг. Вона створює умови "балансу" інтересів споживачів і виробників, сприяє позитивним структурним змінам економічних і соціальних процесів, визначенню їх пріоритетів, дозволяє розвивати цільові ринки, пов'язані між собою комунікативними потоками і корпоративними мережами обміну послугами, бізнес-зв'язками, які адаптовані до потреб споживачів.

Як особливий чинник ефективності корпоративної складової місцевого самоврядування необхідно розглядати і зниження суспільних трансакційних витрат, під якими розуміють витрати, пов'язані з вирішенням питань економічної взаємодії, у яких би формах вона не відбувалася: організація ділових стосунків, обмін правами

здійснення товарних операцій, торговельні угоди, укладання контрактів, проведення маркетингових досліджень, витрати на узгодження процедур тощо. У вітчизняній економічній науці механізм урахування трансакційних витрат поки відсутній [19, 134–144], але він об'єктивно супроводжується правами власності. Тому під час визначення ефективності місцевого самоврядування за рахунок корпоративного складової не можна зневажати впливом величини трансакційних витрат на його ефективність.

Специфічною складовою ефективності місцевого самоврядування є інституціональна корпоративна складова. Розвиток корпоративних засад у місцевому самоврядуванні супроводжується інституційними змінами, що являють собою, за Д. Нортонем [19, 136], складні процеси, у яких збільшення змін може бути наслідком зміни правил неофіційних обмежень, характеру й ефективності дотримання правил. Зі змінами інституцій починається динаміка будь-якої соціально-економічної системи. У складі інфраструктури місцевого самоврядування у складі корпоративних інституцій налічується низка формальних і неформальних інститутів. Вони починаються з формування правового поля корпоративного управління, при побудові корпоративних муніципальних структур. У їх складі налічуються: корпоративні, фінансові, економічних та соціальні форми інституцій, що призначені формувати й розвивати муніципальні корпоративні відносини, банківські та фінансові інститути, механізми корпоративного управління тощо. Інституційні перетворення спрямовуються на розширення ролі територіальної громади в управлінні комунальною власністю, перетворення жителів на реальних власників, на розвиток ринкових методів господарювання. Поява нових суб'єктів господарювання в муніципальних утвореннях дозволяє збільшити спектр різноманітних послуг, зменшити трансакційні витрати, збільшити джерела поповнення бюджету, посилити економічну базу муніципальних утворень, розвинути важелі демократичного суспільного впливу на ринкові процеси та сформувати корпоративну інфраструктуру, що заощаджує суспільні витрати і підвищує ефективність суспільної праці.

Формалізувати уявлення про складову ефективності місцевого самоврядування за рахунок впровадження корпоративних засад можна за виразом (1):

$$E_{\text{МСКС}} = f(E_{\text{СОЦ}}; E_{\text{В}}; E_{\text{Ц}}; E_{\text{КВ}}) \rightarrow \max, \quad (1)$$

де $E_{\text{МСКС}}$ – ефективність місцевого самоврядування за рахунок корпоративної складової;

$E_{\text{СОЦ}}$ – ступінь задоволення соціальних потреб жителів муніципальних утворень якістю послуг, що надаються в секторі корпоративної економіки (зростання споживчої цінності соціальних послуг);

$E_{\text{В}}$ – ефективність використання корпоративних ресурсів муніципальних утворень;

$E_{\text{Ц}}$ – рівень обґрунтованості і збалансованості витрат і цін на соціальні послуги;

$E_{\text{КВ}}$ – ефективність управління корпоративним сектором економіки муніципальних утворень, яка визначається за виразом (2):

$$E_{\text{КВ}} = f(E_{\text{О.С.}}; E_{\text{Я.У}}; E_{\text{ТРВ}}; E_{\text{ІН.ЗМ}}) \rightarrow \max, \quad (2)$$

де $E_{\text{О.С.}}$ – результати організаційних системних змін, що продукують корисний синергетичний ефект;

$E_{\text{я.у}}$ – ефективність оптимального поєднання і якості управлінських важелів впливу на процеси соціального і економічного розвитку;

$E_{\text{ТРВ}}$ – зниження трансакційних витрат суспільної праці;

$E_{\text{ін.ЗМ}}$ – ефективність корпоративного управління за рахунок розвитку інституціоналізації корпоративної економіки муніципальних утворень.

Підсумовуючи, варто зазначити, що визначені складові і зміст показників процесів формування ефективності корпоративного управління в місцевому самоврядуванні дозволяють створити енергоінформаційний потенціал аналізу – отримання відповідей на питання: як, чому і де повинні очікуватись позитивні зміни і за рахунок чого. Вони мають використовуватися в аналітичному обґрунтуванні заходів подальшого розвитку місцевого самоврядування і слугувати чинником більш активного застосування корпоративних засад у місцевому самоврядуванні.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР: зі змінами згідно закону України від 8 груд. 2004 р. № 2222, остання редакція від 16.04.2008. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про підприємства в Україні: Закон України від 27.03.1991р. № 887-XII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Проект Закону про акціонерні товариства (реєстр. № 3177), поданий Кабінетом Міністрів України. – Ст.4, п.1. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Шкрабак І. В. Проблеми корпоративної економіки на рівні муніципального утворення / І. В. Шкрабак, В. М. Переверзев // 36. наук. пр. ДонДУУ. – Донецьк: ДонДУУ, 2004. – Т. 5, серія “Державне управління”, вип. 35. “Державне регулювання галузей економіки”. – С. 122–129.
6. Панійко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Юрій Панійко. –Л.: Літопис, 2002. – 196 с.
7. Кравченко В. В. Основи муніципального менеджменту / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, І. М. Салій ; за ред. В. В. Кравченка. –К. : Атака-Н, 2003. – 304 с.
8. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко –К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
9. Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2004 р. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. –К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Т.2. – 416 с.
10. Ефективність державного управління в контексті становлення громадянського суспільства : матеріали щоріч. наук.-практ. конф., 22 січ. 2002 р. –Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 422 с.

11. Шаров, Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: монографія / Ю. П. Шаров – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
12. Дзюндзюк, В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія / В. Б. Дзюндзюк – Х.: Магістр, 2003. – 236 с.
13. Атаманчук, Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) / Г. В. Атаманчук. – М.: ОАО, НПО «Экономика», 2000. – 302 с.
14. Саламатов В. Методика оцінки ефективності муніципального управління / В. Саламатов // Вісн. НАДУ при Президентові України. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – № 4. – С. 337–343.
15. Побурко, Я. Часткові та комплексні статистичні оцінювання внеску регіонів України у соціально-економічний розвиток держави / Я. Побурко, В. Данилко // Регіон. екон. – 2004. – № 3. – С. 121–138.
16. Бобровська О. Оцінка якості розробки програм розвитку муніципальних утворень як передумова їх сталого розвитку / Олена Бобровська // Вісн. НАДУ при Президентові України / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 3. – С. 302–311.
17. Скворцов І. Б. Економетричний підхід до розгляду ефективності капітальних вкладень / І. Б. Скворцов // Проблеми економіки та управління. Вісн. ДУ “Львівська Політехніка”, 1995. – № 293. – С. 54–57.
18. Управління затратами підприємства: монографія / Г. В. Козаченко, Ю. С. Погорелов, Л. Ю. Хлапюнов, Г. А. Макухін. – К.: Лібра, 2007. – 320 с.

Редакція отримала матеріал 19 вересня 2008 р.