

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Постановка проблеми: останнім часом особливу актуальність набуває питання забезпечення ефективності управління об'єктами комунальної власності. Нездатність ефективно управляти комунальним майном може стати причиною його часткової або повної втрати. Головними вимогами до використання комунальної власності з позицій ефективної її експлуатації та управління є максимально збалансоване поєднання принципів економічної ефективності та соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування за забезпечення життєдіяльності територіальних громад та соціально-економічних інтересів населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Аналіз досліджень та публікацій останніх років свідчить про глибокий інтерес науковців до питання ефективності управління майном комунальної власності. Значний вклад у розробку проблеми внесли Лебеда Т.Б, Лелюк М.П., Нема О.С. Предметом дослідження цих авторів є виявлення підходів до визначення ефективності управління комунальним майном [1], побудова дійового механізму управління майном територіальних громад та його подальше вдосконалення [2; 3]. Віддаючи належне зазначеним науково-практичним та теоретико-методологічним напрацюванням вітчизняних учених, зазначимо, що проблема вимагає більш глибокої розробки та подальшого різнобічного висвітлення.

Метою статті є визначення та узагальнення критеріїв оцінки ефективності використання комунального майна; обґрунтування необхідності першочергового їх застосування по відношенню до двох класів об'єктів комунальної власності, а також визначення пріоритетних напрямків подальшого використання власності територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Слід відмітити, що поняття ефективності, по відношенню до об'єктів комунальної власності (як до колективної форми власності) відрізняється від поняття економічної ефективності, яке застосовується під час комерційної оцінки використання об'єктів приватної власності. Зазвичай, ефективність використання приватної власності оцінюють за комерційними показниками, такими як, наприклад, прибутковість, рентабельність майна чи бізнесу у цілому. По відношенню ж до об'єктів комунальної власності, на нашу думку, необхідно оцінювати не лише економічну ефективність, а й соціальну, тобто визначати ефективність використання майна з точки зору інтересів відповідної територіальної громади, яка є власником цього майна.

Отже для оцінки ефективності використання комунальної власності повинні застосовуватися два підходи:

- економічний (або комерційний), який оцінює ефективність управлінських рішень із точки зору отриманого доходу чи економічної доцільності угоди;
- соціальний, що дозволяє оцінити ефективність управління об'єктами комунальної власності з точки зору користі управлінських рішень для місцевого суспільства, тобто з точки зору таких умов, за яких вирішуються завдання, що не приносять прямої вигоди місцевому бюджету у вигляді надходжень коштів.

В економічній теорії та практиці існує цілий ряд загальноприйнятих показників (груп показників), які дозволяють проаналізувати економічну ефективність використання майна, закріпленого за підприємствами, установами, організаціями;

відобразити ступінь ефективності функціонування підприємства, як цілісного майнового комплексу, із точки зору різних аспектів його діяльності. У загальному вигляді - це показники рентабельності, ділової активності, структури капіталу, фінансової стійкості, ліквідності та інвестиційні критерії. Але слід погодитися з поглядами Т.Б. Лебеди стосовно того, що при визначенні економічної ефективності використання комунального майна, яке перебуває у віданні комунальних підприємств, організацій, виникають певні труднощі та проблеми. В першу чергу, це стосується того, що комунальне майно, передане в управління відповідній установі, як правило, не є самостійним суб'єктом господарювання: "воно використовується у процесі господарської діяльності компанії разом з іншим майном підприємства. У процесі використання майна, взятого в управління (знос, списання, модернізація, добудова, переоснащення) змінюється і структура комунальної власності. На практиці виникають досить серйозні проблеми при визначенні змін, які відбулися у вартості об'єктів комунальної власності, а саме – це проблеми стосовно розподілу приросту окремих складових між частиною взятого в управління майна (майна комунальної власності) та частиною власного майна підприємства" [1, с. 52-53]. Сказане, звісно, накладає певну специфіку на систему фінансових показників, які характеризують економічну ефективність використання комунального майна, переданого в управління.

Відмітимо також й те, що окрім об'єктів, які здатні приносити прибуток до бюджету й ефективність використання яких можна оцінити за допомогою застосування економічних показників, до складу комунальної власності, входять й такі об'єкти, використання яких із самого початку не було спрямоване на комерційний ефект. Утримуючи такі об'єкти, органи місцевого самоврядування переслідують суспільний інтерес, а саме – задоволення колективних інтересів населення, що проживає на території відповідної територіальної громади; забезпечення його основних життєвих потреб у сферах, які віднесені до компетенції місцевої влади. Оцінити ефективність прийняття управлінських рішень по цій групі об'єктів за допомогою традиційних ринкових оцінок (за показниками рентабельності, прибутковості) не є можливим. Тому, беручи до уваги те, що цілі управління такими об'єктами полягають не в максимізації прибутку, а в максимізації соціально спрямованого ефекту при розумному рівні витрат, для оцінки ефективності їх використання слід застосовувати соціальний критерій. У даному випадку необхідно, перш за все, відповісти на питання на скільки зросла якість життя населення, наскільки динамічно розвивається територіальна громада тощо.

Враховуючи необхідність застосування критеріїв оцінки ефективності управлінських рішень, проаналізувавши погляди вітчизняних дослідників щодо цього питання [4, с. 15-35, с. 117] та, враховуючи все сказане вище, нами була опрацьована система показників оцінки ефективності використання комунального майна (у цілому для усіх об'єктів комунальної власності), із точки зору інтересів територіальної громади як власника майна, а також для складання звітності перед органами місцевого самоврядування про результати використання комунальними підприємствами та установами, закріпленого за ними майна комунальної власності (див рис. 1).

Таким чином, доходимо висновку стосовно того, що по відношенню до об'єктів комунальної власності може бути використано два підходи та відповідно дві групи критеріїв оцінки ефективності управлінських рішень.

Використання двох критеріїв оцінки управлінських рішень є основою для поділу об'єктів комунальної власності (залежно від їх ролі у реалізації інтересів власника) на два класи: комерційну власність – власність, яка використовується або може бути використаною у комерційних цілях та операційну – власність, яка використовується

органами виконавчої влади на місцях для реалізації адміністративних, соціальних цілей та повністю утримується за рахунок бюджету.



Рис.1. Система показників оцінки ефективності управління об'єктами комунальної власності

Враховуючи те, що управління об'єктами комерційної власності повинно бути спрямоване на підвищення прибутковості їх використання, оцінювати ефективність експлуатації таких об'єктів, слід, у першу чергу, за показниками прибутковості, розміру дивідендів, що відраховуються до бюджету тощо, тобто за економічними критеріями. Але не слід забувати і про соціальні критерії, а саме, про ефективність

використання об'єктів із точки зору інтересів мешканців відповідної територіальної громади. Управління другою групою об'єктів повинно відповідати задачам оптимізації бюджетних витрат на утримання цих об'єктів, тому, тут перевага повинна віддаватися соціальним критеріям оцінки ефективності прийняття управлінських рішень. Іншими словами, домінантою оцінки ефективності прийняття управлінських рішень, по відношенню до об'єктів комерційної власності, повинні бути економічні критерії, а соціальні – розглядатися у якості субдомінанти. По відношенню до об'єктів операційної власності, навпаки, домінанта – соціальні критерії, а у якості субдомінанти повинні братися до уваги економічні критерії.

Саме критерії ефективності управління об'єктами комунальної власності повинні складати основу вибору можливих форм використання того чи іншого об'єкта. В наш час найчастіше застосовуються такі з них як: передача об'єктів в оренду, господарське відання комунальних підприємств та установ, у користування фізичним та юридичним особам, також об'єкти використовуються в якості внесків в уставні фонди підприємств змішаних форм власності, можуть бути об'єктом концесії, або відчужені шляхом продажу або приватизації.

Та чи інша форма використання комунального майна вибирається власником майна в залежності від поставлених ним цілей. Варто пам'ятати, що по відношенню до об'єктів комунальної власності може бути декілька цілей їх використання, які у свою чергу залежать від багатьох параметрів, а саме – соціальної значимості об'єкта, його прибутковості, законодавчих обмежень на форми управління та приватизацію майна. Саме тому, при виборі певної форми використання об'єкта, органам місцевого самоврядування слід виходити з поточної суспільної корисності; економічної та соціальної ефективності та довгострокових інтересів місцевої влади.

На наш погляд, із метою підвищення ефективності управління комунальним майном, доцільно буде усі об'єкти комунальної власності об'єднати у певні групи та визначити для кожної з них пріоритетні напрямки їх подальшого використання. Пропонуємо наступні групи об'єктів та варіанти управлінських рішень по кожній з них.

Однією з таких груп є місцева казна. Це майно знаходиться у безпосередньому володінні, користуванні та розпорядженні органів виконавчої влади. Ним вони вправі розпоряджатися як вважають за потрібне (з урахуванням законодавчих обмежень), враховуючи його цільове призначення в залежності від виконання довгострокових та короткострокових зобов'язань.

Наступна група - соціально-значимі об'єкти комунальної власності. Це, по перше, об'єкти соціально культурного призначення, необхідні для забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на освіту, охорону здоров'я, відпочинок, тощо. Стосовно цього майна не може бути прийнято рішення про продаж, воно повинне залишитися у комунальній власності, та діяльність цих установ має фінансуватися з місцевого бюджету. По-друге, до складу цієї групи увійшли і спеціальні будинки та споруди [5, с. 27] (наприклад, адміністративні будинки, порти, вокзали тощо), які належать до операційної власності, тобто це майно не може бути безпосередньо використане в комерційних цілях.

Ще одну групу склали об'єкти, необхідні для надання послуг населенню. Сюди віднесено будівлі та споруди житлового фонду, споруди інженерної інфраструктури міста, об'єкти незавершеного будівництва. Майно цієї групи може бути введено у громадський обіг із ціллю отримання прибутків до місцевого бюджету, а саме: передаватися в оперативне управління комунальним підприємствам, в оренду, концесію, бути приватизованим (окрім кола об'єктів комунальної власності, які та

віднесені органами місцевого самоврядування до тих, що не підлягають приватизації). Органи виконавчої влади на місцях можуть приймати участь майном у спільній діяльності.

Що стосується вибору форми управління підприємствами комунальної власності (торгівлі; громадського харчування; побутового обслуговування населення тощо) зазначимо, що після проведення аналізу їх діяльності може прийматися рішення про їх реформування, припинення діяльності, ліквідацію, що потягне за собою продаж закріпленого за ними комунального майна, або його передачу в оперативне управління іншим комунальним підприємствам та закладам.

Результати проведеного дослідження дозволяють зробити наступний висновок: критерієм вибору тієї чи іншої форми використання об'єктів комунальної власності повинна бути як ефективність так і економічна доцільність їх подальшого використання. По кожному об'єкту, віднесеному до певної групи, необхідно розглядати усі можливі варіанти його експлуатації. Абсолютних критеріїв, які дозволять для запропонованих груп об'єктів рекомендувати одну найкращу форму використання немає, оскільки вони в більшій мірі залежать від зовнішніх умов, а не від характеристик об'єкта. При прийнятті управлінського рішення, обов'язково слід враховувати, що ефективність такого рішення для органів місцевого самоврядування не завжди визначається економічними розрахунками, необхідно враховувати і соціальний аспект, оскільки діяльність органів місцевого самоврядування в основному спрямована на вирішення саме соціальних задач відповідної територіальної громади.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку: запропонований підхід до підвищення ефективності управління майном комунальної власності може бути використано для науково-обґрунтованого аналізу діючої системи управління та подальшої розробки пропозицій по її вдосконаленню.

Література

1. Лебеда Т.Б. Некоторые подходы к определению эффективности управления коммунальным имуществом // Теория и практика управления. – 2004. - № 5. – С. 51-55.
2. Лелюк М.П. Удосконалення системи управління комунальною власністю в органах місцевого самоврядування // Теорія і практика державного управління. Вип. 6. Нові механізми раціонального розвитку: Матеріали науково-практичної конференції 12 грудня 2003 р. – Х.: Вид-во Хар РІ НАДУ “Магістр”, 2004. – С. 102-105.
3. Нема О.С. Комунальна власність: специфіка реформування системи управління // Збірник наукових праць: Ефективність державного управління. – 2004. – Вип. 5. – С. 404-411.
4. Встановлення критеріїв оцінювання і стратегічний менеджмент у державному секторі /SIGNA PHARE. – Л., 2000. – 136 с.
5. Економіка нерухомості: Підручник. А.М. Асаул, І.А. Брижань, В.Я. Чевганова. – К.: “Лібра”, 2004. – 304 с.

Резюме

Обосновывается необходимость оценки эффективности управления имуществом коммунальной собственности по экономическим и социальным критериям. Определены приоритетные направления дальнейшего использования собственности территориальных громад.