

*С.А. Соловьева*

## **Стратегический анализ реформирования жилищно-коммунального хозяйства Алтайского края**

За последние три десятилетия исследования проблем стратегического планирования и управления в развитых странах Запада превратились в важное направление экономической науки. Наиболее разработанными остаются теоретические и методические вопросы стратегического планирования и управления на уровне фирм (предприятий).

Следует подчеркнуть, что идеи стратегического менеджмента (управления) уже много лет используются крупными зарубежными корпорациями, а с 80–90-х гг. XX в. начали активно внедряться в практическую деятельность региональных и городских властей. Эффективная социально-экономическая политика должна быть направлена на достижение координации и сотрудничества между органами управления и субъектами экономической жизни.

Стратегическое планирование, как свидетельствует мировой опыт, должно осуществляться на всех иерархических уровнях (*макро-, мезо- и микро-* уровнях) национальной экономики. Это позволит обеспечить тесную увязку общегосударственной стратегии со стратегиями развития регионов, отраслей и предприятий.

В нашей стране научные и методологические основы стратегического планирования и прогнозирования регионального развития разрабатываются в Совете по изучению производительных сил (СОПС) при Российской академии наук и Министерстве экономического развития и торговли РФ. Работа по изучению опыта стратегического планирования развития российских регионов и поиску возможностей его унификации ведется в Ресурсном центре стратегического планирования при Леонтьевском центре (Санкт-Петербург) и Институте экономики города (Москва).

Особое значение приобретает стратегический подход к процессам управления социально-экономическими системами в ходе их реформирования, в частности, в настоящее время, когда органами государственного управления осуществляется импорт институтов рынка.

Согласны с утверждением авторов [1, с. 102; 2, с. 67], что современный темп изменений столь высок, что стратегическое планирование представляется единственным способом формального прогнозирования будущих проблем и возможностей и выступает важнейшим инструментом государственного регулирования хозяйства. С его помощью обеспечивается согласованная целенаправленность функционирования

всех звеньев хозяйственной системы страны и отдельных регионов.

Исходным этапом стратегического планирования является стратегический анализ.

Он требует четкого понимания того, на какой стадии развития находится объект планирования, прежде чем решать, в каком направлении двигаться дальше. Для того чтобы это определить, необходимо сформировать эффективную информационную систему, которая должна обеспечить данные для анализа прошлых, настоящих и будущих ситуаций. Иными словами, главная цель стратегического анализа заключается в информационном наполнении процедуры стратегического планирования и управления. Вместе с тем он предполагает не только процедуру сбора информации, но и ее целенаправленно ориентированную оценку.

В процессе стратегического анализа системно анализируются факторы внешней окружающей среды и ресурсного потенциала объекта планирования (внутренних возможностей) для определения «текущего положения» и выявления условий дальнейшего функционирования и развития. Следовательно, на этапе стратегического анализа формируется необходимая информация, позволяющая наиболее эффективно провести процесс целеполагания и выбора стратегических альтернатив. Результаты стратегического анализа оформляются в виде информационной базы стратегических решений, которая нуждается в постоянном обновлении и уточнении.

Стратегический анализ выступает важнейшим этапом управленческой деятельности при выработке эффективной стратегии, которая определяется следующими моментами:

- правильностью обоснования и выбора долгосрочных целей развития любого объекта планирования;
- глубоким пониманием закономерностей и особенностей функционирования и развития внешней окружающей среды;
- детальной и реальной оценкой собственных ресурсов и возможностей развития объекта планирования.

Наиболее последовательной и комплексной процедурой проведения стратегического анализа, получившей признание как у зарубежных, так и у отечественных исследователей, является SWOT-анализ, который позволяет осуществить оценку внутренней среды фирмы – ее силу и слабость, а также внешних

возможностей и угроз. Это легкий в применении инструмент быстрой оценки стратегического положения компании. SWOT-анализ подчеркивает, что стратегия должна как можно лучше сочетать внутренние возможности компании (ее сильные и слабые стороны) и внешнюю ситуацию (частично отраженную в возможностях и угрозах). Такой анализ проводится по определенной схеме, хотя процедура его проведения и не является полностью формализованной.

Классифицируем потенциальные внутренние сильные и слабые стороны, а также потенциальные внешние возможности и угрозы фирмы, используя работу [3, с. 231], несколько уточнив и перефразируя отдельные моменты применительно к многоотраслевому региональному комплексу.

### **Потенциальные внутренние сильные стороны:**

- полная компетентность в ключевых вопросах;
- адекватные финансовые ресурсы;
- хорошее впечатление, сложившееся об отрасли у потребителей;
- хорошо проработанная функциональная стратегия;
- экономия на масштабах производства;
- собственная технология;
- более низкие издержки (преимущество по издержкам);
- лучшие рекламные кампании;
- опыт в разработке новых товаров и услуг;
- проверенный менеджмент;
- большой опыт (опережение по кривой опыта);
- лучшие возможности производства;
- превосходные технологические навыки; и др.

### **Потенциальные внутренние слабые стороны:**

- нет четкого стратегического направления развития;
- устарелое оборудование;
- низкая прибыльность из-за...;
- недостаток управленческого таланта и умения;
- отсутствие определенных способностей и навыков в ключевых областях деятельности;
- плохо зарекомендовавшая себя стратегия;
- внутренние производственные проблемы отставания в области исследований и разработок;
- слишком узкий ассортимент продукции и услуг;
- недостаточный имидж на рынке;
- плохая сбытовая сеть;
- неудовлетворительная организация маркетинговой деятельности;
- недостаток денег на финансирование необходимых изменений в стратегии;
- высокие издержки; и др.

### **Потенциальные внешние возможности:**

- способность обслужить дополнительные группы клиентов или выйти на новые рынки или новые сегменты рынка;

– пути расширения ассортимента продукции (перечня услуг), чтобы удовлетворять больше потребностей клиентов;

- способность использовать навыки и технологические ноу-хау в выпуске новой продукции или в новых видах уже выпущенной продукции и услуг;
- вертикальная интеграция;
- возможность быстрого развития в связи с резким ростом спроса на рынке;
- появление новых технологий; и др.

### **Потенциальные внешние угрозы:**

- рост продаж продуктов-субститутов;
- медленный рост рынка;
- дорогостоящие законодательные требования;
- высокая зависимость от снижения спроса и этапа жизненного цикла развития бизнеса;
- растущая требовательность потребителей и поставщиков;
- изменение потребностей и вкусов покупателей;
- неблагоприятные демографические изменения; и др.

Достаточно широко распространено мнение, что сила и слабости обуславливаются ресурсным потенциалом социально-экономической системы как объекта планирования. Такая оценка предполагает прежде всего оценку собственных ресурсов планируемого объекта, включая:

- оценку природных (физических) ресурсов;
- оценку финансовых ресурсов;
- оценку человеческих ресурсов;
- оценку административной структуры управления;
- оценку нематериальных активов.

Остановимся на требованиях и особенностях в реформировании жилищно-коммунального хозяйства Алтайского края и выявим его сильные и слабые стороны.

Под жилищно-коммунальным хозяйством следует понимать многоотраслевой комплекс, включающий в себя предприятия жилищной (по содержанию и ремонту жилых помещений) и коммунальной сферы и формирующий внешний облик и условия жизнедеятельности городов и других населенных пунктов [4, с. 297].

Жилищно-коммунальный комплекс региона является крупной, специфической и сложной подсистемой региональной экономики, которая в свою очередь состоит из множества взаимосвязанных подсистем.

Рассматриваемая система является открытой, т.е. взаимосвязанной с такими сферами, как энергетический комплекс, жилищное строительство, социально-экономическая сфера и др. Она обладает свойством эмерджентности: потенциал всего комплекса может быть большим, равным или меньшим суммы потенциалов составляющих ее элементов. Как любая управленческая структура, система управле-

ния жилищно-коммунальным комплексом региона подразделяется на управляющую и управляемую подсистемы, на субъект и объект, т.е. обладает свойством иерархичности.

Характерными чертами существующей системы управления ЖКХ края является отсутствие стратегических целей и направленности на решение стратегических задач. Фактически действующая система реагирует лишь на конкретные импульсы и нацелена на решение текущих задач в аварийно-восстановительном режиме, что явно недостаточно. Такой режим работы не обеспечивает решения острейших проблем данного комплекса. Формирование стратегии развития краевого комплекса ЖКХ позволит осуществлять его реформирование более целенаправленно.

Прежде чем решать, в каком направлении следует проводить дальнейшее реформирование жилищно-коммунального комплекса края, необходимо четко определить, на какой стадии развития он находится. Опираясь на методику стратегического планирования, можно утверждать, что исходным этапом для этого является стратегический анализ.

Жилищно-коммунальное хозяйство, как уже отмечалось выше, – важнейшая социально-экономическая сфера народного хозяйства, обеспечивающая жизнь и работу населения, а также предприятия различных отраслей народного хозяйства необходимыми услугами: водоснабжением (горячая и холодная вода), электроснабжением, газоснабжением и т.п. Жилищно-коммунальные услуги занимают значительный удельный вес в структуре услуг, потребляемых населением, поскольку относятся к товарам первой необходимости. Это обстоятельство обеспечивает предприятиям отрасли устойчиво высокий спрос на их услуги. Несмотря на существующие проблемы, подотрасли ЖКХ Алтайского края выполняют значительные объемы работ, которые позволяют обслуживать около 2,6 млн чел., 50245,9 тыс. кв. м жилой площади, 632 тыс. квартир. Стоимость ежегодно оказываемых услуг составляет примерно 4% от ВРП края [5, с. 7].

Количество услуг увеличивается с вводом новых жилых площадей и может меняться в зависимости от происходящего физического и морального старения жилья. Чем больше износ, тем больше спектр оказываемых услуг. Таким образом, одно из главных достоинств отрасли – *стабильный спрос с тенденцией долгосрочного роста*.

Еще одной бесспорно сильной стороной отрасли является *большой производственный опыт и применение собственных технологий*.

Монопольное положение большинства предприятий на рынке коммунальных услуг также является сильной стороной. На сегодняшний день, по данным Министерства по антимонопольной политике РФ (МАП), российский рынок ЖКХ представляет собой смешанный тип рынка, с наличием конкурентных

и монопольных секторов. Огромным потенциалом для создания конкурентной среды обладают рынки жилищных услуг и услуг по управлению жилищным фондом. Монополизированный рынок ЖКХ представлен в основном коммунальными услугами, привязанными к инженерным сетям, которые оказывают локальные монополисты. Из них к естественным монополистам согласно Закону РФ «О естественных монополиях» относятся только предприятия, осуществляющие транспортировку газа по трубопроводам и оказывающие услуги по передаче электрической и тепловой энергии. Однако, несмотря на то, что существуют ограниченные возможности формирования конкурентной среды в сфере естественных локальных монополий, определенные пути есть и здесь. Так, например, возможно создание конкурентной среды на отдельных этапах предоставления коммунальных услуг (сезонные ремонтные работы капитального характера, закупка топлива и материалов и т.д.) с привлечением подрядных организаций любых форм собственности [6, с. 3].

К внутренним слабым относятся следующие стороны ЖКХ.

В отрасли отсутствует хорошо проработанная функциональная стратегия. Если с большой долей допущения принять за базовую (генеральную) стратегию «Основные направления по реформированию и модернизации жилищно-коммунального хозяйства в Алтайском крае на 2002–2010 годы», то пути и способы достижения специфических целей, стоящих перед структурными подразделениями жилищно-коммунального комплекса, на сегодняшний день не определены.

Указанный документ был принят постановлением администрации Алтайского края №372 в июле 2002 г. Во вводной части записано: «Основные направления» призваны способствовать осуществлению на территории края подпрограммы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» [7, с. 2]. Видимо, поэтому краевая программа в сокращенном варианте повторяет федеральную как по структуре, так и по содержанию.

Основные цели реформы, провозглашенные федеральной подпрограммой, – повышение устойчивости и надежности функционирования жилищно-коммунальных систем жизнеобеспечения населения, привлечение инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс, улучшение качества жилищно-коммунальных услуг с одновременным снижением нерациональных затрат, адресная социальная защита населения в оплате жилищно-коммунальных услуг.

На уровне края в целевом блоке «Основных направлений» зафиксировано: «Цель – повышение эффективности и надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения, дальнейшее

формирование в жилищно-коммунальном хозяйстве рыночной системы хозяйствования» [7, с. 4].

Как в национальном, так и в региональном масштабах в течение пяти прошедших лет не удалось достичь установленных программами целей, за исключением двух моментов. Повсеместно устранено перекрестное субсидирование, и финансовая поддержка отдельных категорий граждан приобрела действительно адресный характер путем создания системы персонализированных счетов. Порядок перехода на эту систему с 1 января 2006 г. и организация работы с населением по выдаче субсидий представляют элемент внешних угроз отрасли.

В связи с медленным ходом реформ Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2005 г. №865 приняты дополнительные меры по реализации Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы». В частности, отмечается, что в 2002–2005 гг. не удалось достичь ощутимого продвижения по следующим показателям реализации Программы: среднее время ожидания предоставления жилых помещений социального использования практически не изменилось и составляет около 20 лет; износ основных фондов коммунального комплекса сохраняется на уровне 60% и имеет тенденцию к увеличению; содержание жилищного фонда и коммунальных услуг находится на неудовлетворительном уровне и не соответствует не только потребностям и ожиданиям населения, но и общему объему финансовых ресурсов, направляемых в этот сектор экономики.

В качестве основной причины неэффективности жилищно-коммунального хозяйства разработчики видят сохранение нерыночных принципов функционирования в секторе, где могут и должны нормально развиваться рыночные отношения.

По мнению автора данной статьи, основной причиной является отсутствие стратегического подхода к процессам реформирования и слабая координация деятельности субъектов управления всех уровней, объектов ЖКХ, населения и других потребителей жилищно-коммунальных услуг. Как уже отмечалось, рыночные отношения привносятся в нашу страну извне и процесс их развития требует целенаправленной, сознательной деятельности в целях снижения рисков разрушительных последствий их спонтанного действия. С другой стороны, использование стратегического подхода к процессам трансформации позволит предотвратить практику примитивного дележа государственных ресурсов, выделяемых на эти цели, и устранить бюрократические преграды там, где уже сформировались условия конкурентной деятельности.

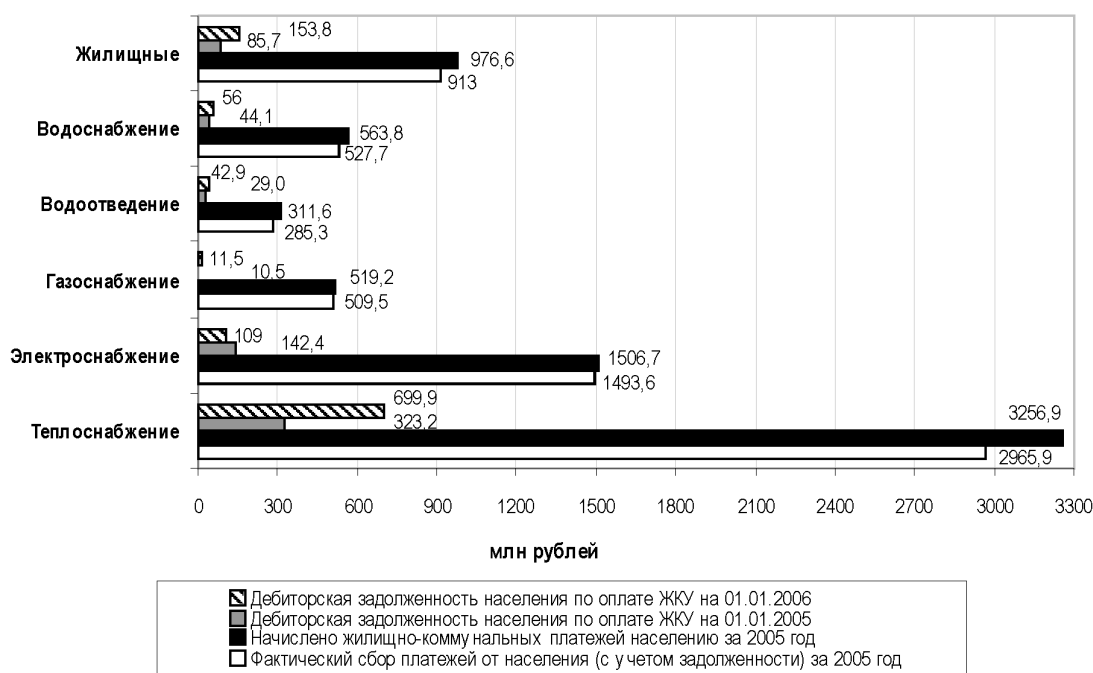
Позитивным шагом в реализации задач улучшения функционирования ЖКК края стало принятие закона Алтайского края «Об утверждении краевой целевой программы «Модернизация жилищно-коммунального комплекса Алтайского края на 2007–2010 годы»,

в которой намечены конкретные мероприятия по капитальному ремонту объектов и внедрению технических и технологических новшеств. В ее состав вошли также меры по газификации семи районов края. В части газификации Алтайский край выступает как объект стратегической программы по газификации регионов России ОАО «Газпром». Реализация проекта осуществляется успешно благодаря значительному объему финансирования, который выделяет «Газпром», – более 500 млн руб. Газификация городов и районов края способствует снижению издержек при выработке тепловой и электрической энергии и улучшению экологической обстановки. Повышение уровня газификации жилищного фонда до 10% и перевод 40% котельных на газ к началу 2009 г. следует считать внешней возможностью, которая окажет сильное влияние на развитие отрасли и должна быть учтена при формировании стратегии.

На сегодняшний день, как следует из проведенного анализа программных документов, ни в одном из них не сформулирована главная цель или, по-другому, миссия краевой системы ЖКХ. Таким образом, наше первоначальное допущение о наличии базовой стратегии оказалось ошибочным, и поэтому одной из существенных внутренних слабых сторон ЖКХ края будем считать *отсутствие как базовой стратегии, так и функциональных стратегий*.

Следующая проблема – *недостаток финансовых средств* не только на развитие, но и на текущую деятельность. Так называемое «недофинансирование» отрасли берет свое начало еще с дореформенного периода, когда бюджет был главным источником финансирования жилищно-коммунального хозяйства, а расходы населения на оплату жилищно-коммунальных услуг составляли незначительную величину в общих расходах населения. В 1990-е гг. тарифы на жилищно-коммунальные услуги не были затронуты в процессе либерализации цен, и эта сфера во все большей степени становилась дотационной. Муниципальные бюджеты, на которые было возложено бремя содержания жилищно-коммунальной сферы, не имели достаточно средств, и, как следствие, недофинансирование отрасли приобрело хронический характер. Выступив на начальном этапе экономических реформ в роли амортизатора социальных последствий, жилищно-коммунальная сфера Российской Федерации к настоящему времени сама превращается в источник угроз для социального и экономического развития страны.

В 2005 г. дебиторская задолженность за оказанные жилищно-коммунальные услуги всем группам потребителей составила 3230,1 млн руб. (в 2004 г. – 3092,7 млн руб.), в том числе за счет неплатежей населения – 1073,1 млн руб. (в 2004 г. – 634,9 млн руб.). Наглядно ситуация по неплатежам населения отражена на диаграмме [5, с. 55].



Задолженность населения за оказанные жилищно-коммунальные услуги

Кредиторская задолженность составила 9739,0 млн руб. (в 2004 г. – 7350,3 млн руб.), из нее по платежам в бюджет – 1007,7 млн руб. (в 2004 г. – 1014,1 млн руб.).

Следующая внутренняя слабая сторона – *устаревающие не только морально, но и физически основные фонды предприятий отрасли.*

Более половины аварий и повреждений водопроводных и тепловых сетей происходит по причине их износа. По состоянию на 1 января 2006 г. 30% тепло- (1221 км) и 25% водопроводных сетей (3000 км) имеют стопроцентный износ. Кроме того, износ тепловых (2035 км) и водопроводных сетей (7000 км) составляет свыше 50%. В силу этих объективных причин потери тепла в сетях составляют свыше 30% от выработки, а непроизводительные потери водопроводных сетей – около 24% от объема воды, подаваемой потребителям. Количество аварийных ситуаций и повреждений в системе водоснабжения превышает 1,7 на 1 км сетей, в теплоснабжении – более 2,3 аварий на 1 км сетей.

Около 60% объектов жилищного фонда (28 млн кв. м) требуют капитального ремонта, в том числе 7,1% (2 млн кв. м) – неотложного, объем ветхого и аварийного жилья составляет 1,1 млн кв. м. Истекли сроки полной замены инженерного оборудования и подводящих сетей в жилых домах первых массовых серий, общей площадью 22421,1 тыс. кв. м, построенных до 1960-х гг. Около 560 лифтов (15,4%) выработали свой ресурс и должны быть остановлены [8, с. 3].

Одна из важнейших характеристик успешной работы – хороший имидж предприятия на рынке товаров или услуг.

В советский период, а особенно за годы реформ предприятия ЖКХ получили имидж крайне безответственных организаций, производственный персонал которых характеризуется низкой профессиональной культурой, часто выполняет работу с качеством, не соответствующим ожиданиям потребителей, стремится к дополнительной оплате труда непосредственно от клиента.

Имидж предприятий-поставщиков энергоресурсов связан в сознании потребителей с постоянным и беспрецедентным ростом тарифов на услуги отопления, водоснабжения, поставку электрической энергии при отсутствии действенного контроля их деятельности со стороны регулирующих органов.

Муниципальные предприятия жилищного хозяйства даже при многократно возросших тарифах и доведении их до 100% оплаты населением по-прежнему «латают дыры», не обеспечивая должного внимания содержанию придомовых территорий, лифтов, подъездов и т.д.

Возникающие в последние два-три года частные предприятия по оказанию услуг содержания и эксплуатации жилья пока не завоевали доверия со стороны потребителей. Об этом свидетельствует статистика охвата жилищного фонда края услугами таких предприятий. По данным управления по ЖКХ и газификации на 01.07.2006 г. доля жилфонда, собственники которого выбрали для обслуживания частные компании, не превышает 8% от всей обслуживаемой площади. Таким образом, *отсутствие положительного имиджа предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги,* – одна из слабых сторон отрасли.

Еще одна внутренняя отрицательная сторона отрасли и большинства входящих в ее состав предприятий – *слабый менеджмент*. В текущей деятельности и в мероприятиях по модернизации отрасли уделяется внимание техническим проектам и формальным обоснованиям потребностей в дотациях. Для эффективного менеджмента в сфере услуг необходим комплексный учет всех аспектов деятельности: персонала, процедур, измерений, обеспечения, условий работы, потребностей клиентов. Основная причина – нехватка высококвалифицированного управленческого персонала, обладающего знаниями не только в области технологий, но и в сфере менеджмента, маркетинга, теории организаций и т.п.

Одной из серьезных проблем, существующих сегодня в отрасли, является проблема *низкого кадрового потенциала*. Финансирование по остаточному принципу не позволяет поддерживать достойный уровень оплаты труда работников жилищно-коммунальных предприятий. Например, в 2004 г. среднемесячная номинальная начисленная заработная плата по ЖКК края (вместе с непроизводственными видами бытового обслуживания населения) составила 3477,5 руб., в жилищном хозяйстве – 3027,4 руб., в коммунальном хозяйстве – 3754,3 руб., а в среднем по краю – 4211,7 руб. Выборочным обследованием предприятий отрасли установлено, что доля персонала с высшим (техническим, юридическим, экономическим и др.) образованием составляет 4,4%. Работники, имеющие большой стаж в отрасли, составляют меньшинство: 10% – от 10 до 15 лет и 4,7% – от 15 до 25 лет. Численность персонала со стажем работы до одного года составляет 46%, что позволяет предположить большую текучесть. Возрастной состав работников отрасли характеризуется следующими данными: до 30 лет – 15%; более 50 лет – 29%.

Одной из потенциально слабых сторон анализируемого объекта при проведении SWOT-анализа

признается *неудовлетворительная маркетинговая деятельность*. В нашем случае – ее *полное отсутствие*. Отчасти это объясняется постоянством спроса на ЖКУ как на услуги первой необходимости. Однако именно с помощью такого инструментария маркетинга, как анализ рынка, сегментирование, формирование комплекса маркетинга, можно понять и лучше удовлетворить разнообразные потребности. Игнорирование маркетингового подхода к деятельности, отсутствие системы маркетинговой информации оборачивается такой серьезной проблемой, как невозможность увидеть перспективы развития предприятий отрасли.

Итак, в ходе исследования установлены внутренние сильные и слабые стороны жилищно-коммунального хозяйства Алтайского края:

а) сильные стороны:

- стабильный спрос с тенденцией долгосрочного роста;

- большой производственный опыт и применение собственных технологий;

- монопольное положение большинства предприятий на рынке;

б) слабые стороны:

- отсутствие базовой и функциональных стратегий;

- недостаток финансовых средств;

- устаревшие не только морально, но и физически основные фонды предприятий отрасли;

- отсутствие положительного имиджа предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги;

- слабый менеджмент;

- низкий кадровый потенциал;

- отсутствие маркетинговой деятельности.

Основные приоритеты дальнейшего развития отрасли должны быть сформулированы с учетом выявленных особенностей.

## Библиографический список

1. Видяпин, В.И. Государственное регулирование рыночной экономики / В.И. Видяпин, В.Г. Князев, В.А. Попов. М., 2002.

2. Друкер, П.Ф. Задачи менеджмента в XXI веке / П.Ф. Друкер : пер. с англ. М., 2003.

3. Томпсон, А.А. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии : учебник для вузов / А.А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд : пер. с англ. / под ред. Л.Г. Зайцева, М.И. Соколовой. М., 1998.

4. Соловьева, С.А. Теоретические аспекты исследования тенденций формирования рынка жилищно-коммунальных услуг / С.А. Соловьева // Экономика и бизнес: позиция молодых ученых : материалы междунар. конф. Барнаул, 2005.

5. Об отдельных аспектах хода реформы жилищно-коммунального хозяйства Алтайского края за 2005 год : стат. бюл. / Территориальный орган Федеральной службы гос. статистики по Алтайскому краю. Барнаул, 2006.

6. Об естественных монополиях : Федеральный Закон РФ от 17 августа 1995 г. №147-ФЗ // Консультант+.

7. Об утверждении «Основных направлений по реформированию и модернизации жилищно-коммунального хозяйства в Алтайском крае на 2002–2010 годы» : постановление Администрации Алтайского края от 8 июля 2002 г. №372 // Консультант+.

8. Об утверждении краевой целевой программы «Модернизация жилищно-коммунального комплекса Алтайского края на 2007–2010 годы» : Закон Алтайского края от 7 июля 2006 г. №70-ЗС // Консультант+.