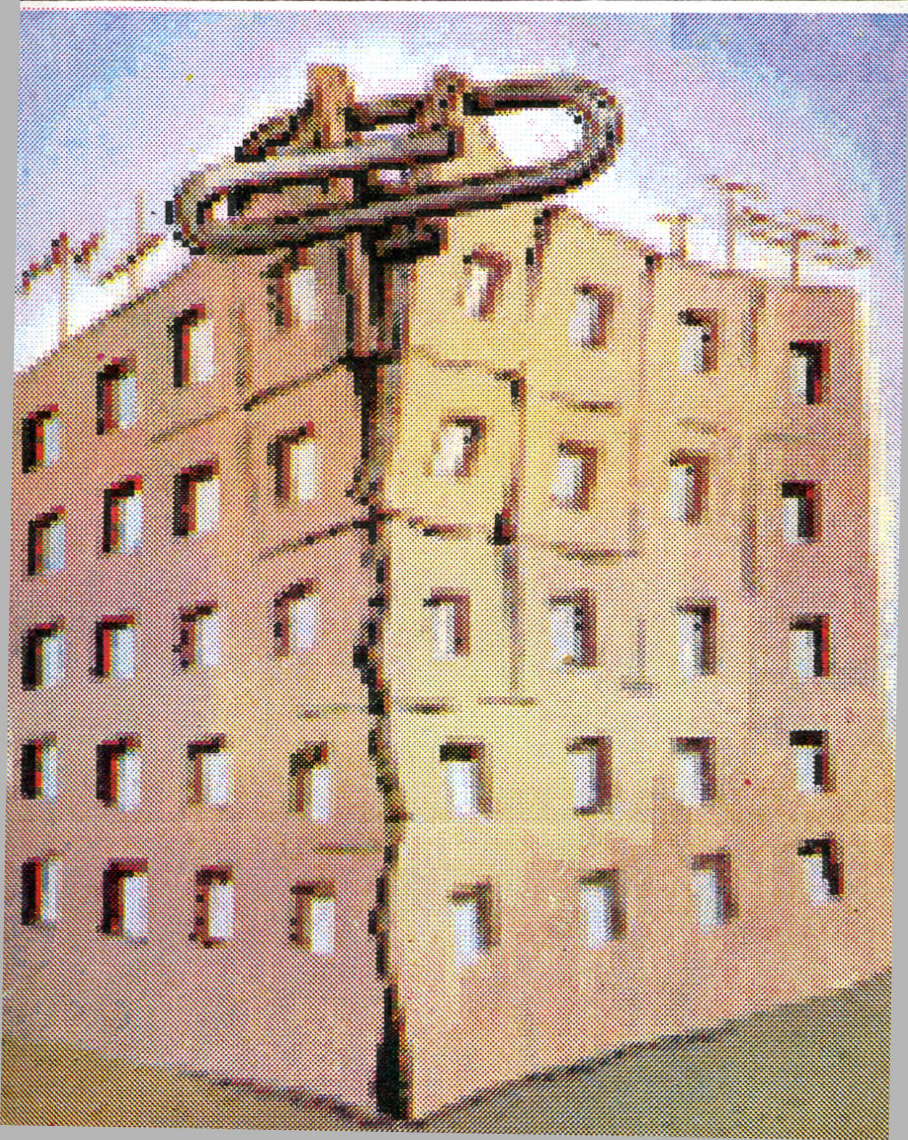


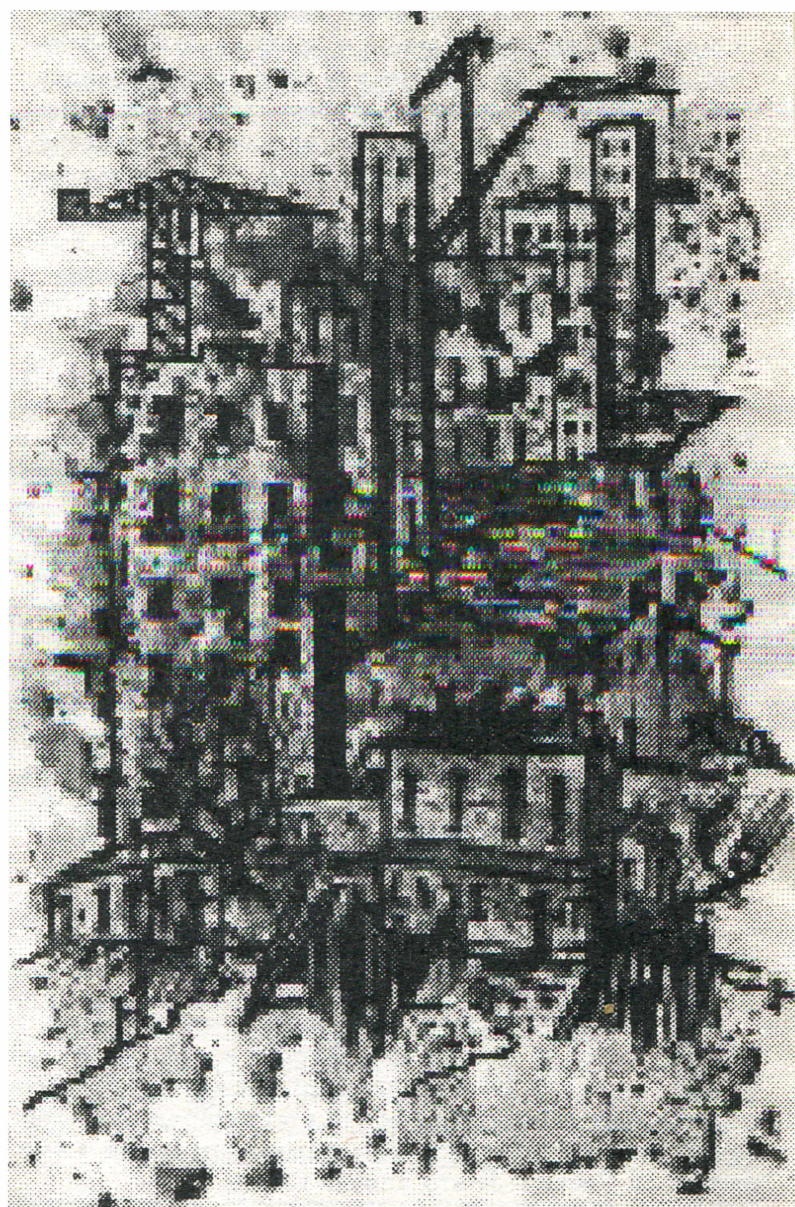
2/95

DK

ISSN 0131-7652







# КОНТРАКТНО-ДОГОВОРНАЯ МОДЕЛЬ ВМЕСТО ТРЕСТОВСКОЙ СИСТЕМЫ:

новосибирский опыт реформирования  
в жилищном обслуживании

О. БЕССОНОВА,  
С. КРАПЧАН,

Институт экономики и организации промышленного  
производства СО РАН,  
Новосибирск

Р. О'САЛЛИВАН,

Агентство международного развития при правительстве США

---

В статье изложены результаты исследований 1992–1994 гг.,  
выполненных при содействии мэрии г. Новосибирска

---

*Структура управления  
и финансирования жилищного хозяйства  
типична для государственного хозяйства,  
что позволяет рассматривать эту отрасль  
как модель государственной экономики.  
Поэтому направление, скорость протекания  
и успешность реформ в этой сфере  
служат надежным индикатором  
того, какой глубины достигли  
экономические преобразования в России.*

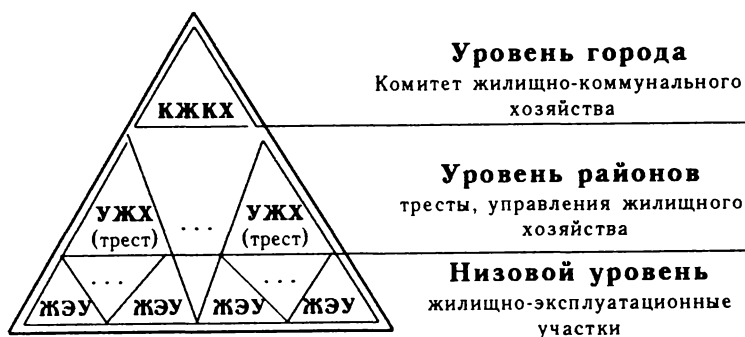
# ТРЕСТОВСКАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ

*Трест представляет собой «форму монополии, при которой входящие в нее предприятия полностью теряют свою производственную, финансовую и юридическую самостоятельность и подчиняются единому управлению».*

Современный словарь иностранных слов

## **Организационная структура и финансовый механизм**

Управление обслуживанием муниципального жилищного фонда Новосибирска, как и большинства крупных городов России, представляло собой вертикальную многозвенную структуру (рис.1).



**Рис. 1. Вертикальная многозвенная структура управления обслуживанием муниципального жилья в Новосибирске, 1994 г. (трестовская модель)**

На уровне города обслуживание муниципального жилья возглавлялось городским жилищным управлением. В каждом из районов города были созданы жилищно-ремонтные тресты. При образовании районных трестов им были переданы объемы финансирования и сумма нормативных штатных расписаний всех вошедших в их

состав домоуправлений, ставших в новой системе управления жилищно-эксплуатационными участками – ЖЭУ. С тех пор ЖЭУ потеряли самостоятельность в распоряжении финансовыми средствами.

По мнению авторов, основные причины кризиса жилищно-коммунального хозяйства кроются в сущности вертикальной многозвенной структуры управления и присутствии в ней финансового механизма.

### ***Манипулирование фондом оплаты труда и сметой расходов***

С момента своего возникновения тресты стали повсеместно создавать специализированные службы с общерайонными функциями. Например, было централизовано складское хозяйство: склады в домоуправлениях ликвидировались, центральный склад и отдел снабжения были созданы в тресте. При трестах стали также создаваться ремонтно-строительные участки (РСУ), аварийно-диспетчерские службы и т. д.

Новые внутривластные структуры создавались путем переструктурирования штатного расписания. Позиции соответствующих работников (кладовщиков, маляров, плотников, сантехников) убирались из штатных расписаний ЖЭУ и передавались вновь образованным службам, причем число ставок и полагающийся фонд оплаты труда, как правило, были меньше суммы забранных из ЖЭУ. Таким способом возник первый источник экономии фонда заработной платы, которой распоряжалось руководство треста.

При образовании трестов в организацию труда рядовых работников – дворников, слесарей, электриков – стал внедряться бригадный метод: бригада с меньшим, чем предусмотрено штатным расписанием, числом работников, выполняла весь положенный объем работ. Каждый из членов бригады получал доплату дополнительно к ставке штатного расписания. Но сумма доплат была меньше нормативного фонда, полагающегося на недостающих работников. Экономия фонда оплаты

труда также оставалась в распоряжении руководства треста.

Нормативный порядок оплаты труда предполагал еще и выплату премий (в долях от основной ставки) за качество выполнения работы. Бюджетная дотация, получаемая жилищными трестами на плановый фонд оплаты труда работников, обычно включала в себя полную величину всех премий, которые могли быть получены работниками. Оценка качества выполнения работ проводилась руководством треста, которое могло лишиться низовые звенья премий. Поэтому выплачивался обычно не весь объем премиального фонда, а невыплаченные премии составляли еще один источник экономии фонда оплаты труда.

Таким образом, при трестовской модели управления жилищным хозяйством образовывался излишек фонда оплаты труда, которым трест распоряжался самостоятельно. Часть этой экономии направлялась на премирование, а оставшаяся часть шла на оплату труда будущих новых звеньев аппарата управления и служб треста. Например, в одном из самых крупных районов города этот излишек позволил сформировать дополнительное звено между трестом и ЖЭУ – жилищные управления (ЖУ).

Поскольку экономия фонда оплаты направлялась в основном на расширение трестовского управленческого звена, то оно было заинтересовано в том, чтобы низовое звено регулярно недополучало положенные ему по штатному расписанию средства.

Ранее в сметах жилищных трестов существовало жесткое разграничение между фондом оплаты труда и другими статьями. В 90-е годы, когда уровень заработной платы бюджетников резко отстал от других отраслей, жилищным трестам было разрешено использовать часть средств сметы на повышение оплаты труда.

Одним из способов увеличения фонда оплаты труда стало введение «доплат на питание» за счет сметы общих расходов. Вместо фонда оплаты труда возник фонд

потребления, объединяющий все формы получения доходов: заработную плату, материальную помощь, доплаты на питание и др.

Доплаты на питание получали постоянные работники в зависимости от количества отработанных дней. Дневная ставка доплат на питание первоначально была единой по тресту и определялась руководством треста исходя из величины общей неиспользованной части сметы, которую можно было направить на эти цели. Затем доплаты на питание стали выплачиваться из расчета за каждый календарный день месяца. Сегодня в ряде трестов эти доплаты выше у административно-управленческого персонала и ниже – у рядовых работников, у последних они ставятся в зависимость от результатов и качества труда. Доплаты на питание обычно проводятся по статье «Прочие расходы», в которых они составляют до 50%<sup>7</sup>.

Другой способ перераспределения части сметы в фонд оплаты труда – создание при тресте собственных производственных служб. Средства, которые предназначались в сметах на выполнение, например, строительно-ремонтных работ, шли на оплату труда работников трестовского РСУ. Таким образом, все большая часть средств охватывалась механизмом формирования и перераспределения экономии оплаты труда. Основная часть этих неиспользуемых по прямому назначению средств направлялась в конечном счете на развитие управленческих звеньев.

### ***Бюрократизация и ухудшение качества обслуживания***

Результатом многолетнего действия трестовской модели управления стало искажение исходных экономических пропорций.

Во-первых, по штатным расписаниям соотношение административно-управленческого персонала (АУП) и рядовых работников должно составлять в среднем 1 : 8, а фактически составляет примерно 1 : 4.

Во-вторых, разница в уровне оплаты труда рядовых работников и АУП по штатному расписанию должна была составлять 1,7 раза, фактически же в 1994 г. составляла 4 раза.

В-третьих, в фонде оплаты труда доля АУП относительно исходного состояния возросла, в то время как рядового персонала – уменьшилась.

Рост доли затрат АУП треста произошел за счет перераспределения в его пользу получаемой всем коллективом экономии фонда оплаты труда. Эта экономия была направлена на увеличение числа управленческих позиций, а также на увеличение фактически получаемых ими доходов за счет принятой технологии распределения ежемесячных и разовых премий, доплат на питание и др. Например, для низкооплачиваемых работников премии не предусматривались или составляли по нормативу не более 10–30% от заработной платы, в то время как норматив премий для высокооплачиваемого управленческого звена составлял 50%.

Поскольку относительная численность рядовых работников уменьшалась, объем трудовой нагрузки, приходившейся на каждого из них, увеличивался. При этом рост нагрузки не сопровождался пропорциональным увеличением фактической оплаты труда. Например, часто слесари-сантехники в ЖЭУ работали втроем вместо семерых, а получали только за пятерых. Естественно, работники уменьшали фактические трудозатраты.

Все это породило ухудшение качества жилищного обслуживания. Чтобы противостоять этим тенденциям, принимались решения об усилении контроля за качеством работы. Но ни увеличивающийся штат контролеров, ни новые административные методы организации и стимулирования труда не улучшили качество жилищного обслуживания, которое уже не соответствовало стандартам, предусмотренным штатными расписаниями и отраслевыми инструкциями.

По объяснениям руководителей неблагоприятная ситуация в отрасли связана с хронической нехваткой



рядовых кадров и низким уровнем зарплаты, поэтому, по их мнению, улучшить качество жилищного обслуживания можно только за счет дополнительных бюджетных средств.

На самом деле возник замкнутый круг. Перераспределение части фонда оплаты труда в верхние звенья управления привело к тому, что заработная плата рядовых работников перестала соответствовать фактически выполняемому ими количеству норм. В связи с этим у рядовых работников снижалась мотивация к труду и, соответственно, качество работы. Для поддержания стандартов обслуживания требовалось постоянное увеличение штата контролеров и управленцев. Тем самым увеличивалась потребность в средствах на содержание аппарата управления. А это, в свою очередь, вновь приводило к необходимости экономии фонда оплаты труда за счет рядовых работников и перераспределения ее в верхние звенья управления.

### ***Затратный характер трестовской системы***

Финансовый механизм трестовской модели управления жилищным обслуживанием сформировался к концу 70-х годов и олицетворял собой монопольную природу деятельности бюджетных организаций.

Специфика бюджетных организаций, какими являлись жилищные тресты, определила особенности их финансовых взаимоотношений с местным бюджетом. В экономической науке такой тип отношений известен как «мягкие бюджетные ограничения»<sup>1</sup>. Их сутью является покрытие за счет бюджета всех предъявляемых монопольными структурами фактических затрат, даже если они превысили запланированные. В 90-е годы, несмотря на ограниченные возможности местных бюджетов и снижение эффективности работы жилищных трестов, эта практика сохранялась.

При этом руководители жилищных трестов постоянно жаловались на нехватку финансов. Более того, в

---

<sup>1</sup> Корнаи Я. Дефицит. М.: Наука, 1991. С. 328–331.

1993 г. жилищные тресты Новосибирска потратили столько средств, что для покрытия этих расходов не хватило ни сверхплановой дотации, ни сверхплановых собранных трестами доходов. Поэтому 13% всех произведенных ими за 1993 г. затрат пришлось возмещать за счет средств бюджета в 1994 г. Общее превышение расходов муниципальных жилищных организаций над доходами составило в 1993 г. 48,5 млн руб.

Мягкие бюджетные ограничения в сочетании с перераспределительно-бюрократическим финансовым механизмом трестовской модели управления привели жилищное хозяйство к кризису, когда любой рост затрат, независимо от уровня инфляции, уже не приводил к улучшению качества жилищного обслуживания. Руководители все большую долю рабочего времени тратили на постоянное обоснование все возрастающих запросов на бюджетные средства, что отвлекало их от непосредственной работы по реорганизации жилищного обслуживания.

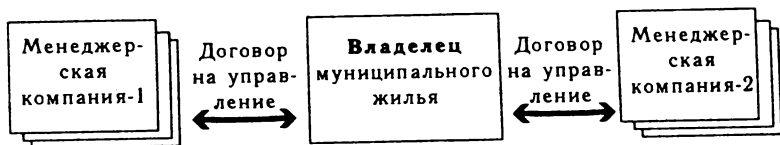
## **КОНТРАКТНО-ДОГОВОРНАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ**

В 1992–1994 гг. в Новосибирске в соответствии с договором о технической помощи между правительством РФ и Агентством международного развития при правительстве США стали осуществляться демонстрационные проекты по обслуживанию муниципального жилищного фонда менеджерскими компаниями.

Была предложена новая модель организации жилищного обслуживания, принципиально изменившая положение низового обслуживающего звена, которому в полной мере переданы основные права и ответственность. Главным элементом предлагаемой управленческой модели стали менеджерские компании.

Вместо жилищных трестов обслуживание муниципального жилищного фонда по контракту осуществляет менеджер, выбираемый на конкурсной основе, органи-

зующий (использующий) для этих целей собственную компанию (рис. 2).



**Рис. 2. Контрактно-договорная модель обслуживания муниципального жилья**

Обслуживание части муниципального жилищного фонда, с полагающимися этому фонду величиной бюджетной дотации, нормативным штатным расписанием, основными (за исключением жилищного фонда) и оборотными средствами, передается менеджерской компании, которая самостоятельно распоряжается этим как юридическое лицо.

Администрация, на балансе которой остается жилищный фонд, выполняет роль владельца фонда, права, обязанности и функции которого специально оговариваются, в отличие от анонимного, неопределенного владельца бывшей государственной собственности в жилищной сфере.

Между владельцем жилищного фонда и менеджерской компанией составляется договор на управление, в котором предусмотрены взаимные права и обязанности по выполнению конкретных работ. Объем финансирования, определяемый по смете, согласованной между владельцем и менеджерской компанией, является обязательной к исполнению величиной и передается владельцем по согласованному графику.

Выбор менеджера (менеджерской компании) осуществляется владельцем в ходе открытого конкурса претендентов, которыми могут являться фирмы или частные лица, что отличается от практики назначения руководителя жилищной организации вышестоящим руководством.

В смете расходов отдельной строкой оговаривается фиксированная величина «менеджерского вознаграждения», которое менеджеры получают на протяжении действия контракта. Его величина определяется договором между владельцем и компанией, в то время как затраты треста «растворены» в общей смете расходов.

Взаимоотношения менеджерской компании с работниками осуществляются на основе контрактов (срочных трудовых договоров), где указаны конкретные обязанности и точная сумма вознаграждения. Дополнительные выплаты и премии не предусматриваются. Мотивацией качественной работы менеджерских компаний и нанятых работников является угроза расторжения договора или трудового контракта.

Показатель успешности работы менеджерской компании – удовлетворенность жильцов. Рост их неудовлетворенности может привести к расторжению договора. Вместо внутриведомственного контроля вышестоящей организации результаты деятельности менеджерской компании оценивают, с одной стороны, владелец, с другой – потребитель.

Итак, основные черты контрактно-договорной модели управления:

- выделение нового субъекта – владельца жилищного фонда;
- выбор менеджеров по конкурсу;
- заключение договора на управление между владельцем и менеджером;
- жесткие бюджетные ограничения;
- финансовая самостоятельность менеджерских компаний;
- фиксированное менеджерское вознаграждение;
- наем персонала по контрактам;
- оценка потребителей как критерий успешности работы.



## **Финансовый механизм и менеджерское вознаграждение**

Основное отличие демонстрационных проектов от трестовской модели – разграничение смет основных субъектов деятельности. В трестовской модели единственным получателем и распорядителем бюджетных средств на содержание жилья являлся трест, который одновременно выполнял функции представителя владельца обслуживаемого жилищного фонда. В контрактно-договорной системе имеются две обособленные сметы доходов и расходов – смета представителя владельца, заключающего договор на управление с менеджерской компанией, и смета самой компании.

Самый важный элемент нового финансового механизма – менеджерское вознаграждение, которое замещает фонд потребления АУП треста. Величина менеджерского вознаграждения фиксируется в договоре и не может быть увеличена за счет перераспределения средств сметы. Поэтому менеджеры и не заинтересованы в экономии какой-либо части сметы (средств на оплату труда рядовых работников или проведение ремонтных работ) с целью увеличения своих доходов.

Таким образом, менеджерское вознаграждение позволяет явно определить и контролировать величину управленческих издержек, которые всегда существовали, но не имели до этого адекватных инструментов регулирования.

Менеджерское вознаграждение можно использовать по усмотрению менеджера (менеджерской компании). Владелец контролирует лишь, соответствует ли его величина предусмотренной договором. Менеджер или компания самостоятельно определяют наиболее привлекательные способы его использования – либо для установления высокого оклада менеджеру, либо для увеличения доходов менеджерской компании.

Анализ показал, что с начала реализации контрактно-договорной системы доля менеджерского вознаграждения не превышала среднеотраслевых

издержек управления. Но так как оно использовалось одним менеджером (или менеджерской компанией), то величина его для них оказывалась значительной. Так, заработная плата менеджеров была на уровне руководителя треста. Свобода использования менеджерского вознаграждения и его относительно высокая величина привлекают энергичных, высококвалифицированных специалистов.

Объем полученных менеджерскими компаниями средств соответствовал среднегородскому уровню финансирования. Однако контрактно-договорная управленческая модель предполагает иной режим бюджетных ограничений. По условиям договора фиксированная величина бюджетной дотации поступает на счета компаний в начале планового периода и не может быть превышена. Если компании не справляются с работой в пределах выделенных средств, то это служит основанием для расторжения договора.

Анализ показал, что в условиях жестких бюджетных ограничений уровень расходов в менеджерских компаниях за год работы не превысил их доходов.

### **Формирование новых пропорций и улучшение качества**

Контрактно-договорная управленческая модель за год работы позволила в рамках единых бюджетных ограничений сформировать новые макропропорции в распределении финансов (см. табл.).

#### **Основные пропорции в использовании средств на содержание муниципального жилья, без учета обязательных отчислений в фонды социального страхования и смежным организациям (Новосибирск, 1993–1994), %**

|                         | <b>Издержки управления</b> | <b>Оплата персонала</b> | <b>Ремонтно-строительные работы</b> |
|-------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| Жилищные тресты в целом | 8                          | 59                      | 33                                  |
| Менеджерская компания-1 | 6                          | 54                      | 40                                  |
| Менеджерская компания-2 | 5                          | 39                      | 56                                  |

В условиях контрактно-договорной модели доля затрат на управление и доля затрат на оплату труда работников уменьшились, при этом доля затрат на материальное обеспечение и ремонтные работы возросла.

Использование средств по каждому из этих направлений также отличалось от того, как это происходило при трестовской модели управления.

При уменьшении доли затрат на управление оплата труда менеджеров была почти вдвое выше, чем АУП треста. Точно так же при сокращении общей доли фонда оплаты труда уровень заработной платы работников повысился, поскольку низовое звено в полном объеме получило полагающийся ему фонд оплаты труда, ранее частично перераспределявшийся в вышестоящую трестовскую структуру. В среднем ставки стали на 30% выше по сравнению с доходами, получаемыми работниками ЖЭУ. Одновременно значительно выше стал уровень зарплаты младшего обслуживающего персонала, ранее сильно отстававшего по этому показателю от прочих работников ЖЭУ; уменьшилась доля АУП в общей величине фонда заработной платы.

Опросы рядовых работников показали, что они считают уровень оплаты привлекательным и соответствующим их трудовым усилиям. Эффект такого соответствия проявился в росте значений оценок жилищного обслуживания, полученных в ходе социологического опроса жильцов<sup>2</sup>.

Сокращение доли управленческих издержек и средств оплаты труда позволило в пределах выделенных бюджетных средств увеличить расходы на материальное обеспечение и ремонт. Менеджерские компании смогли провести работы по улучшению физических характеристик зданий и уже с первого года работы приступили к решению накопленных за долгие годы проблем.

---

<sup>2</sup> Подробнее о положительной динамике показателей жилищного обслуживания для менеджерских компаний см.: Бессонова О. Э., Крапчан С. Г. Демонстрационный проект по обслуживанию жилищного фонда в г.Новосибирске: мнение населения/ Социологические исследования, 1994, № 11.

## **ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНТРАКТНО-ДОГОВОРНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ**

Трестовская модель управления жилищным обслуживанием – разновидность иерархической многозвенной системы управления, характерной для государственного хозяйства России. Такие структуры существовали во всех отраслях (министерства, главки, управления, тресты и т. д.). Средства государственного бюджета передавались в эти структуры, а руководство перераспределяло их между своими управленческими и нижестоящими звеньями, координируя всю производственную или обслуживающую деятельность.

Причину недостатков этих структур (бюрократизация управления, снижение эффективности и производительности труда, постоянный дефицит финансовых, материальных и трудовых ресурсов) видели в том, что средства раздаются государством, а не зарабатываются самостоятельно.

Несмотря на развитие процесса приватизации предприятий остается значительной доля организаций, работающих на средства бюджета. Поэтому проблема эффективного использования бюджетной дотации остается актуальной.

Работа обслуживающих жилищных организаций в условиях контрактно-договорной модели управления показала, что получение бюджетных средств само по себе не является фактором неэффективной деятельности. Результаты работы зависят прежде всего от управленческой модели и финансового механизма.

Эксперимент в Новосибирске показал, что возможная, по сравнению с трестами, форма взаимоотношений с бюджетом – жесткие бюджетные ограничения, при которых объем дотации утверждается заранее и не изменяется. Если обслуживающая организация нарушает эти условия, она заменяется на конкурсной основе.



Ухудшение качества жилищного обслуживания и неудовлетворительные результаты работы отрасли объясняются не недостаточным финансированием жилищного обслуживания, а дефектами трестовской модели управления. Менеджерские компании, уже за год работы повысившие качество обслуживания, показали, что при сегодняшних финансовых и материальных ограничениях новая модель управления позволяет добиться более высоких результатов, ее распространение может стать сутью экономической реформы в жилищном хозяйстве, а также для всех организаций, работающих в бюджетной сфере.

---

---