Муниципальное управление сельским хозяйством Пермского края в контексте инновационного развития

В настоящее время российское местное самоуправление как один из ключевых институтов современного общества находится на важном этапе своего развития. Однако на пути построения устойчивых и эффективно функционирующих муниципальных социально-экономических систем возникла фундаментальная проблема – необходимость создания оптимальной системы муниципального управления в качестве низового уровня публичной власти (Ибрагимов М.Р., 2009: 3).

Муниципальное управление сельским хозяйством, как элемент муниципальной социально-экономической системы, находится в определенном противоречии с новыми требованиями экономических отношений в данной области. Главный фактор несоответствия заключается в том, что структура, функции и задачи действующей муниципальной системы управления не соответствуют объективному характеру рыночных отношений в АПК. В связи с этим сельское хозяйство не рассматривается бизнесом как интересная и прибыльная отрасль. Тем более в Пермском крае, который является в первую очередь индустриальным регионом.

В данной статье будет рассмотрен вопрос оптимизации функциональных структур управлений (отделов) сельского хозяйства муниципалитетов Пермского края для максимально полного достижения целевых показателей развития АПК Пермского края.

Функциональная структура представляет собой совокупность функциональных связей и функций, выполняемых работниками, логически распределенных между ними с точки зрения эффективности их выполнения и достижения цели организации.

В качестве основного подхода к изучению функциональных структур управлений (отделов) сельского хозяйства муниципалитетов Пермского края была использована концептуальная модель, построенная исследователем на

основе изученного теоретического материала таких авторов, как Т.В. Никонова, Ю.Г.Одегов, Г.Г. Меликьян, Р.П. Колосова, Е.А. Митрофанова и др.

Перейдем непосредственно к исследованию. Пермский край состоит из 37 сельскохозяйственных муниципальных районов. В каждом из них есть управление сельского хозяйства либо отдел сельского хозяйства при администрации муниципального района. Типовая функциональная структура районных управлений сельского хозяйства представлена на рисунке 1.

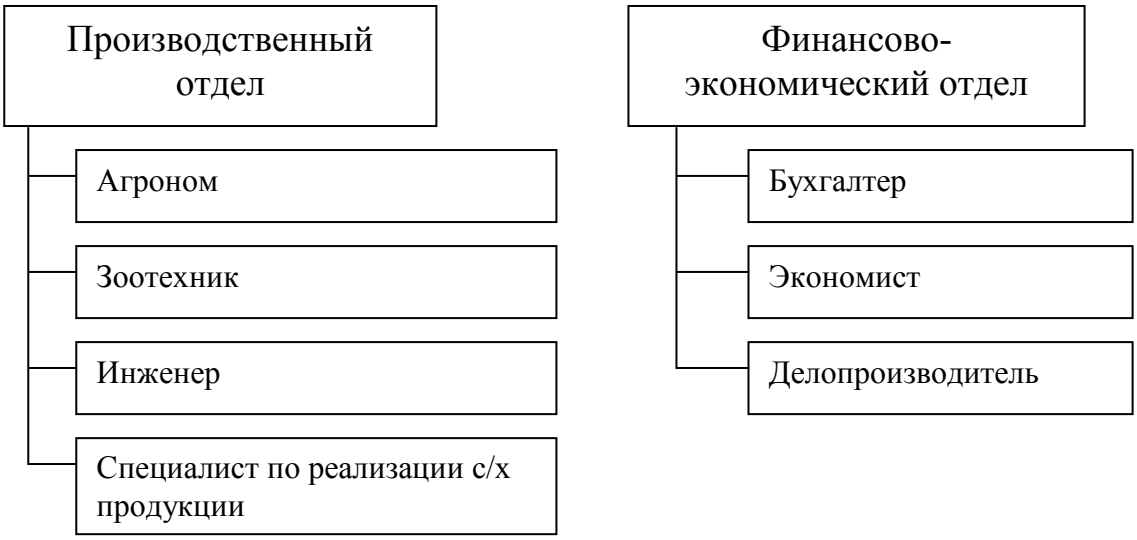

Рис.1. Типовая структура районных управлений сельского хозяйства муниципалитетов Пермского края.

С помощью внутренних документов и информации с официального сайта Министерства сельского хозяйства Пермского края (Сельское хозяйство Пермского края, 2009: online) мы выяснили, какие функции должны выполняться сотрудниками управлений и отделов. Это такие функции как перспективное планирование и прогнозирование, разработка муниципальных целевых программ, реализация полномочий по господдержке, работа с малыми формами хозяйствования, составление отчетности по различным направлениям деятельности и др. Это перечень тех функций, которые задекларированы.

Далее с помощью анкетирования и диагностического наблюдения за серией совещаний в Министерстве сельского хозяйства Пермского края мы провели анализ функций, в действительности выполняемых сотрудниками

управлений сельского хозяйства. При этом были выявлены следующие особенности.

Для сельского хозяйства в «Программе социально – экономического развития Пермского края» (Программа..., 2009: 212-214) разработано 3 целевых показателя – число рабочих мест, средний уровень заработной платы во внебюджетной сфере, производительность труда.

В управлениях говорили о других целевых показателях – о сохранении села и предприятий, вне зависимости от уровня их эффективности, о введении в оборот новых земель. Сотрудники производственных направлений деятельности, в первую очередь отмечали целью своей работы повышение продуктивности скота, увеличение урожайности сельскохозяйственных культур на предприятиях муниципального района.

Безусловно, управления оповещали друг друга о теме совещания. Сотрудники в ответ на вопрос о целевом показателе деятельности говорили заученные фразы, которые, как им казалось, хотели слышать в Министерстве. Особенно это касалось целевого показателя. Начальник управления декларировал, что целевой показатель – это Фонд оплаты труда в сельском хозяйстве во внебюджетной сфере, но ни один из сотрудников 5 управлений не смог пояснить, как его деятельность может прямо или косвенно влиять на этот показатель.

Вторая особенность, которую удалось выявить в процессе исследования, заключается в том, что должностные инструкции различных должностей предусматривают перспективное прогнозирование и планирование развития различных направлений деятельности. Однако, к сожалению, планирование основывается не на целевых показателях, выработанных на основании определенных критериев. Сотрудники управления сельского хозяйства получают от сельхозтоваропроизводителей их планы на следующий год, суммируют показатели и получают плановый районный показатель на следующий отчетный период. Такой алгоритм планирования сложно назвать перспективным.

Также должностная инструкция предусматривает ответственность работников за качественное выполнение возложенных на них обязанностей. В действительности же сложно представить какое взыскание будет возложено на сотрудника, если рекомендованные им меры окажутся неэффективными.

Анализируя имеющуюся информацию по муниципальным районам, очевидной становится проблема иждивенчества сельхозпредприятий из – за чрезмерной опеки управлений сельского хозяйства. Считая своей первоочередной задачей сохранение села, а, следовательно, и сельскохозяйственных предприятий, сотрудники управлений зачастую берут на себя функции, которые предприятия должны выполнять самостоятельно. Так, например, среди управлений распространена практика проверки отчетов сельхозпредприятий в «сыром» виде. Специалист отдела проверяет отчет, связывается с предприятием для разъяснения некоторых моментов и уточнения цифр, затем отправляет отчет обратно на предприятие для подписания руководителем.

Безусловно, у сельскохозяйственных товаропроизводителей может не быть средств, для того чтобы содержать специалиста в штате на полную ставку, или постоянно обучать своего сотрудника, чтобы на предприятии использовались новые, более совершенные знания, современные достижения науки. Кроме того, еще одной проблемой является тот факт, что обученные специалисты не едут «на село» из - за проблемы с жильем, а также из - за того, что уровень предлагаемой зарплаты не соответствует их знаниям и амбициям. Однако пока сельхозпроизводитель имеет возможность получить эту услугу бесплатно, хоть и без гарантии качества, он не будет осуществлять «дополнительные» с его точки зрения затраты на привлечение и содержание специалистов.

Получается определенное противоречие. Сотрудники управления замещают функционал предприятия, утверждая, что без этого предприятие не сможет выжить, однако тем самым изолируют его от условий, в которых он будет вынужден покупать данную услугу на рынке, для того чтобы сохранить свою конкурентоспособность. У сотрудников управлений сельского хозяйства

нет понимания того, что сельское хозяйство района необходимо поддерживать не личным трудом бесплатным для сельхозпредприятия, а развитием данной сферы, привлечением высококвалифицированных кадров, средств федеральных и региональных целевых программ, частных инвестиций.

Следующим важным моментом, который удалось обнаружить, является дублирование функций сотрудниками управлений. Сразу несколько работников управления занимаются составлением отчетов по различным направлениям, что включает получение отчетов от предприятий и составление единого сводного отчета управления. Также дублирование наблюдается в выполнении работы с документацией по субсидированию сельхозтоваропроизводителей, что включает проверку документов предприятий и составление документа на перечисление средств. Распределение этих обязанностей осуществляется по функциональному признаку. Как отметил агроном одного из управлений: «Если есть в программе слово земля – значит, отчет будет делать агроном». В действительности же, это функции, которые не требуют высокой специализации в определенной сфере. (В сфере агрономии в нашем примере). Это операторская работа, для которой необходимо лишь ознакомиться с нормативно – правовыми документами и иметь навыки работы с компьютером.

В процессе исследования мы столкнулись с недостоверностью предоставляемых данных. Так, например, Консультант финансового отдела в анкете исследователя указал, что он затрачивает на консультирование предприятий 50% своего времени, а в анкетировании Министерства, которое проводилось немного ранее – только 20%.

Здесь важно отметить специфику российской действительности. Сельское хозяйство - отрасль крайне консервативная. Внедрение изменений наталкивается на мощное сопротивление со стороны персонала. В частности оптимизация функциональной структуры рассматривается как грядущее сокращение сотрудников управлений. Несовпадение данных, на наш взгляд, может объясняться тем, что увеличивая процент времени, сотрудники одних управлений пытались подчеркнуть свою важность и необходимость, а

уменьшая процент времени сотрудники других пытались доказать, что не выполняют лишних функций, чтобы отвести от себя угрозу увольнения.

Интересен тот факт, что все управления говорят, что готовы меняться, только нужно сказать, что делать и как делать. Однако совсем не рассматривается вариант самим выступить с инициативой по оптимизации управления, его структуры и распределения функциональных обязанностей. То есть, управления, как и раньше, хотят получать указания сверху, потому что так было десятилетиями. И принципиально другой подход к этому процессу еще не сформировался.

Полученная в ходе исследования информация легла в основу разработки рекомендаций по оптимизации функциональной структуры управлений сельского хозяйства муниципалитетов Пермского края.

Безусловно, ситуация с ограниченной самостоятельностью сельхозпредприятий и зависимостью их от сотрудников управления сельского хозяйства в корне неправильная. Решением проблемы с точки зрения функциональной оптимизации является исключение функций, которые реализуются в виде бесплатных услуг производителям сельскохозяйственной продукции, из функционала управления сельского хозяйства муниципального района и развитие рынка аутсорсинговых услуг в АПК.

Плюс использования аутсорсинга для сельхозяйственного товаропроизводителя в том, что он получает услугу, за качество которой компания - аутсорсер несет ответственность, за приемлемую цену. Плюс для аутсорсеров в том, что, обслуживая несколько предприятий, они могут получать достойную прибыль и постоянно совершенствоваться в своей сфере деятельности (Murem Sharpe “Outsourcing..., 1997: 26)

Следующим предложением по оптимизации структуры является группирование однородных функций в функционал отдельной должности. Так, например, в управлениях может быть специалист, который будет заниматься исключительно составлением отчетов и специалист по субсидированию сельхозтоваропроизводителей. Безусловно, количество специалистов будет

зависеть от количества производителей сельскохозяйственной продукции в муниципальном районе и количества составляемых отчетов.

На рисунке 2 представлена новая структура, рекомендованная районным управлениям сельского хозяйства Пермского края.

Рис.2. Рекомендованная структура управлений сельского хозяйства муниципалитетов Пермского Края

Важным элементом выполнения функций сотрудниками управлений сельского хозяйства будет постепенный переход на электронный документооборот. Идея заключается в создании такого программного продукта, который позволит опуститься до уровня сельхозтоваропроизводителя. Это будет предполагать прием отчетов от предприятий исключительно в электронном виде, в установленной форме. Программа позволит уменьшить количество ошибок в составляемых первичных документах и отчетах. Безусловно, это облегчит и сократит время составления конечного сводного отчета в управлении сельского хозяйства муниципального района. При этом высвободившееся время может быть потрачено на непосредственное управление сельским хозяйством.

Таким образом, одним из шагов на пути повышения эффективности деятельности агропромышленного комплекса является оптимизация функциональной структуры управлений и отделов сельского хозяйства муниципалитетов Пермского края.

Внедрение предложенной структуры в практическую деятельность районных управлений сельского хозяйства позволит переориентировать сотрудников управлений сельского хозяйства с процесса на результат.

Данное исследование и предложенные рекомендации легли в основу проекта Министерства сельского хозяйства Пермского края.

Библиографический список

1. Официальный сайт Министерства сельского хозяйства Пермского края. [Электронный ресурс]. Режим доступа www.agro.perm.ru

2. Программа социально – экономического развития Пермского края на 2009 – 2012 годы и на период до 2017 года. [Электронный ресурс] / Пермский региональный сервер. – Режим доступа: http://www.perm.ru/economiq/pser.

3. Ибрагимов М.Р. Развитие процесса оказания муниципальных услуг в территориальной социально-экономической системе. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Саратов, 2009.

4. Murem Sharpe “Outsourcing, Organizational Competitiveness, and Work” Journal of labor research, Number 4, Fall 1997.