

МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ: ЗАРУБЕЖНАЯ И ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ПРАКТИКА

Герсонская Ирина Валерьевна

*К.э.н., доцент, Липецкий филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при
Президенте РФ
g3071971@ya.ru*

METHODS FOR EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE PUBLIC SECTOR OF THE ECONOMY: FOREIGN AND DOMESTIC PRACTICE

I. Gersonskaya

Summary: The article presents a scientific study of modern methods for evaluating the effectiveness of the public sector of the economy. The analysis of foreign and domestic practice of determining the performance of the public sector is carried out. Their main advantages and disadvantages are identified. Possible directions for improving the methodology for evaluating the effectiveness of the public sector of the national economy are suggested.

Keywords: public sector of the economy, efficiency, evaluation methods, distribution, sustainability, productivity.

Аннотация: В статье представлено научное исследование современных методов оценки эффективности функционирования государственного сектора экономики. Проведен анализ зарубежной и отечественной практики определения показателей деятельности государственного сектора. Выявлены их основные достоинства и недостатки. Предложены возможные направления совершенствования методологии оценки эффективности государственного сектора национальной экономики.

Ключевые слова: государственный сектор экономики, эффективность, методы оценки, распределение, устойчивость, производительность.

Основным условием для устойчивого социально-экономического развития любой страны и благополучия общества является эффективно осуществляющий деятельность государственный сектор, основными функциями которого является производство общественных благ и регулирование системы национальной экономики. Это обстоятельство вызывает необходимость исследования методов оценки эффективности госсектора экономики, разработанных зарубежными и отечественными учеными, а также их совершенствования в экономической теории.

В зарубежной практике методы оценки эффективности госсектора, основаны на стандартных показателях, которые были выделены Р.А. Масгрейвом, а именно распределение (дистрибутивность), социально-экономическая устойчивость (стабильность) и производительность. Он считал, что несправедливое распределение доходов в обществе требует их перераспределения со стороны государства. Для этого необходимы «...перераспределительные корректировки, для которых налоговая и трансфертная политики могут служить эффективными средствами реализации» [5, с. 30], а дистрибутивность отражает справедливое перераспределение путем производства общественных благ, выполнения государственных обязательств перед населением, выплаты пособий и др.

По мнению Р.А. Масгрейва экономическая стабильность парирует достижение государством устойчивости всей социально-экономической системы и определенной стабильности в обществе. Он ставил «во главу угла» достижение государственным сектором целевых результатов при рациональном использовании средств, так как «в поисках эффективного механизма предоставления общественных благ необходим политический процесс бюджетного обеспечения» [5, с. 80]. Устойчивость экономики и ее стабильность отражает положительная динамика ВВП, высокие темпам экономического роста, снижение инфляции, безработицы и др.

Р.А. Масгрейв считал, что производительность характеризует результативность производства и эффективное использование ресурсов государства, которые должны использоваться рационально и экономно, но при условии достижения установленных целей. Он писал, что в государстве «существует множество эффективных решений проблемы размещения ресурсов, отражающих различные состояния распределения среди потребителей» [5, с. 94]. Также Р.А. Масгрейв утверждал, что в государственном секторе национальной экономики немаловажным и актуальным является «проблема справедливого распределения наряду с проблемой эффективности является неотъемлемой частью более широкой проблемой оптимального использования ресурсов» [5, с. 111].

Показатели Р.А. Масгрейва актуальны в современных условиях развития и используются современными экономистами для определения эффективности государственного сектора. Например, А. Афонсо, Л. Шукнехт и В. Танзи разработали методику оценки эффективности госсектора с использованием стандартных «масгрейвских показателей» и предложенных ими «индикаторов возможностей». Разработанный ими «...показатель...» включает информацию об административных вопросах, образовании, здравоохранении, распределении доходов, экономической стабильности и результатах экономической деятельности» [10, с. 5], а эффективность госсектора находится «...по различным категориям государственных расходов и социально-экономическим переменным, отражающим эффекты...результаты государственной политики..., которые вместе определяют общую производительность...» [9, с. 8]. В этом случае на производительность госсектора оказывают влияние величина социально-экономических показателей и виды деятельности государства. Производительность госсектора в стране определяется:

$$PSPi = \sum_{j=1}^n PSPij$$

где $PSPi$ – производительность государственного сектора;
 j – область деятельности правительства в стране i .

Для оценки производительности А. Афонсо, Л. Шукнехт и В. Танзи определили семь субиндикаторов общественной эффективности. «Индикаторы возможностей» отражают результаты административной деятельности, осуществляемой государственным сектором. К ним они отнесли административные показатели, показатели образовательной деятельности и здоровья нации, а также общественную инфраструктуру, так как такие индикаторы являются «...необходимым условием для создания равных условий игры с хорошо функционирующими рынками и гарантированными правами собственности...» [9, с. 9]. Другие воспроизводят стандартные «масгрейвские показатели» - распределение, стабильность (устойчивость) и экономические показатели, такие как средний рост ВВП, безработица, ВВП на душу населения и др. А. Афонсо, Л. Шукнехт и В. Танзи считают, что общее соотношение эффективности госсектора для страны i соответствует функции:

$$Yi = f(Xi), i = 1, \dots, n$$

где Yi – сводный показатель, отражающий производительность;
 Xi – расходы или другие соответствующие затраты в стране i .

При этом деятельность госсектора неэффективна в случае, если $Yi < f(Xi)$. А. Афонсо, Л. Шукнехт и В. Танзи установили, что «...малые правительства...показывают

лучшие...показатели...особенно в области управления, стабильности и экономических показателей» [9, с. 13], а «...средняя производительность...«покупается» слишком большим количеством вводимых ресурсов, так что эффективность является низкой» [10, с. 34]. Предложенный А. Афонсо, Л. Шукнехт и В. Танзи метод характеризует производительность государственного сектора.

Для оценки эффективности госсектора Д.М. Михаю, А. Опрена и М.П. Кристеску разработали балльную функцию, включающую семь индикаторов, каждый из которых состоит из одинаково взвешенных субиндикаторов, определили для них коэффициенты важности, а также теоретически установили максимально возможное значение балльного показателя эффективности госсектора. Д.М. Михаю, А. Опрена и М.П. Кристеску получили балльную функцию ($PSPue$) [11, с. 141-142]:

$$PSPue = 1.0848 \times X_1 + 1.9045 \times X_2 + 3.3264 \times X_3 + 1.414 \times X_4 + 0.857 \times X_5 + 0.6253 \times X_6 + 2.9896 \times X_7$$

где X_1 – административная система;
 X_2 – образование;
 X_3 – здоровье;
 X_4 – государственная инфраструктура;
 X_5 – распределение по неравенству доходов;
 X_6 – стабильность;
 X_7 – экономические показатели.

Оценка эффективности госсектора с использованием балльной функции по методике Д.М. Михаю, А. Опрена и М.П. Кристеску, по нашему мнению, довольно рациональна, так как матричная оценка значимости индикаторов происходит путем определения коэффициента детерминации в соответствии с ВВП из расчета на душу населения.

По нашему мнению, рассмотренные зарубежные методики оценки эффективности государственного сектора не в полной мере отражают результаты государственной деятельности. Они предусматривают «индикаторы возможностей» и стандартные «масгрейвские показатели», однако не учитывают действенность принимаемых государственных служащими управленческих решений и производительность их труда, доходность государственных предприятий, качество общественных благ и государственных услуг, уровень экологической безопасности и т.д.

Российские ученые также предлагают разнообразные методы оценки эффективности государственного сектора экономики, а многие из них учитывают стандартные «масгрейвские показатели». Например, А.В. Ревкуц, С.К. Демченко и Е.П. Васильев считают возможным применить воспроизводственный подход и оценивать эффективность госсектора «...с позиции достижения целей экономического развития» [7, с. 113] и предлага-

ют использовать социально-экономические показатели по группам: экономика, наука, образование, инновации, уровень жизни населения, демография, здравоохранение и экология. Сначала определяют индекс результативности госсектора, а затем рассчитывают средний и общий индекс результативности. В частности, индекс результативности государственного сектора [7, с. 114]:

$$I_{ij} = \frac{P_{ij}^t}{P_{ij}^{t-1}}$$

где I_{ij} – индекс результативности государственного сектора;

P_{ij}^t – показатель j раздела i , полученный за текущий период t ;

P_{ij}^{t-1} – показатель j раздела i за предыдущий период времени $(t-1)$.

Также А.В. Ревкуц, С.К. Демченко и Е.П. Васильев предложили перевод индекса результативности госсектора в баллы по определенной шкале, разработанной ими, которая предусматривает положительные или отрицательные тенденции. Такая методика оценки эффективности была разработана с учетом специфики функционирования российского государственного сектора экономики. Но мы считаем, что эта методика не отражает эффективность государственного управления и результаты финансово-хозяйственной деятельности государственных компаний.

Е.В. Балацкий, В.А. Коньшев и Н.А. Екимов считают возможным определять не только эффективность государственного сектора, но и масштабы его деятельности. Для оценки масштабов госсектора Е.В. Балацкий и В.А. Коньшевым были выделены следующие показатели: « K_1 – доля государственного сектора в общей численности занятых в стране; K_2 – доля государственного сектора в общем объеме основных фондов в стране; K_3 – доля государственного сектора в валовом выпуске продукции в стране; K_4 – доля государственного сектора в общей численности предприятий в стране; K_5 – доля инвестиций в основные фонды (капиталовложений) государственного сектора в общем объеме инвестиций в стране» [3, с. 47]. Для расчета общего масштаба госсектора Е.В. Балацкий и В.А. Коньшев предложили использовать несколько частных индикаторов, а сводный показатель «...представляет собой усредненную долю государственного сектора..., выраженную в процентах...Изменяться показатель...может в границах от 0 (отсутствие госсектора) до 100 (тотальный госсектор) процентов...» [3, с. 50].

Е.В. Балацкий и В.А. Коньшев также разработали методику оценки социальной эффективности государственного сектора экономики на основании совокупных расходов на общественные мероприятия и полученного

результата от проведения таких мероприятий. Для оценки эффективности госсектора они разработали коэффициент согласования:

$$k = \frac{\mathcal{E}}{\mathcal{E}_0 - 1} \times 100\%$$

где k – коэффициент согласования;

\mathcal{E} и \mathcal{E}_0 – фактический и ожидаемый эффекты.

Е.В. Балацкий и В.А. Коньшев считают, «при $k < 0$ имеет место недополучение...эффекта; при $k > 0$ достигается перевыполнение плана и соответственно экономия ресурсов государства; при $k = 0$ наблюдается идеальное согласование...целей и полученного результата» [3, с. 54].

Также Е.В. Балацкий и В.А. Коньшев предложили оценивать бюджетную эффективность госсектора с учетом бюджетных расходов на финансирование его деятельности, величины налоговых поступлений и прочих доходов, поступающих в государственный бюджет. При этом чем выше бюджетная нагрузка на содержание государственного сектора, то «...тем выгодней поддержка госсектора госбюджетом» [3, с. 54].

Для оценки интегральной макроэкономической эффективности госсектора Е.В. Балацкий предложил структурный индекс (E), который определяется для i -го сектора экономики по формуле [1, с. 137]:

$$E_i = [(x_i \div x)100\% + (y_i \div y)100\%] \div 2$$

где $(x_i \div x)100\%$ – относительная производительность труда;

$(y_i \div y)100\%$ – относительные показатели фондоотдачи;

$x = Y/L$ – средняя по стране производительность труда;

$y = Y/F$ – средняя по стране фондоотдача;

$x_i = Y_i/L_i$ – производительность труда i -го сектора экономики;

$y_i = Y_i/F_i$ – фондоотдача i -го сектора экономики.

Е.В. Балацкий посчитал необходимым использовать два вида ресурсов – труд и капитал, поскольку частный и государственный сектора могут быть сравнимы только по показателю фондоотдачи и производительности труда, а методика интегральной эффективности затрагивает только государственные компании, но не социальную сферу.

Е.В. Балацкий и Н.А. Екимова предложили использовать методику институциональной эффективности государственного сектора на основе базового индекса институционального развития по трем индикаторам – индексы эффективности экономических, политических и социальных институтов. Базовый индекс институцио-

нального развития, который предложили Е.В. Балацкий и Н.А. Екимова, определяется [2, с. 168]:

$$I = 1/3I_{\text{Э}} + 1/3I_{\text{П}} + 1/3I_{\text{С}}$$

где I – базовый индекс институционального развития;

$I_{\text{Э}}$ – индекс эффективности экономических институтов;

$I_{\text{П}}$ – индекс эффективности политических институтов;

$I_{\text{С}}$ – индекс эффективности социальных институтов.

Этот индекс определяет взаимосвязь политических и социально-экономических факторов развития институтов государства, а также характеризует институциональную эффективность госсектора. Мы полагаем, что эта методика содержит основные макроэкономические и важные общественные показатели, но она игнорирует экономическую эффективность в оценке предпринимательской деятельности госсектора.

Е.М. Самородова, Л.М. Марченкова и Л.М. Кузнецова предложили методику оценки эффективности государственного сектора экономики на основе показателей, позволяющих «...определить целевую функцию и... направление преобразования государственных предприятий» [8, с. 1951]. Они считают, что такими показателями могут стать уникальность компании и выполнение возложенных функций, ее участие в целевых программах государства, качество предоставляемых государственных услуг, обеспеченность компаний производственными площадями, их изношенность и уровень обременения обязательствами государства, результативность использования имущества. Эти показатели позволяют оценить общественную и экономическую эффективность госсектора.

При этом Е.М. Самородова, Л.М. Марченкова и Л.М. Кузнецова считают, что эффективная деятельность целиком зависит от выполнения государственными компаниями установленных функций, «...одна из которых связана с реализацией общественных функций, другая – с реализацией функций коммерческих...» [8, с. 1954]. Но, выполнение коммерческой функции возможно только на уровне государственных компаний, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Поэтому, такая методика оценки эффективности госсектора, по нашему мнению, еще далека от совершенства, так как в базовых показателях, которые были предложены Е.М. Самородовой, Л.М. Марченковой и Л.М. Кузнецовой не предусматриваются параметры, характеризующие экономическую эффективность, а именно прибыль, отношение расходов к результатам, фондоотдача, производительность труда и др.

Многие российские ученые считают целесообразным оценивать не общую результативность госсектора, а только эффективность системы государственного управления. Например, А.М. Нагимова считает, что в этом случае главными становятся «...общая социальная эффективность, эффективность организации государственного управления и эффективность системы государственного управления» [6, с. 54]. При этом социальная эффективность отражает качество жизни населения, а действенность государственного управления характеризуют властные полномочия и выполнение задач, поставленных перед органами государственного управления. Она предлагает для оценки «...степень соответствия...деятельности...тем параметрам, которые определены их функциями и статусом, соблюдение законности..., авторитетность решений и действий управленческих структур..., уровень организации труда..., глубина учета...в управленческих решениях...интересов людей,...правдивость управленческой информации..., характер и объем взаимосвязей структур государственной власти с...широким кругом людей...» [6, с. 56]. А.М. Нагимова установила показатели для оценки эффективности государственного управления, которые отражают процесс управления, формирование организационной структуры. Она считает эффективность организационно-технического уровня системы государственного управления (Эоту) по формуле [6, с. 60]:

$$\text{Эоту} = \frac{K1 + K2 + K3 + K4 + K5 + K6 + K7 + K8 + K9 + K10 + K11}{11}$$

где $K1$ – уровень разделения труда государственных служащих,

$K2$ – уровень технологичности управления,

$K3$ – уровень контроля исполнения управленческих решений,

$K4$ – уровень планирования деятельности госслужащих,

$K5$ – уровень госслужащих, результаты которых оцениваются,

$K6$ – уровень стабильности кадров,

$K7$ – уровень дисциплинированности кадров,

$K8$ – уровень организации рабочих мест госслужащих,

$K9$ – уровень технической вооруженности госслужащих,

$K10$ – уровень организации профессиональной подготовки,

$K11$ – уровень работы госслужащих с обращениями граждан.

Также А.М. Нагимова утверждает, что «расчет вышеприведенных показателей позволяет оценить эффективность...государственного управления» [6, с. 61]. Однако, мы полагаем, что такие индикаторы отражают обеспечение государственного управления ресурсами, в том числе и трудовыми. По нашему мнению, для оценки эффективности государственного управления целесообразно

учитывать достижение целей, поставленных перед государственными структурами, степень удовлетворения потребности населения в общественных благах и их качество, а также экономический рост и общественное благосостояние.

Совершенно противоположного мнения об оценке эффективности государственного управления придерживаются О.В. Кожевина, О.В. Балунова и Е.В. Юрченко. Для оценки они установили такие критерии – «... финансово-экономический, как степень достижения управляемой подсистемой при реализации качественных управленческих воздействий экономических и/или коммерческих результатов; бюджетный, как уровень влияния на формирование бюджетов...; социальный, как степень выполнения предназначения организации: выполнение заданного... объема общественных услуг определенного качества; информационный, как отражение качества информационного обеспечения системы управления организациями и обратной связи...; инновационный, как способность системы управления к развитию (совершенствованию) объекта управления; институциональный, как степень регламентированности деятельности объекта...» [4, с. 390]. На их основе О.В. Кожевина, О.В. Балунова и Е.В. Юрченко применили экспертное ранжирование параметров, вывели весовые коэффициенты и разработали модель для оценки качества государственного управления:

$$KY = 0,19M1 + 0,272M2 + 0,19M3 + 0,136M4 + 0,116M5 + 0,095M6$$

где KY – интегральная оценка качества управления;
 M_i – комплексные оценки параметров качества управления [4, с. 392], в том числе по критериям для оценки $M1$ – финансово-экономический, $M2$ – социальный, $M3$ – бюджетный, $M4$ – институциональный, $M5$ – инновационный, $M6$ – информационный.

Мы считаем, что предложенная О.В. Кожевиной, О.В. Балуновой и Е.В. Юрченко методика довольно полно характеризует эффективность системы государственного

управления. Однако также не учитывает эффективность управления в государственных компаниях и бюджетных организаций, входящих в состав госсектора национальной экономики.

Таким образом, мы установили, что в настоящее время отсутствует унифицированная методика оценки эффективности функционирования государственного сектора. Современные ученые-экономисты, как для зарубежной, так и для отечественной практики, предлагают самые разнообразные методы для оценки эффективности, используя свои системы показателей. Однако многие современные методики включают стандартные «масгрейвские показатели», а именно дистрибутивность, социально-экономическая стабильность и производительность. При этом абсолютное большинство рассмотренных нами методик содержит оценку эффективности какого-то одного элемента государственного сектора экономики. В современных условиях развития госсектор включает в себя три основных структурных элемента, которые можно охарактеризовать как органы государственной власти и управления, государственные компании, осуществляющие предпринимательскую деятельность, а также бюджетные учреждения и государственные организации, выполняющие социальные функции. Каждый из них выполняет свои государственные цели и решает задачи, установленные для каждого из них на государственном уровне. Поэтому, мы полагаем, что показатели для оценки эффективности могут быть детализированы и дополнены с учетом специфики функционирования каждого из этих структурных элементов госсектора. Также, мы считаем, что основным недостатком рассмотренных нами методик оценки, является тот факт, что ни одна из них не предусматривает сводную оценку эффективности функционирования всех трех элементов государственного сектора экономики. По нашему мнению, целесообразно разработать методику интегральной оценки эффективности госсектора, которая будет полно и комплексно оценивать результативность его функционирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Балацкий Е.В. Элементы экономики государственного сектора: монография. – М.: Капитал страны, 2013. – 159 с.
2. Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Оценка институционального развития России: монография. – М.: «Перо», 2016. – 263 с.
3. Балацкий Е.В., Конышев В.А. Российская модель государственного сектора экономики: монография. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика»», 2005. – 390 с.
4. Кожевина О.В., Балунова О.В., Юрченко Е.В. Институционально-экономические особенности управления и мониторинга деятельности предприятий государственного сектора // *Фундаментальные исследования*. – 2014. – № 11 (часть 2). – С. 388-392.
5. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика; пер. с англ.; науч. ред. В.Л. Макаров. – М.: Бизнес-Атлас, 2009. – 716 с.
6. Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения: монография. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2009. – 188 с.
7. Ревкуц А.В., Демченко С.К., Васильев Е.П. Воспроизводственный подход как методологический инструментальный исследования эффективности функционирования государственного сектора // *Modern Economy Success*. – 2019. – № 5. – С. 111-118.
8. Самородова Е.М., Марченкова Л.М., Кузнецова Л.М. Особенности управления предприятиями государственного сектора экономики: совершенствование

- организационно-экономического механизма // Российское Предпринимательство. – 2017. – Том 18. – № 12. – С. 1949-1964.
9. Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. Public sector efficiency: an international comparison. – Frankfurt am Main: European central bank: Working paper series, 2003, July. – № 242. – 38 p.
 10. Alonso A., Schuknecht L., Tanzi V. Public sector efficiency evidence for new EU Member States and emerging markets. – Frankfurt am Main: European central bank: Working paper series, 2006, January. – № 581. – 50 p.
 11. Mihaie D.M., Opreana A., Cristescu M.P. Efficiency, Effectiveness and Performance of the Public Sector // Romanian Journal of Economic Forecasting. – 2010. – № 4. – P. 132-147.

© Герсонская Ирина Валерьевна (g3071971@ya.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Липецкий филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ