

ЭКОНОМИКА

УДК 342.5: 338.26.003.13

*И.В. Баранова*КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Рассмотрены модели оценки эффективности деятельности органов государственной власти и организационно-функциональная модель взаимодействия участников процесса оценки. На примере результатов деятельности органов исполнительной власти Новосибирской области продемонстрировано применение метода суммы мест для расчета интегрального показателя сравнительной комплексной оценки.

Ключевые слова: эффективность деятельности органов власти; модель; оценка.

В основе организационных преобразований, поддерживающих бюджетную реформу, лежит переход к более децентрализованному управлению государственным сектором, т.е. создание внутренней заинтересованности всех органов государственной власти и местного самоуправления, участвующих в управлении общественными финансами, в повышении эффективности и результативности использования бюджетных средств. При этом важное место в системе реформирования общественных финансов занимают вопросы оценки эффективности деятельности самих органов власти.

Концептуальные основы оценки эффективности деятельности органов власти заложены в теории Я. Тинбергена (1903–1996), выдвинувшего модель экономической политики, включающую в себя:

- выбор конечных целей и целевых показателей, к которым следует стремиться;
- оценку действенных инструментов бюджетной, налоговой, денежно-кредитной политики;
- выработку модели экономики, связывающей целевые показатели и инструменты их достижения, что позволяет выработать оптимальный масштаб применяемых политических мер [1].

С точки зрения Я. Тинбергена, цель финансовой политики должна быть количественно измерима и отражать качественные характеристики. Подразумевается, что органы власти в состоянии воздействовать различными инструментами на уровень достижения цели, для этого разрабатывается финансовый механизм, объединяющий цели и инструменты финансовой политики. Теория Я. Тинбергена гласит о том, что можно достичь столько целей финансовой политики, сколько имеется линейно независимых инструментов. Для выработки оптимальной финансовой политики, проводимой государством в лице органов власти, Я. Тинберген рекомендует соблюдать неравенство: количество целей не должно превосходить запас инструментов финансовой политики, имеющихся в распоряжении государства.

Используя модель Р. Мандела [1], который предположил, что в реальной действительности различные инструменты финансовой политики, как правило, находятся под контролем различных правительственных органов – федеральных и региональных, можно решать указанную выше задачу с помощью механизма «приписывания» каждой цели финансовой политики к определенному инст-

рументу, и, следовательно, к органу власти, который оказывает большее относительное влияние на конкретную цель. Этот подход в экономической литературе получил название эффективной рыночной классификации.

Мировая практика управления общественными финансами доказала, что когда у органов власти инструментов реализации финансовой политики меньше, чем целей, то всех целей одновременно достичь невозможно. В результате общество сталкивается с проблемой поиска компромиссов между различными целями. Необходимо отметить, что формулировка конкретных целей, результатов, индикаторов оценки эффективности управления общественными финансами в целом и деятельности органов власти в частности – это достаточно сложный процесс, что актуализирует разработку методических подходов к оценке.

В РФ перечень показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ утвержден Указом Президента РФ № 825 от 28.06.2007 г. [2]. В настоящее время система показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов включает в себя 82 показателя, которые можно объединить в различные группы (рис. 1). Перечень показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов утвержден Указом Президента РФ № 607 от 28.04.2008 г. [3] и включает в себя 30 показателей.

Необходимо отметить, что представленная в указах Президента РФ № 825 и 607 система показателей оценки эффективности деятельности органов власти не лишена недостатков. Так, например, расходы бюджета на образование на одного обучающегося зависят от роста заработной платы учителей, но при этом качество образовательной услуги может не меняться. Кроме того, предложенные показатели характеризуют виды экономической деятельности в бюджетном секторе, но не отражают деятельность государства в корпоративном секторе экономики.

Поэтому, с одной стороны, остается открытым вопрос о совершенствовании системы показателей оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а с другой стороны, слишком большая роль отводится поиску адекватных показателей эффективности в ущерб формиро-

ванию инструментария управления, систематизации и сравнительной комплексной оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по имеющимся индикаторам (показателям).

Сложность оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления проявляется и в том, что эти учреждения не производят материальной продукции, по которой можно оценить сте-

пень удовлетворенности потребителя или иного результата реализации финансовой политики, который можно зафиксировать или количественно измерить. Органы государственной власти и местного самоуправления сами разрабатывают и утверждают доходы и расходы бюджетов, стандарты и формы финансового контроля, показатели эффективности деятельности органов власти, следовательно, высока вероятность субъективизма и ненапряженности данных показателей.



Рис. 1. Система показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ

Рост инфляционных издержек, издержек мониторинга за состоянием общественных финансов и государственного финансового контроля создает предпосылки для отклонения поставленных задач от реализованных. Учитывая вышеназванные факторы, при оценке эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления необходимо делать акцент на тех изменениях, которые управляющая система производит во внешней среде или объекте управления – общественных финансах. Решение данной задачи требует наличия большого объема статистической информации и заинтересованности самих органов государственной власти и местного самоуправления в позитивных изменениях в государственном секторе экономики, бюджетной сфере и общественных финансах в целом. В связи с этим считаем необходимым формирование федеральной программы статистических работ на 2009 г. и последующие годы, в которую должны быть включены показатели оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Мотивация органов государственной власти и местного самоуправления к повышению эффективности и качества их деятельности связана с предусмотренными указами Президента РФ № 825 и 607 грантами субъектам РФ и муниципальным образованиям для содействия достижению и (или) поощрению наилучших значе-

ний показателей эффективности деятельности органов власти. Таким образом, оценка эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, создает предпосылки для системного мониторинга результативности управления регионами и муниципальными образованиями, принятия мер по совершенствованию управления общественными финансами, а с другой – для поощрения субъектов РФ и муниципальных образований, достигших наилучшего качества управления общественными финансами.

Во исполнение указов Президента РФ № 825 и 607 были разработаны соответствующие методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и мониторинга эффективности деятельности местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, цель которых заключается в определении единых методических подходов к организации оценки и мониторинга с учетом:

- эффективности расходования бюджетных средств;
- динамики изменения показателей, характеризующих качество жизни;
- уровня социально-экономического развития региона и муниципального образования;
- степени внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям регионального и муниципального управления.

Организационно-функциональная модель взаимодействия участников процесса оценки эффективности

деятельности органов власти (с учетом нормативно-правовой регламентации) представлена на рис. 2.



Рис. 2. Модель взаимодействия участников процесса оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ

Процедуры оценки эффективности деятельности органов власти должны быть встроены в процесс управления общественными финансами. Модель оценки эффективности деятельности органов государственной власти представлена на рис. 3.

Следует отметить, что наличие множества показателей в системе оценки эффективности деятельности органов власти затрудняет сравнительную оценку регионов и муниципальных образований, анализ изменений состояния общественных финансов в динамике, что позволяет предложить методику сравнительной оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Изучение аналитической практики позволяет выделить две группы методов комплексной оценки эффективности деятельности, которые приемлемы и к оценке эффективности деятельности органов власти:

- без расчета интегрального единого показателя (эвристические методы);
- с расчетом единого интегрального показателя [4].

Примерами *эвристических методов* оценки, основанных на профессиональном опыте экспертов, явля-

ются динамические сравнения (горизонтальный анализ) показателей, структурные сравнения (вертикальный анализ), пространственные сравнения, группировки показателей по разным признакам и др. Однако применение данного подхода в государственном секторе экономики, бюджетной сфере затруднено из-за многомерности сравниваемых показателей.

Методы расчета единого интегрального показателя эффективности деятельности весьма разнообразны. Для сравнительной комплексной оценки эффективности деятельности органов власти можно применить следующие методы: метод сумм, метод суммы мест (балльной оценки) и метод расстояний.

Продemonстрируем применение метода суммы мест, основанного на суммировании мест (баллов), достигнутых органами государственной власти или местного самоуправления при сравнении различных показателей эффективности во временном аспекте, на примере Новосибирской области (см. табл. 2).

Интегральный показатель сравнительной комплексной оценки с применением метода суммы мест рассчитывают по формуле

$$R_j = \sum_{i=1}^n x_{ij} \rightarrow \min,$$

где R_j – интегральный показатель сравнительной комплексной оценки региона; x_{ij} – место, полученное при сравнении анализируемых показателей эффективности деятельности органов власти; i – количество сравниваемых показателей эффективности деятельности ор-

ганов власти; j – количество периодов (лет), участвующих в сравнении.

При ранжировании периодов первое место в рейтинге отдается году, в котором набрана наименьшая сумма мест (баллов), т.к. показатели эффективности чаще имели лучшее значение по сравнению с другими периодами.

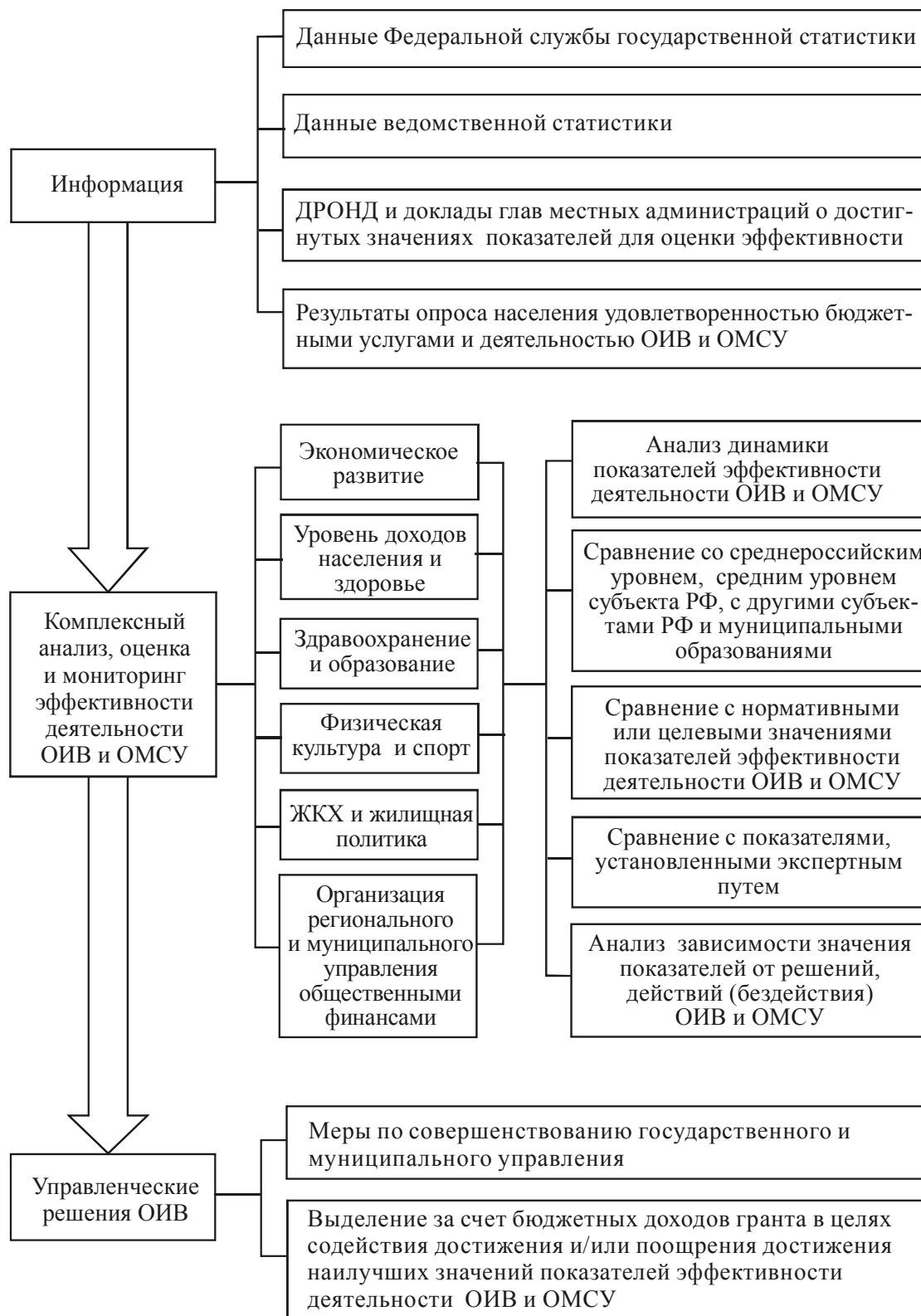


Рис. 3. Модель оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления

Для проведения сравнительной комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Новосибирской области были использованы относительные показатели, на которые не оказывает влияние инфляция. Далее по абсолютным значениям исследуемых показателей во временном аспекте были распределены места (баллы): лучшему значению присвоено 1-е место, худшему значению – 10-е место, т.к. исследуется 10 лет – с 2000 по 2009 г. В табл. 1 приведен пример определения места (балла) показателя «Смертность младенческая»: на 2009 г. запланирован показатель 8,9 на 1 тыс. человек, родившихся живыми; при условии достижения планового значения 2009 г.

присваивается 1-е место, т.к. отмеченное значение показателя минимально в динамическом ряду 2000–2009 гг. Максимальный уровень младенческой смертности был в 2000 г. (15,2 на 1 тыс. человек родившихся живыми), поэтому данному году присвоено 10-е место.

Минимальное значение интегрального показателя сравнительной комплексной оценки (рассчитанного по 32 показателям эффективности деятельности органов власти) достигнуто в 2009 г. – 50 баллов (табл. 2), что позволяет сделать вывод о последовательной реализации администрации Новосибирской области политики, направленной на повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, повышение качества жизни населения.

Таблица 1

Пример определения места (балла) показателя во временном аспекте при сравнительной комплексной оценке эффективности деятельности органов власти

Годы	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Значение показателя «Смертность младенческая на 1 тыс. чел., родившихся живыми»	15,2	14,8	14,0	11,9	12,1	10,8	9,6	9,1	9,0	8,9
Место при сравнении, баллы	10	9	8	6	7	5	4	3	2	1

Таблица 2

Сравнительная комплексная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти Новосибирской области за 2000–2009 гг.

Показатель	Отчетная информация								Плановые значения	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Реальная среднемесячная начисленная зарплата работников в сравнении с предыдущим годом, %	4	2	1	10	5	8	6	3	7	9
Отношение среднемесячной номинальной начисленной зарплаты работников государственных (муниципальных) учреждений здравоохранения к среднемесячной зарплате работников, занятых в сфере экономики региона, %	10	9	5	8	7	6	4	3	2	1
Отношение среднемесячной номинальной начисленной зарплаты работников государственных (муниципальных) учреждений образования к среднемесячной зарплате работников, занятых в сфере экономики региона, %	9	10	1	7	8	6	5	4	3	2
Отношение среднемесячной номинальной начисленной зарплаты работников государственных (муниципальных) учреждений культуры и искусства к среднемесячной зарплате работников, занятых в сфере экономики региона, %	9	10	1	2	3	4	8	7	6	5
Доля населения, охваченного телефонной связью, %	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума, %	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) в среднем за год, %	9	8	7	6	5	4	3	3	2	1
Смертность младенческая на 1 тыс. чел., родившихся живыми	10	9	8	6	7	5	4	3	2	1
Смертность населения трудоспособного возраста всего на 100 тыс. чел. населения соответствующего возраста	1	2	3	5	9	10	8	7	6	4
в том числе по причине сердечно-сосудистых заболеваний	1	2	3	4	9	10	8	7	6	5
Число работающих врачей в государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения в расчете на 10 тыс. чел. населения (на конец года)	9	8	7	6	5	1	2	3	3	4
Средняя продолжительность пребывания пациента на койке в государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения, дни	7	6	5	4	1	1	1	2	3	3
Численность учащихся, приходящихся на одного учителя, работающего в государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждениях, чел.	9	9	8	7	6	5	3	1	2	4
Средняя наполняемость классов в государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждениях в городских поселениях, чел.	4	4	4	3	3	3	1	2	5	6
Доля выпускников государственных (муниципальных) учреждений среднего профессионального образования, трудоустроившихся по полученной профессии в первый год, в общей численности выпускников таких учреждений, %	6	8	7	5	4	3	3	2	2	1
Доля детей, оставшихся без попечения родителей, всего, %	1	2	3	6	7	9	8	7	5	4
Удельный вес населения, систематически занимающегося физкультурой и спортом, %	9	8	9	7	6	5	4	3	2	1
Количество экземпляров библиотечного фонда общедоступных библиотек на 1 000 чел. населения, шт.	2	5	3	6	7	9	10	8	4	1
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя субъекта РФ, кв. м	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
Отношение средней цены одного квадратного метра общей площади к среднедушевым доходам населения в субъекте РФ, руб.	8	10	9	5	6	7	3	4	2	1
Доля убыточных организаций ЖКХ, %	8	7	9	10	6	5	4	3	2	1
Удельный вес потерь воды в процессе производства и транспортировки до потребителей, %	1	2	3	6	7	8	8	7	5	4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Удельный вес потерь теплоэнергии в процессе производства и транспортировки до потребителей, %	3	2	4	1	9	10	5	7	8	6
Удельный вес потерь электроэнергии в процессе производства и транспортировки до потребителей, %	2	10	9	8	4	7	1	3	6	5
Доля региональных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, %	1	1	2	3	5	7	9	8	6	4
Доля преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, в общем числе зарегистрированных преступлений, %	10	7	9	8	6	5	4	3	2	1
Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций, %	8	9	10	4	6	7	5	3	2	1
Удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций от их общего числа, %	4	6	10	8	5	9	7	3	2	1
Динамика налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, %	1	8	2	3	6	5	4	6	7	9
Динамика неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, %	1	2	3	6	7	4	5	10	9	8
Доля расходов консолидированного бюджета субъекта РФ, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта РФ (без учета субвенций на исполнение делегируемых полномочий), %	1	7	7	7	8	3	4	6	2	5
Доля расходов консолидированного бюджета субъекта на капитальные вложения от общего объема расходов консолидированного бюджета субъекта, %	7	8	10	9	6	5	4	3	2	1
Сумма мест (баллов)	185	208	186	191	191	186	153	140	121	50
Рейтинг по эффективности деятельности ОИВ субъекта РФ	5	10	6	8–9	8–9	7	4	3	2	1

Для облегчения процесса оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления все показатели эффективности можно объединить в три блока:

1. Показатели эффективности первого уровня – позволяют оценить систему управления региональными финансами в целом (например, объем кредиторской задолженности бюджета).

2. Показатели эффективности второго уровня – позволяют оценить эффективность всех промежуточных процессов (например, качество управления горизонтальными процессами).

3. Показатели эффективности третьего уровня – позволяют оценить эффективность базовых стадий и процедур процессов [5].

Следует отметить, что применение метода суммы мест (балльной оценки) позволяет выявить период или субъект Федерации, достигший наилучших показателей эффективности деятельности, что, в свою очередь, можно использовать при принятии решения о выделении за счет бюджетных средств грантов в целях содействия и/или поощрения достижения наилучших значе-

ний показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Таким образом, оценка эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется с позиции влияния на качество жизни населения, т.к. осуществляется в социально-экономической сфере по следующим направлениям: развитие экономики, уровень доходов населения, политика в сфере обеспечения безопасности, здоровье, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищная политика. Результаты оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления должны выявлять «узкие места», требующие первоочередного внимания региональных и муниципальных властей, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности региональных органов власти, в том числе по оптимизации неэффективных расходов, а также выявить внутренние резервы (финансовые, материально-технические, кадровые и т.д.) для увеличения заработной платы работников бюджетной сферы, повышения качества и объема предоставляемых населению бюджетных услуг.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сакс Дж.Д., Ларсен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход / Пер. с англ. М.: Дело, 1996. 848 с.
2. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825.
3. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607.
4. Баранова И.В. Оценка эффективности и результативности деятельности субъектов государственного сектора экономики. Новосибирск: САФБД, 2007. 178 с.
5. Диагностика финансового состояния и совершенствование управления бюджетным процессом на региональном уровне. М.: Фонд социальных проектов, 2003. 256 с.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 1 октября 2009 г.