

УДК 338.2

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ

Кожевина О.В.

*ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва, e-mail: ol.kozhevina@gmail.com*

В статье, на основе адаптации зарубежного опыта использования организационных моделей управления эффективностью в общественном секторе экономики выявлены перспективные методы исследования и критерии качества управления в организациях государственного сектора. Обосновано, что эффективность деятельности институциональной и функциональной структур государства может быть охарактеризована системой абсолютных и относительных показателей. Проанализированы различные подходы к характеристике и границам государственного (общественного) сектора экономики, проведено сравнение структуры государственного сектора в США, странах Европы и Азии, сформулированы задачи и роль государственного предпринимательства. Сравнивая государственный и частный секторы в различных странах, определено, что некоторые отрасли промышленности включаются в структуру государственного сектора. По результатам комплексного исследования определены проблемы измерения эффективности и качества управления в организациях государственного сектора, институционально-экономические особенности и предпосылки совершенствования информационной базы для мониторинга эффективности управления.

Ключевые слова: государственный (общественный) сектор, государственное предпринимательство, эффективность управления, измерение эффективности управления

FOREIGN EXPERIENCE OF USING ORGANIZATIONAL MODELS OF PERFORMANCE MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR

Kozhevina O.V.

*Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, e-mail: ol.kozhevina@gmail.com*

In the article, based on the adaptation of foreign experience in the use of organizational models of performance management in the public sector, identified promising research methods and criteria for quality management in public sector organizations. It is proved that the efficiency of institutional and functional structures of the state can be characterized by the system of absolute and relative indicators. Analyzed various approaches to the description and boundaries of the state (public) sector, comparison of the structure of the public sector in the United States, Europe and Asia, set the objectives and role of public enterprises. Comparing the public and private sectors in different countries, it is determined that some industries are included in the structure of the public sector. According to the results of a comprehensive study defined performance measurement and quality management in public sector organizations, institutional and economic characteristics and background improving the information base for monitoring management effectiveness.

Keywords: public sector, public enterprise, management effectiveness, performance measurement management

Мировая практика свидетельствует, что при любом политическом режиме государственный сектор экономики служит ключевой экономической опорой страны и основой экономической безопасности. Государство всегда участвует в осуществлении крупных народно-хозяйственных проектов, а роль государственных компаний в достижении макроэкономических показателей может быть достаточно весомой [4, 6]. На долю госсектора приходится 30–40 % объема промышленного производства в Центральной и Восточной Европе. В России, по разным оценкам, около 30 % промышленного производства осуществляют предприятия с государственным участием и около 50 % ВВП производится в государственном секторе экономики.

Методологические аспекты использования организационных моделей управления эффективностью в государственном секторе экономики рассматривались в работах зарубежных авторов Э. Аткинсона, Дж. Букаерта, Х. Брюйна, Д. Осборна, С. Поллитта, Дж. Стиглица, К. Эклунда, Р. Эскауса и др.

По утверждению Р. Эскауса, государственный сектор создан и функционирует для развития экономики, будучи вспомогательным элементом, создающим благоприятную среду для частного капитала [14]. Поскольку частный капитал уклоняется от вложений значительных средств в отрасли и сферы деятельности, отдача от которых проблематична или ориентирована за пределы горизонта прогнозирования, то государство должно проявлять большую

активность. Под государственным сектором Э.Дж. Долан понимает «совокупность многоуровневых институтов, представляющих «объединенный» государственный сектор экономики». Неоднозначную мысль при характеристике границ государственного сектора высказывает шведский ученый К. Эклунд. По его мнению, «у государственного сектора в странах со смешанной экономикой, кроме экономических причин расширения и мотивов политического характера, существует механизм саморазвития на основе собственной внутренней логики. При достижении им определенных размеров государственный сектор имеет тенденцию к разбуханию, государственной экспансии и саморазвитию».

Эффективность деятельности институциональной и функциональной структур государства может быть охарактеризована системой абсолютных и относительных показателей или их совокупностью. Какой из показателей доминирующий или определяющий, а какой функциональный, относительный или абсолютный, определяется поставленными задачами оценки. Л.И. Якобсон отмечает: «общественный сектор представляет собой совокупность ресурсов экономики, находящихся в распоряжении государства» [13].

Государственный сектор экономики – это система предприятий, учреждений и организаций, функционирующих на экономической и правовой базе государственной собственности в целях реализации функций государства в экономической, социальной и политической сферах. Государственный сектор экономики производит такие экономические блага, которые частный сектор либо не производит вообще, либо неэффективен при их создании.

Адам Смит в работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» отмечал, что «обязанностью государя или государства является основание и содержание таких общественных учреждений и (...) общественных работ, которые, будучи (...) в самой высокой степени полезными для обширного общества в целом, не могут, однако, своей прибылью возместить расходы отдельного человека или небольшой группы людей. Поэтому нельзя ожидать, чтобы частное лицо или небольшая группа частных лиц основывала их или содержала» [11]. Идеи А. Смита имели сильное воздействие как на правительство, так и на экономистов. Многие из наиболее видных экономистов 19 века – Дж. Милль, Н. Сениор – внесли вклад в формирование доктрины «свобода торговли», которая доказывала, что государство не должно вмешиваться

в частный сектор, пытаясь регулировать или контролировать частное предпринимательство. Но задача экономистов определить точные условия, при которых «невидимая рука» направляет экономику по пути эффективности.

Существует широкий диапазон мнений о роли государства в регулировании экономики. О разной доминирующей роли государства утверждали представители институционального направления (Дж.М. Кейнс, К. Маркс, Дж. Гэлбрейт, Дж.Ю. Стиглиц, В. Ойкен, П. Самуэльсон) и неолиберализма (М. Фридмен, Ф.А. Хайек, Дж. Стиглер) [9–18]. В. Ойкен считал [9], что политические, экономические, социальные и правовые порядки взаимосвязаны. Экономическая политика не должна быть конъюнктурной, ведущейся ради решения сиюминутных задач, а конкуренция не появляется и не воспроизводится автоматически, она вытесняется монополией и нуждается в защите. О менее активной роли государства, но усиливающейся при несостоятельности рынка писали в своих исследованиях М. Фридмен и Дж. Стиглер.

Изучение зарубежного опыта выявило особенности использования моделей управления эффективностью деятельности субъектами государственного сектора экономики. С практической точки зрения интересен опыт США, где создана посредством государственного регулирования благоприятная среда для успешной деятельности организаций бизнеса. На примере США можно изучать роль государства в создании специальных факторов и ориентацию деятельности государственного сектора на стимулирование международного сотрудничества. Одно из основных различий между США и многими западноевропейскими странами состоит в ограниченной роли государства как производителя товаров и услуг [1].

Важным принципом функционирования государственного сектора США является то, что государственные организации фактически не занимаются производственной деятельностью, чтобы не создавать конкуренцию частному бизнесу. С другой стороны, государство присутствует в тех отраслях, которые малоэффективны с точки зрения частного сектора, но в то же время необходимы для функционирования всей или значительной части экономики. В зависимости от субъектов собственности существует федеральная собственность, собственность правительства штатов, органов местного самоуправления (муниципалитетов, городского управления, управления особых округов). В Соединенных Штатах местные власти несут основную

ответственность за образование и деятельность государственных образовательных учреждений (начальная и средняя школа, колледжи). Электроэнергия производится как частными фирмами, так и государственными компаниями. Различия между государственными и частными предприятиями США иногда недостаточно четкие. Государство может владеть более чем 50% капитала фирмы, но дает ей возможность функционировать по типу частной компании [2]. Государственные организации в США не формируют миссию и стратегию так же четко и последовательно, как частные компании. Государственным предприятиям сложнее применять собственные стимулы, а частные компании используют стимулирование в качестве средства повышения квалификации, знаний, профессиональной компетентности, приверженности к делу своих сотрудников. В федеральном правительстве и государственных учреждениях труднее добиться эффективности из-за размеров и сложности системы, неопределенности критериев оценки, трудности формирования миссии, уязвимости по отношению к внешней политической среде, множественности участников процесса принятия и реализации решений, его жесткой формализации.

При сравнении государственного и частного секторов в различных странах выясняется, что некоторые отрасли промышленности включаются в структуру государственного сектора. Редко относят к государственному сектору сельское хозяйство, но в большинстве стран телефонная сеть, гидроэнергетика, транспорт, телевидение, а также формирование производственной инфраструктуры – системы автодорог, каналов, мостов, портов, сооружений – входят в госсектор экономики. Наибольшее развитие среди крупных европейских стран государственное вмешательство получило во Франции, Италии и Великобритании. Характерным для Великобритании является то, что активно претворяются в жизнь принципы как государственного регулирования, так и дерегулирования, как национализация, так и денационализация, приватизация и огосударствление в различных проявлениях и формах [8]. В Великобритании государство производит сталь и уголь, во многих странах крупные банки принадлежат государству и управляются им (Великобритания, Франция, Бельгия, Италия, Испания, Япония, Китай, Корея, исламские страны и пр.). В России 53 банка контролируются государством, на них приходится 56% совокупных банковских активов в стране. Среди банков с государственным участием

наиболее динамично растут учреждения, принадлежащие государству не напрямую, а опосредованно через государственные компании, банки и корпорации. Концентрация внутри государственного сектора растет, и 5 крупнейших банковских групп сосредоточили около 50% всех банковских активов России. По мнению А.В. Верникова [5], «частный сектор постепенно вытесняется из банковской отрасли, его удельный вес в активах и капитале размывается и падает, начинают действовать принципы государственной кредитной системы».

Государственное предпринимательство – сложное явление, отличающееся своей спецификой. Под государственным предпринимательством в развитых странах, как правило, понимается деятельность, осуществляемая за счет бюджетных ресурсов и с разной степенью контроля со стороны государства за их расходованием. Можно условно сгруппировать по степени участия и контроля государства за деятельностью общественных корпораций в нерегулируемые, частично регулируемые, полностью (жестко) регулируемые.

Каждая из промышленно развитых стран имеет свою специфику в формировании государственного сектора экономики и государственного предпринимательства, свои критерии отнесения государственных корпораций к тому или иному типу. В западноевропейских странах нет единого подхода к определению критерия отнесения предприятий к государственным. Для одних этим показателем является доля в капитале, а для других – право решающего голоса независимо от организационно-правовой формы предприятия.

В Германии имеют место государственные корпорации трех видов [19]:

- предприятия частного права (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью), которые осуществляют свою деятельность на основе свободного рыночного механизма спроса-предложения;
- экономически – самостоятельные предприятия публично-правового характера деятельности – организационно автономны, но находятся под контролем курирующего министерства;

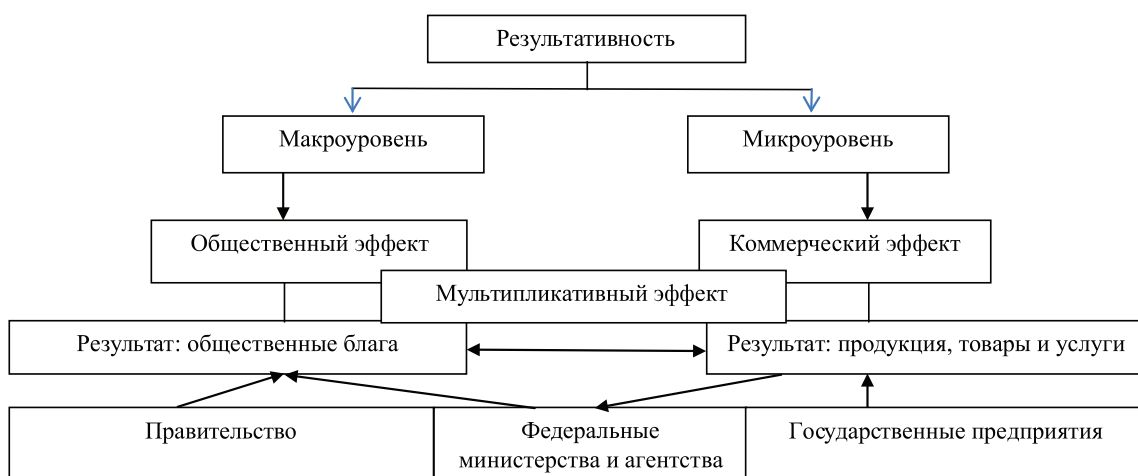
- «собственные» предприятия, находящиеся на балансе бюджета или входящие в состав министерств (собственность федерального правительства или правительство земель).

В Японии также государственные корпорации подразделяют на административные предприятия; особые (самостоятельные) предприятия; предприятия смешанной формы и акционерной формы [8]. Как показало исследование, модели государственного

предпринимательства Канады, Японии, Германии, Швеции более адаптивны и более устойчивы к реформам, дерегулированию и дерегламентированию, чем модели стран Западной Европы и США. Государственное вмешательство смещается в сторону государственных социальных услуг, в образование, науку, здравоохранение, социальное обеспечение, возрастает роль государства в формировании человеческого капитала.

Бюджетирование, ориентированное на результат, преимущественно встречается в европейских странах, в частности во Франции. При определении эффективности расходования бюджетных средств результаты разграничиваются на два типа: прямые (непосредственные) результаты деятельности (объем общественных благ, услуг или работ, произведенных государственными учреждениями); конечные социальные результаты (социально-экономический эффект от предоставляемых государством услуг). При оценке эффективности производственных (бюджетных) расходов и степени достижения поставленных целей применяются такие показатели эффективности и результативности,

как [3, 7]: показатель затрат – стоимостная оценка необходимых для предоставления бюджетной услуги финансовых, трудовых и материальных ресурсов; показатель выпуска – непосредственные результаты произведенных затрат, объем и качество предоставленных потребителям услуг или выполненных работ; показатели конечных результатов деятельности – последствия выполнения органами государственной власти, государственными учреждениями возложенных на них функций, поставленных задач по реализации программ. Оценка эффективности и качества государственного управления основывается на изучении социальных и экономических характеристик. Социальные характеристики выражают соответствие деятельности органов власти потребностям населения, а экономические характеристики – экономии и выгоды, получаемые за счет оптимизации и рационализации деятельности органов государственной власти. Схема распределения сфер ответственности за достижение результатов по административным уровням государственного сектора экономики предлагается на рисунке.



Виды результатов и эффектов по уровням государственного сектора экономики

Идея использования положений концепции управления качеством и эффективностью (производительностью) в государственном секторе активно развивается с 80-х годов XX века. Эн. Бек, Дж. Боулден, Х. Салем [3] отмечают, что концепция эффективности и качества имеет универсальный характер, поэтому применима к государственным и административным учреждениям. Повышение эффективности и качества – результат продуманного, взвешенного и контролируемого процесса управленческого воздействия, позволяю-

щего выявить «узкие места», направления, на которых возможно совершенствование функций. Необходимо создавать организационные системы и операционную среду, которые будут способствовать совершенствованию процессов управления, посредством обучения руководителей сформировать необходимые целевые установки для повышения компетентности всех работников.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финуниверситета 2014 года.

Список литературы

1. Аткинсон Эн.Б., Лекции по экономической теории государственного сектора: учебное пособие / Э.Б. Аткинсон, Д.Э. Стиглиц; пер. с англ. Л.И. Западниной (рук.) и др., под ред. Л.Л. Любимова; Обновление гуманитарного образования в России (Программа). – учеб. изд. – М.: Аспект Пресс, 1995. – С. 32.
2. Балацкий Е.В. Российская модель государственного сектора экономики / Е.В. Балацкий, В.А. Конишев. – М.: Экономика, 2005. – С. 33–35.
3. Баранова И.В. Система показателей эффективности деятельности государственных унитарных предприятий // Сибирская финансовая школа. – 2006. – № 1. – С. 36.
4. Боговиз А.В., Кожевина О.В. Инструменты обеспечения конкурентоустойчивости регионов // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2012. – № 12. – С. 145–150.
5. Верников А.В. Доля государственного участия в банковской системе России // Деньги и кредит. – 2009. – № 11. – С. 4–14.
6. Кожевина О.В. Управление изменениями: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению 080200 «Менеджмент» и специальности 080507 «Менеджмент организации». М., 2012. Сер. Электронно-библиотечная система ZNANIUM.COM.
7. Кожевина О.В. Институционально-экономические особенности управления и мониторинга деятельности предприятий государственного сектора / О.В. Кожевина, Н.В. Балунова, Е.В. Юрченко // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 11. – Ч.2. – С. 388–392.
8. Масленников М.И. Изменение приоритетов в развитии государственного сектора экономики в развитых странах: монография; Рос. акад. наук, Уральское отделение, Институт экономики. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2009. – С. 63.
9. Ойкен В. Основы национальной экономики. – М.: Экономика, 1996.
10. Самуэльсон Р. Экономикс. – 18-е изд. – М., 2007. – 1358 с.
11. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов; пер. с англ. В. Афанасьева. – М.: Эксмо, 2007. – 960 с. – (Антология экономической мысли).
12. Ханс де Брюйн. Управление по результатам в государственном секторе: пер. с англ. – М.: Институт комплексных экономических исследований, 2005. – 192 с.
13. Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма: пер. с англ. – М.: Новости, 1992.
14. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. – М.: ГУ-ВШЭ, 2000. – 367 с.
15. Eskaus R.S. Basis Economy. – Boston, USA, 1972. – P. 18.
16. Galbraith J.K. Economics and the Public Purpose. – Boston, 1973.
17. Friedman M. Capitalism and Freedom. – The University of Chicago Press Chicago, 2002.
18. Stiglitz J.E. Economics of the Public Sector. – NY, London, 1995.
19. Bogumil J., Grohs S., Kuhlmann S. Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmo-dernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung // Verwaltung und Management. Sonderheft 37. – 2006.

References

1. Atkinson, Jen.B., Lekcii po jekonomicheskoy teorii gosudarstvennogo sektora: uchebnoe posobie / Je.B. Atkinson, D.Je. Stiglic; Per. s angl. L.I. Zapadninskoj (ruk.) i dr., Pod red.

L.L. Ljubimova; Obnovlenie gumanitarnogo obrazovanja v Rossii (Programma). ucheb. izd. M.: Aspekt Press, 1995. pp. 32.

2. Balackij, E.V. Rossijskaja model' gosudarstvennogo sektora jekonomiki / E.V. Balackij, V.A. Konyshev. M.: Jekonomika, 2005. pp. 33–35.

3. Baranova, I.V. Sistema pokazatelej jeffektivnosti dejatel'nosti gosudarstvennyh unitarnyh predpriyatij // Sibirskaia finansovaja shkola. 2006. no. 1. pp. 36.

4. Bogoviz A.V., Kozhevina O.V. Instrumenty obespechenija konkurentoustojchivosti regionov // Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyj universitet upravlenija). 2012. no. 12. pp. 145–150.

5. Vernikov A.V. Dolja gosudarstvennogo uchastija v bankovskoj sisteme Rossii // Den'gi i kredit. 2009. no. 11. pp. 4–14.

6. Kozhevina O.V. Upravlenie izmenenijami: uchebnoe posobie dlja studentov vysshih uchebnyh zavedenij, obuchajushihsia po napravleniju 080200 «Menedzhment» i special'nosti 080507 «Menedzhment organizacii». Moskva, 2012. Ser. Jelektronno-bibliotecnaja sistema ZNANIUM.COM

7. Kozhevina O.V. Institucional'no-jekonomicheskije osobennosti upravlenija i monitoringa dejatel'nosti predpriyatij gosudarstvennogo sektora / O.V. Kozhevina, N.V. Balunova, E.V. Jurchenko // Fundamental'nye issledovanija. 2014. no. 11. Ch.2. pp. 388–392.

8. Maslennikov M.I. Izmenenie prioritetov v razvitii gosudarstvennogo sektora jekonomiki v razvityh stranah: monografi-ja; Ros. akad. nauk, Ural'skoe otdelenie, Institut jekonomiki. Ekaterinburg: Institut jekonomiki UrO RAN, 2009. pp. 63.

9. Ojken V. Osnovy nacional'noj jekonomii. M.: Jekonomika, 1996.

10. Samujel'son R. Jekonomiks. 18-e izd. M., 2007. 1358 p.

11. Smit A. Issledovanie o prirode i prichinah bogatstva narodov; per. s angl. V.Afanas'eva. M.: Jeksmo, 2007. 960p. (Antologija jekonomicheskoy mysli).

12. Hans de Brjujn. Upravlenie po rezul'tatam v gosudarstvennom sektore. Per.s angl. M.: Institut kompleksnyh jekonomicheskikh issledovanij, 2005. 192 p.

13. Hajek F.A. Pagubnaja samonadejannost'. Oshibki socializma: per. s angl. M., Novosti, 1992.

14. Jakobson L.I. Gosudarstvennyj sektor jekonomiki: jekonomicheskaja teorija i politika. M.: GU-VShJe, 2000. 367 p.

15. Eskaus R.S. Basis Economy. Boston, USA, 1972. p. 18.

16. Galbraith J.K. Economics and the Public Purpose. Boston, 1973.

17. Friedman M. Capitalism and Freedom. The University of Chicago Press Chicago, 2002.

18. Stiglitz J.E. Economics of the Public Sector. NY, London, 1995.

19. Bogumil J., Grohs S., Kuhlmann S. Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmo-dernisierung in Deutschland Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung // Verwaltung und Management. Sonderheft 37. 2006.

Рецензенты:

Цыгалов Ю.М., д.э.н., доцент, заведующий кафедрой «Общий менеджмент», ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва;

Богачев Ю.С., д.ф.-м.н., зам. директора Института инновационной экономики, ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва.

Работа поступила в редакцию 12.11.2014