

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА В СФЕРЕ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО БИЗНЕСА

Рассматриваются проблемы оценки эффективности механизма государственного управления региональной экономикой органами государственной власти субъекта Российской Федерации на примере политики поддержки малого бизнеса. Предлагаются принципы проведения оценки, формулируются критерии эффективности, учитывающие специфику государственно-властного воздействия на субъекты малого предпринимательства.

Ключевые слова: эффективность, механизм государственного управления, региональная экономика.

Состояние и результаты функционирования социально-экономической системы региона определяются действием множества факторов, важнейшим из которых является эффективность механизма государственного управления региональной экономикой. В равной степени данное утверждение справедливо в отношении всех секторов экономики и, прежде всего, предприятий, относящихся к субъектам малого предпринимательства.

Механизм государственного управления экономическими процессами представляет собой сложный комплекс методов, инструментов и организационных схем управления, реализуемых федеральными, региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления. Все вместе они воздействуют на среду функционирования малого бизнеса, определяя существенные (прежде всего финансовые) условия, поведение, траекторию развития субъектов Российской Федерации и местных сообществ.

Особая роль в формировании благоприятного для развития субъектов малого предпринимательства бизнес-климата в регионе принадлежит органам государственной власти субъекта Федерации. Региональные власти, являясь прямым или косвенным участником рыночных отношений, выступают посредниками между органами федеральной власти и местным самоуправлением и обязаны согласовывать интересы всех субъектов, имеющих отношение к управлению развитием территории или оказывающих влияние на это развитие. Именно с деятельностью органов исполнительной и законодательной власти региона предприниматели во многом связывают наличие развитой транспортной, логистической и телекоммуникационной инфраструктуры, доступность помещений и финансовых ресурсов.

Своевременная и объективная оценка эффективности функционирования государственного механизма поддержки малого бизнеса является необходимым условием успешной реализации региональной экономической политики. В современных условиях, когда с одной стороны, на поддержку малого бизнеса из региональных бюджетов выделяются миллиарды рублей, а с другой – властные структуры вынуждены проводить оптимизацию бюджетных расходов, проведение данной оценки на систематической основе приобретает критическое значение.

Анализу эффективности механизма государственной поддержки малого бизнеса, как и собственно управления региональной экономикой в целом, посвящено множество научных работ. Тем не менее, стремление обеспечить указанную эффективность на практике продолжает сталкивать-

ся с проблемами различного характера: кадровыми, экономическими, политическими и т. п. Одной из причин существующего положения является несформированность теоретической и методологической базы оценки эффективности государственного механизма управления экономическим развитием, использование принципов и критериев оценки, применяемых при анализе функционирования управляющих систем на микроуровне – уровне отдельного предприятия или производственного комплекса.

На наш взгляд, оценку эффективности государственного механизма управления региональной экономикой (как всех ее секторов, так и сектора, представленного субъектами малого предпринимательства) необходимо проводить, опираясь на системный подход, учитывая базовые характеристики государственного управления и управляющей системы – региональных органов государственной власти.

В исследованиях отечественных и зарубежных авторов само понятие эффективности трактуется неоднозначно [1]. Опираясь на результаты работ методологического характера, посвященные данной проблеме, эффективность государственного управления региональной экономикой можно представить как обобщающую категорию в следующем ряду понятий (рис. 1):

- производительности как соотношения достигнутых результатов и использованных региональными органами государственной власти ресурсов (финансовых, имущественных, кадровых, информационных);
- экономичности как соотношения между затраченными ресурсами и минимально возможными с учетом соответствия качества государственных услуг принятым стандартам (административным регламентам), а в конечном счете потребностям бизнес-сообщества региона;
- результативности как соотношения достигнутых за определенный период изменений социально-экономической ситуации в регионе с планируемыми или прогнозируемыми.

Все указанные составляющие взаимосвязаны и равнозначны.

Рассматривая систему государственного управления как открытую, мы должны учитывать, во-первых, действие внешних по отношению к региональной экономике и деятельности органов государственной власти субъекта Федерации факторов, которые существенным образом влияют на социально-экономическую ситуацию в регионе, а во-вторых, специфику и уровень государственно-властного воздействия региональных властей на деятельность субъектов предпринимательства.

В качестве «внешних» сил и факторов, определяющих характер, степень и силу воздействия «продукта» государственного управления на региональное хозяйство, а значит, и условия развития малого бизнеса, можно выделить следующие:

- действия федеральных органов государственной власти;
- действия органов местного самоуправления, функционирующих на территории субъекта Федерации;
- действия отдельных субъектов предпринимательства, их объединений и т. д.

Основным продуктом любой управленческой деятельности являются решения. Формализованные решения региональных органов власти воплощаются в реализации программ субсидирования расходов субъектов малого предпринимательства, создании инфраструктуры поддержки малого бизнеса (центров и агентств по развитию предпринимательства, фондов содействия кредитованию субъектов малого предпринимательства, бизнес-инкубаторов), информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей и т. д. В своей совокупности указанные действия и мероприятия являются компонентами механизма государственного управления региональной экономикой и представляют собой «продукт» государственного управления, субъектом которого выступают региональные власти, а объектом – предприятия малого бизнеса, осуществляющие свою хозяйственную деятельность в регионе.

Учитывая вышеизложенное, сформулируем условия и принципы оценки эффективности функционирования механизма государственного управления, которые отражали бы специфику как субъекта, так и объекта управления.

1. Оценка эффективности механизма государственного управления с позиции основных заинтересованных сторон.

В зависимости от того, кто выступает субъектом оценки эффективности управленческой деятельности региональных органов власти, для оценки эффективности механизма государственного управления могут применяться различные целевые установки, методы и критерии. Для региональных властей показателем эффективности нередко является наличие программ поддержки предпринимательства, процент освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию программы в очередном финансовом году, реализация программных мероприятий; для вышестоящих уровней власти (Президента Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти) в качестве критериев эффективности выбраны значения целевых индикаторов, характеризующих темпы развития малого бизнеса в регионе [2]. В то же время результаты исследования общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» свидетельствуют о том, что эффективность государственного механизма управления экономикой оценивается субъектами малого предпринимательства на основании анализа таких базовых факторов, формирующих бизнес-климат в регионе, как доступность квалифицированной рабочей силы, земельных участков, жесткость процедур административных проверок и т. д. [3]. При этом лишь сравнительно небольшая часть предпринимателей

когда-либо принимала участие в разнообразных программах поддержки, реализуемых федеральными, региональными и муниципальными органами власти.

Таким образом, оценка может быть внешней и внутренней. Внешняя оценка выполняется на вышестоящих уровнях государственной власти, отдельными хозяйствующими субъектами, их объединениями, а также населением в целом. Внутренняя оценка используется региональными органами законодательной и исполнительной власти для принятия решений о распределении ресурсов по направлениям деятельности, оптимизации рабочих процессов, мотивации сотрудников в соответствии с приоритетностью планируемых конечных результатов и степенью их достижения.

В качестве основных заинтересованных сторон (сторон участия) процесса оценки эффективности механизма государственного управления можно выделить следующие группы субъектов:

- Президент Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти (Правительство Российской Федерации, федеральные министерства);
- высшее должностное лицо субъекта Федерации, органы исполнительной власти субъекта Федерации;
- законодательный орган субъекта Федерации (региональный парламент);
- органы местного самоуправления, действующие на территории субъекта Федерации;
- хозяйствующие субъекты, объединения хозяйствующих субъектов (другие общественные объединения).

2. Учет специфики результатов управленческой деятельности региональных органов государственной власти как объекта оценки.

Поскольку механизм государственного управления фактически представляет собой «продукт» управленческой деятельности региональных властей, важный вопрос, на который необходимо ответить, – что именно подлежит оценке в процессе анализа эффективности механизма государственного управления субъектами малого предпринимательства, действующими на территории региона.

В качестве непосредственных результатов управленческой деятельности органов власти можно указать предоставление государственных услуг субъектам малого предпринимательства (например, выдачу лицензий, разрешений), подготовку и проведение мероприятий (деловых форумов, выставок, ярмарок), создание информационных и учебных центров для предпринимателей, предоставление бюджетных субсидий и т. д. Эти меры в конечном счете служат целевыми индикаторами реализации государственных планов и программ поддержки предпринимательства. Однако и превентивная, профилактическая деятельность, результат которой проявляется в долгосрочной перспективе, является составляющей механизма государственного управления и поэтому подлежит оценке.

Единой классификации результатов управленческой деятельности как отдельных государственных служащих, так и органов государственной власти, не существует. Рассмотрим классификацию, которая, на наш взгляд, отражает специфику функционирования механизма госу-

дарственного управления экономикой (рис. 2). Для каждой из составляющих «продукта» государственного управления указана группа показателей, которые позволяют измерить уровень достигнутого успеха.

Функции органов государственной власти реализуются через административные процедуры и процессы, для осуществления которых необходимы определенные ресурсы (человеческие, информационные, финансовые). Это может быть процедура разработки ведомственной целевой программы поддержки субъектов малого предпринимательства, процедура отбора инвестиционных проектов для предоставления государственной поддержки и т. д. В ходе оценки эффективности данных процессов используются показатели затраченных ресурсов и рабочих процессов, которые позволяют оценить экономичность и в определенной степени производительность как отдельных государственных служащих, так и органа власти в целом (например, количество времени, потраченного на проведение консультаций).

Объем и качество услуг, получаемых в результате выполнения процесса, программы или мероприятия, продуктивность данного процесса являются непосредственными (прямыми) результатами деятельности органов государственной власти. Они поддаются количественной и качественной оценке в краткосрочной перспективе. Примером такого результата будет служить перечисление на счета предпринимателей средств регионального бюджета для разработки и реализации инвестиционных проектов, участия в выставках, ярмарках и т. д. Для оценки прямых результатов деятельности органов государственной власти используются показатели промежуточного результата (например, объем средств регионального бюджета, выделенных на реализацию указанных выше мероприятий).

Показатели затраченных ресурсов и рабочих процессов и показатели промежуточного результата находят свое отражение в должностных регламентах государственных гражданских служащих и в административных регла-

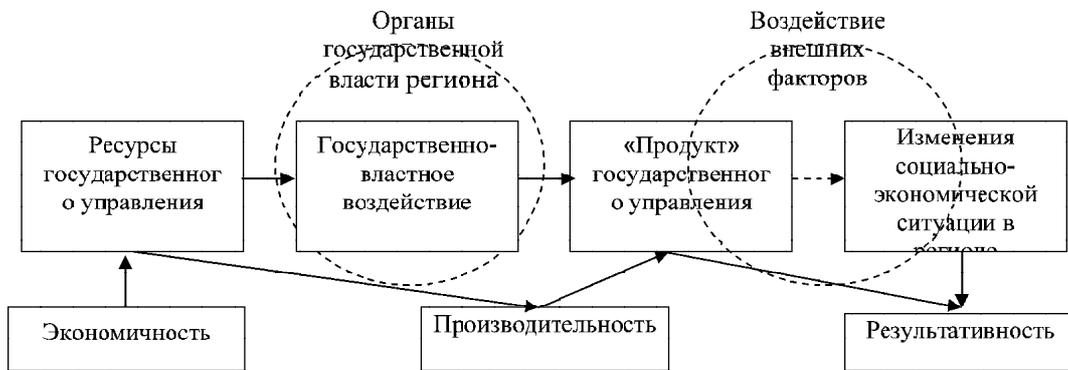


Рис. 1. Эффективность государственного управления экономикой региона



Рис. 2. Результаты деятельности органов государственной власти региона по управлению экономикой

ментах оказания государственных услуг (регламент предоставления государственной субсидии на возмещение части процентных ставок по кредитам, полученным в российских кредитных организациях субъектами малого предпринимательства, реализующими инвестиционные проекты). Сравнение текущих показателей с плановыми или данными предыдущих периодов позволяет выявить перебои в деятельности органов государственной власти региона или, наоборот, показывает ее стабильность.

Внешние косвенные (конечные) результаты деятельности органов государственной власти региона проявляются в изменении параметров региональной экономики, а в нашем случае – количественных и качественных аспектах функционирования малого бизнеса на территории (изменение числа субъектов малого бизнеса, численности занятых в малом бизнесе, доли малых предприятий, занятых в инновационном секторе экономики и т. д.). Соответственно, показатели конечного эффекта отражают данные изменения.

Наконец, можно выделить внутренние косвенные результаты деятельности региональных органов государственной власти, которые проявляются не в виде изменения параметров функционирования управляемой системы, а в виде изменения параметров управляющей системы: повышение квалификации государственных гражданских служащих, обновление компьютерного оборудования, создание единых банков данных, формирование творческой атмосферы в коллективе и т. д. Это может оказывать значительное, хоть и не прямое воздействие на эффективность служебной деятельности.

Оценить в полной мере внутренние и внешние косвенные результаты деятельности применительно к конкретно взятому государственному гражданскому служащему практически невозможно, в отличие от органа государственной власти или в некоторых случаях его подразделений.

Предлагаемая классификация охватывает весь спектр результатов деятельности региональных органов государственной власти, так как учитывает эффекты, возникающие как в управляющей, так и в управляемой системе. Построенная на ее основе процедура оценки эффективности механизма государственного управления региональной экономикой позволяет сделать оценку более объективной, согласовать с исполнителем сферы ответственности за результаты управления и повысить мотивацию государственных гражданских служащих за счет увязки уровня оплаты с достижением определенных показателей в работе.

3. Множественность и локальность критериев эффективности механизма государственного управления региональной экономикой (см. таблицу).

В сфере взаимодействия государства и бизнеса определить какой-то один универсальный критерий эффективности механизма государственного управления представляется достаточно сложным. Влияние органов государственной власти региона на деятельность субъектов предпринимательства, в том числе малого, отличается многозначностью и разноплановостью, что приводит к необходимости рассматривать связанную совокупность частных локальных критериев [4]. Исходным условием для формирования данных критериев должно служить нормальное

функционирование социально-экономической системы региона, иначе говоря, они должны отражать состояние управляемого объекта и цели его развития.

Критерии эффективности должны также отражать изменения параметров управляющей системы, представленной региональными органами государственной власти. Такие составляющие эффективности, как экономичность и производительность управления, напрямую связаны с функционированием аппарата управления и их необходимо учитывать в процессе оценки воздействия «продукта» государственного управления на социально-экономическую ситуацию в регионе.

Представленные в таблице группы критериев позволяют оценить как степень достижения целей управляемой системы, так и изменение параметров функционирования управляющей системы, принимая во внимание разнородность результатов управленческой деятельности региональных властей.

Формирование указанных групп критериев осуществляется на различных уровнях властной иерархии государственных структур в соответствии с тем, какая из составляющих «продукта» государственного управления служит предметом оценки. На уровне главы субъекта Российской Федерации, законодательного органа субъекта Федерации (стратегический уровень), как правило, используются показатели конечного эффекта, которые служат целевыми индикаторами реализации программ социально-экономического развития региона. На уровне отдельных органов исполнительной власти региона (тактический уровень) – показатели промежуточного результата, которые содержатся в ведомственных целевых программах. Наконец, на уровне подразделений ведомственных структур и отдельных государственных гражданских служащих, осуществляющих свою деятельность в органах исполнительной власти региона (операционный уровень) – показатели рабочих процессов и затраченных ресурсов.

Итак, изложенные выше принципы оценки эффективности механизма государственного управления экономикой региона в сфере поддержки субъектов малого предпринимательства позволяют органам государственной власти сформировать подходы и процедуры оценки, которые адекватно раскрывали бы характер и содержание управленческого воздействия государства, его особенности в условиях рыночной трансформации экономики, отражали позицию основных заинтересованных сторон. Повышение качества мониторинга результатов деятельности региональных органов власти, уровня обоснованности и задач ее совершенствования может быть достигнуто за счет использования в ходе оценки критериев, позволяющих оценить кумулятивный эффект воздействия «продукта» государственного управления на условия функционирования малого бизнеса в регионе, участия в процедурах оценки представителей бизнес-сообщества региона.

Библиографический список

1. Иванникова, Н. Г. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного управления экономикой региона: дис. ... кан. экон. наук : 08.00.05/ Иванникова Нина Георгиевна. Воронеж, 2004.

2. Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 02.07.2007 г. № 27. С.3256.

3. Развитие малого и среднего предпринимательства в регионах России «Индекс Опоры» [Электронный ре-

сурс] // Информ. портал малого и среднего предпринимательства «Опора России». Электрон. дан. Сор. 2003–2009. Режим доступа: <http://www.opora.ru/analytics/our-efforts>. Загл. с экрана.

4. Котелевская, И. В. Оценка эффективности деятельности государственных служащих: сб. статей / И. В. Котелевская. М. : Норма, 2005.

Критерии эффективности механизма государственного управления региональной экономикой

Наименование группы критериев	Содержание критерия
Показатели конечного эффекта	<p>1. Уровень социально-экономического развития регионального хозяйства (на примере сектора малого предпринимательства):</p> <ul style="list-style-type: none"> – количество субъектов малого предпринимательства; – доля занятых в малом предпринимательстве в общем количестве занятых в экономике региона; – уровень средней заработной платы занятых на малых предприятиях; – доля продукции/услуг субъектов малого предпринимательства в валовом региональном продукте; – доля малых наукоемких предприятий в общем количестве субъектов малого предпринимательства. <p>2. Состояние доходной базы регионального бюджета:</p> <ul style="list-style-type: none"> – процент роста налоговых поступлений за счет роста числа субъектов малого предпринимательства и увеличения заработной платы занятых в малом бизнесе. <p>3. Оценка деятельности региональных органов власти представителями бизнес-сообщества региона:</p> <ul style="list-style-type: none"> – доля респондентов, давших положительную оценку деятельности региональных органов власти
Показатели промежуточного результата	<p>1. Степень реализации мероприятий по поддержке субъектов малого предпринимательства:</p> <ul style="list-style-type: none"> – процент реализации по отношению к плану. <p>2. Финансирование мероприятий по поддержке субъектов малого предпринимательства за счет средств регионального бюджета:</p> <ul style="list-style-type: none"> – объем и доля средств регионального бюджета. <p>3. Степень участия субъектов малого предпринимательства в программах поддержки, реализуемых региональными органами власти:</p> <ul style="list-style-type: none"> – доля субъектов малого предпринимательства, воспользовавшихся государственной поддержкой
Показатели рабочих процессов	Соблюдение сроков и процедуры мероприятий, проводимых в рамках реализации региональных программ поддержки малого предпринимательства
Показатели затраченных ресурсов	Затраты времени и средств регионального бюджета на выполнение государственной функции/процедуры (трудоемкость и экономичность)

M. A. Volkova

**EVALUATION OF PUBLIC ADMINISTRATION
MECHANISM EFFICIENCY IN MANAGING REGIONAL ECONOMY
IN THE SPHERE OF SMALL BUSINESS SUPPORT**

The evaluation problems of public administration mechanism efficiency in managing regional economy by regional authorities of the Russian Federation in the sphere of small business development policy is covered. The evaluation principles are proposed. The criteria of efficiency considering governmental specify impact on small business enterprises are formulated.

Keywords: efficiency, mechanism of public administration, regional economy.