УДК 332.01

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ ПО РАЗВИТИЮ ОТРАСЛИ (НА ПРИМЕРЕ ЖКХ)

Скрипник О.Б., к.э.н
доцент кафедры «Менеджмента» Московского государственного университета инженерной экологии

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, жилищно-коммунальные услуги, реформирование ЖКХ

Статья посвящена анализу существующих концепций и методик оценки эффективности государственных программ, направленных на отраслевое развитие, на примере жилищно-коммунального хозяйства. Показано, что наиболее перспективным методом является метод «затраты-результативность» в силу социальной направленности сферы ЖКХ и невозможности оценки результатов программ только на основе финансовых или количественных показателей.

Термин «эффективность» в настоящее время стал одним из наиболее употребительных. Как экономическая категория эффективность в разных типах экономических систем выражает качество хозяйствования, свойственное данной типу организации общества.

Традиционно в микроэкономике и экономике отраслевых рынков при оценке аллокативной эффективности применяют критерий Парето. Принцип по Парето опирается на ценностные предпосылки индивида (личности), он исходит из того, что каждый человек способен лучше всех оценить свое собственное благополучие. Это приводит к тому, что благосостояние отдельных людей несопоставимо. Поэтому общественное благосостояние не может быть определено путем сложения, не является «суммой счастья» всех членов общества.

Состояние экономики называется Парето-допустимым по отношению к другому ее состоянию, если в первом случае благосостояние хотя бы одного субъекта выше, а всех остальных не ниже, чем во втором.

Парето-оптимальным состоянием называют такое состояние экономики, при котором невозможно изменить производство и перераспределить ресурсы таким образом, чтобы благосостояние одного или нескольких субъектов увеличилось бы без уменьшения благосостояния других.

Понятие Парето-эффективности обычно расчленяют на три составляющие:

1)эффективность в обмене: предельные нормы замещения для любых пар благ равны их относительным ценам;

2) эффективность в производстве: предельные нормы технического замещения для любых пар ресурсов равны их относительным рыночным ценам;

3) эффективность в структуре выпуска продукции: предельные нормы замещения в потреблении равны предельной норме трансформации в производстве.

То, что общее конкурентное равновесие и Парето-эффективность требуют выполнения одних и тех же условий, означает, что между ними существует тесная взаимосвязь, которая обобщается в двух теоремах общественного благосостояния:

1. В состоянии общего экономического равновесия размещение экономических ресурсов Парето-эффективно.

2. При условии, что кривые безразличия и изокванты выпуклы относительно начала координат, для любого Парето-эффективного распределения ресурсов существует система цен, обеспечивающих общее экономическое равновесие.

Отказ от сравнения межличностных полезностей приводил Парето к отрицанию существования единственного общественного оптимума. Вместо этого перед нами раскрывается бесконечное множество несопоставимых между собой оптимумов.

В 30-е гг. Н. Калдор и Дж. Хикс выдвинули другой критерий эффективности: благосостояние повышается, если те, кто выигрывает, оценивают свои доходы выше убытков потерпевших. Согласно этому критерию компенсационные платежи возможны, но не обязательны, т. е. носят потенциальный характер.

Т. Ситовски обратил внимание на внутреннюю противоречивость критерия Калдора-Хикса и предложил двойной критерий: во-первых, надо убедиться, что движение из первой точки во вторую улучшает положение согласно критерию Калдора-Хикса и, во-вторых, проверить, что обратное движение из второй точки в первую не улучшает положения согласно критерию Калдора-Хикса. Лишь тогда, когда соблюдаются оба условия, благосостояние повышается. Однако и критерий Т. Ситовски не снимает проблему, не решенную Калдором - Хиксом. Приведение разнокачественных полезностей к единой денежной базе имеет свои границы.

Помимо аллокативной эффективности выделяется также производственная эффективность, состоящая из технической эффективности и экономии издержек. Техническая эффективность означает, что нельзя путем уменьшения затрат ресурсов произвести данный объем производства. Экономия издержек предполагает производство данного объема производства с наименьшими издержками.

Таким образом, выработка критериев оценки эффективности является чрезвычайно актуальной задачей. Однако даже на современной стадии развития данная теория не способна определить издержки перераспределения и размеры компенсационных платежей, с тем, чтобы облегчить принятие экономически эффективных решений.

Исходя из вышеизложенного, необходимо сделать несколько выводов для государственной политики:

- необходимо регулирование рынка при высокой степени общественных потерь (сокращении излишков потребителя и производителя);

- эффективность инструментов государственной политики тем выше, чем меньше общественные потери в результате их применения.

С этой точки зрения формирование органов регулирования является решающим условием институциональных преобразований и реформирования коммунальных предприятий, предоставляющих «жизненно важные услуги» домашним хозяйствам. На самом деле недавний опыт некоторых стран с

развитой рыночной экономикой позволяет утверждать, что характеристики регулирующего органа имеют решающее значение для успешного проведения реформ, особенно если необходимо избежать экспроприации ренты.

Орган контроля должен быть представлен государственными чиновниками, т.к. государство в жилищной системе играет роль гаранта для всех остальных участников жилищного процесса. Как показано А.Шаститко [1], существует возможность использования государственного регулирования в качестве способа формирования достоверных обязательств на рынке, что обеспечивает рост эффективности его функционирования.

В современной экономической теории сформировалось несколько подходов к оценке «эффективности» инструментов государственного регулирования, концепций её построения и понимания.

Концепцию эффективности государственного регулирования в литературе США и Великобритании[2], её ещё называют «концепцией 3-Е», можно толковать с двух позиций понимания проблемы:

– с функциональной точки зрения (рис.1);

– с процессной точки зрения (рис.2).

«Концепция 3-Е» содержит следующие основные положения:

1) Результативность (effectiveness) – степень достижения цели, что означает меру того, насколько показатели управления достигают намеченных ранее результатов. Речь идет о вопросе «Мы делаем правильные вещи», а также: оценке выгоды для получателей результата или общества в целом. Отчасти этот показатель по другому формулируется в ISO 9000:2000: «Степень, на которую осуществлены намеченные работы и достигнуты запланированные результаты».

2) Продуктивность (Efficiency) – пропорция между достигнутым результатом и использованными средствами (ISO 9000:2000), или отношение выполненной работы к издержкам или к другим убыткам, а также относительное рассмотрение результатов (рентабельность, прибыльность, доходность). Упрощенно этот показатель можно толковать как «Правильно делать вещи».

3) Экономия издержек (затрат) (Ecomony cost).

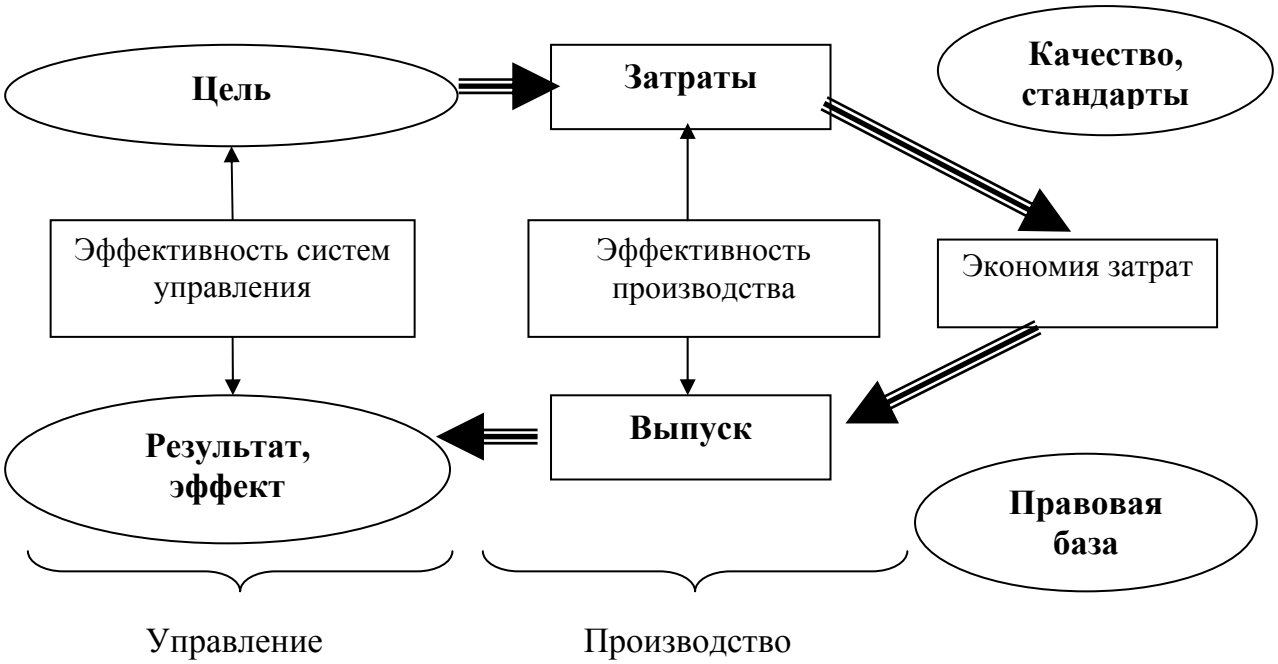


Рис. 1. «Концепция 3-Е» - функциональный подход

Практическое значение эти понятия приобретают только тогда, когда ясно определен конечный результат в соответствии с определением продукта. Можно легко предложить пример, когда при росте результативности может упасть продуктивность. Так, можно увеличить объём работы специалистов ЖКХ, но это совсем не значит, что возрастет эффективность обслуживания, качество, удовлетворённость клиентов и, наконец, самого персонала и соответственно эффективность ЖКХ в целом.

На практике оба понятия употребляются немного по-разному.

С технической точки зрения (DIN EN ISO 9241-10, главы 3.2 и 3.4.) это означает следующее:

1) результативность – точность и полнота, с которыми пользователь достигает определенной цели;

2) продуктивность – средства, затраченные в сравнении с точностью и полнотой, с помощью которых пользователь достигает определенной цели.

В данной концепции выделяются следующие три вида эффективности:

- техническая (сфера производства) – производство выпуска с наименьшими издержками;
- распределения (сфера управления) – производство выпуска в соответствие со спросом, полученный результат в соответствии с поставленной целью;
- экономическая эффективность – экономия издержек производства, управления.

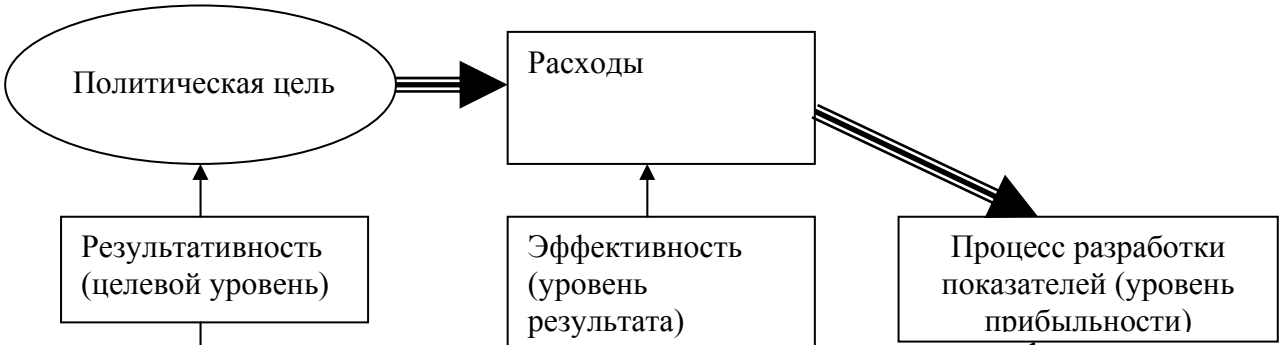


Рис. 2. «Концепция 3-Е» - процессный подход

Первый вариант концепции рассматривает эффективность с экономической точки зрения, суть эффективности управления и производства заключается в достижении экономии издержек. Но экономия издержек не должна быть в ущерб качеству. То есть процесс управления и производства должен осуществляться с учетом действующего законодательства и на основе регламентированных стандартов.

Во втором варианте, важен процесс управления, поэтому ключевой аспект – процесс управления на основании регламентированных законом обязательных стандартов. Этот подход особенно важен при анализе институциональных преобразований на рынке ЖКУ.

Однако, не смотря на то, что понятия результативность, продуктивность и экономия издержек в «концепции 3-Е» довольно таки четко определены, их графическое представление содержит ряд упущений. Связи между целью/затратами производства/выпуском (как результатом процесса) и непосредственно самим эффектом (результатом) всей деятельности достаточно производны. Эти связи являются сложными, и вместе с тем их необходимо учитывать. В этом отношении следующая концепция более предпочтительна.

В швейцарской литературе, представлена другая концепция - «Концепция 5-Е»[3], одним из её разработчиков является Эрнст Башор (Ernst Buschor), которая является более последовательной, так как она сравнивает плановые показатели и фактически достигнутые результаты на всех уровнях (рис. 3). То есть осуществляется оценка того, что должно и что есть. Но в ней не хватает определенной характеристики эффективности – экономии издержек, но это концепция понимает эффективность управления на более высоком уровне, хотя и более сложном для восприятия способом и не демонстрирует взаимосвязи с экономией издержек.

В «Концепции 5-Е», эффективность определяется на пяти уровнях управляющей подсистемы, от эффективности определённой миссии до эффективного финансового планирования, основным моментом является результат – услуга, её экономичность и соответствие поставленным задачам.

Данная концепция учитывает эффективность системы управления во всех ее подсистемах и распределяет оценку эффективности по трем основным уровням — стратегическому, инновационному и оперативному.

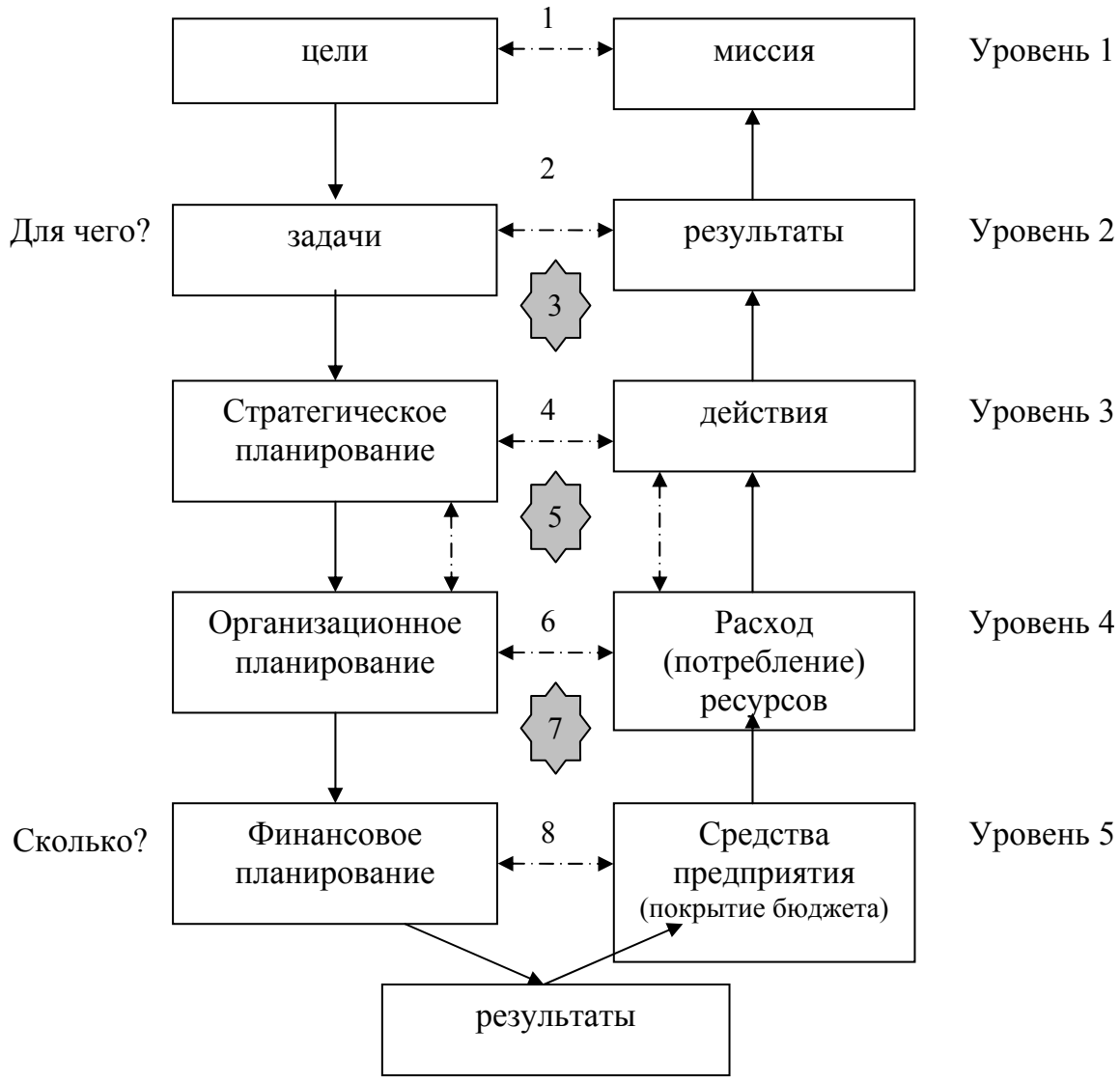
На *стратегическом* уровне вырабатывается реакция на глобальные изменения во внешней среде, корректируются цели деятельности государственного органа в соответствии с выполняемой миссией, выбирается стратегия, разрабатываются системы, структуры и управленческая культура для реализации стратегии.

Стратегия включает набор целевых установок для *инновационного* уровня управления. Задача здесь состоит в адаптации государственного регулирования к изменениям в рыночной и инновационной дифференциации внутри областей хозяйственной деятельности, формировании конкретных задач для реализации соответствующих функций.

На *оперативном* уровне в пределах целевых установок составляется подробный план функциональных действий.

На стратегическом и инновационном уровнях управления обеспечивается внешняя эффективность деятельности государственных органов управления, а на оперативном — внутренняя.

Существуют два метода определения эффективности, это обусловлено двумя разными, хотя и взаимно связанными типами задач. Первый тип задач решается методом сравнительной эффективности, второй — методом абсолютной эффективности. Выбор оптимального варианта развития отрасли (в том числе ЖКХ) — сфера сравнительной эффективности. Оценка принятых или принимаемых на перспективу решений — сфера абсолютной эффективности. Оценка и анализ фактической эффективности также могут проводиться на основе показателей абсолютной эффективности. Оптимизационные расчеты, выполненные методом сравнительной эффективности, должны сопровождаться расчетами общей (абсолютной) эффективности.



1-управленческие цели; 2- цели действий; 3- эффективность системы управления; 4- цели выработки (производства); 5- эффективность производства; 6 – цели процесса; 7- экономия издержек; 8- цели финансирования.

Рис. 3. «Концепция 5Е».

Необходимо отметить, что методы общей (абсолютной) и сравнительной эффективности не противоречат, а дополняют друг друга и в большинстве случаев их целесообразно применять совместно.

В последнее время появилось достаточно много подходов к оценке абсолютной эффективности, которые можно применить и к анализу эффективности государственного регулирования. Классические и современные подходы к анализу эффективности, а соответственно и методики вытекающие из них, взаимосвязаны между собой. Рассмотрим эти подходы, используя ретроспективный (исторический) метод, учитывая порядок возникновения этих показателей.

Первым возник *финансовый подход* (еще его называют классический), в основе которого для оценки эффективности используются финансовые показатели.

При финансовом анализе, если рассматривать финансовые показатели изолированно друг от друга, часто бывает трудно выявить причинно-следственные связи, поэтому высока степень вероятности их неверной интерпретации. В зарубежной практике предпочтение отдается не отдельным показателям, а их системам, которые состоят из набора отдельных элементов, связанных между собой в логически смысловые цепочки: каждый последующий показатель вытекает из предыдущего и эта последовательность логически обоснована.

По нашему мнению, такой взгляд на эффективность перестал удовлетворять требованиям времени. Все большую популярность стал приобретать *холистический подход*, при котором эффективность стала оцениваться целой совокупностью показателей.

Основной причиной, на наш взгляд, стали следующие обстоятельства:

1) Финансовые показатели пренебрегают нематериальными возможностями, что обуславливает краткосрочность планирования. При этом доля нематериальных вложений (например, расходы на повышение квалификации сотрудников) по сравнению с материальными вложениями в последнее время непрерывно растет. Новые исследования показывают, что нематериальные вложения составляют в настоящее время уже 10–15 % .

2) Финансово ориентированные показатели не учитывают требования действительно всех заинтересованных сторон.

3) Благодаря финансово ориентированным показателям государственные органы концентрируют свое внимание на краткосрочной выгоде, а не на долгосрочной пользе. Тем самым стимулируется отказ от долгосрочных программ развития.

4) Непрозрачность причин и следствий. Хотя финансовые показатели и измеряют финансовый успех тех или иных государственных инструментов (например, бюджетная эффективность, поступления налогов в государственный бюджет), однако этого недостаточно для выяснения причин успеха и указания дальнейших возможностей.

5) Монетарно сформулированные стратегии имеют слишком большое количество интерпретаций и, следовательно, двусмысленны.

Таким образом, финансовые показатели, лежащие в основе показателей эффективности в парадигме соотношения доходов и расходов, отражают лишь текущее состояние, критика направлена на ретроспективный (исторический) характер этих показателей, что значительно уменьшает их ценность для принятия стратегических управленческих решений. На протяжении 80-90-х годов XX века про это писали К. Мерчант, Б.С. Чакраварти, Дж. Деарден, Р.С. Каплан и Д.П. Нортон[4] относительно использования финансовых показателей при оценке эффективности бизнес - решений.

Основная тенденция прослеживается в построении новых моделей анализа на основании классических, добавлении, обогащении методик не финансовыми показателями.

В современном подходе можно выделить три больших семейства методик оценки эффективности.

Первое семейство - семейство методов, где главенствуют системные критерии. Такие модели оказываются способными обеспечить внутреннее единство. К этому семейству методик следует отнести *подход, основанный на* трансакционных издержках.

Эффективной является система управления, минимизирующая трансакционные издержки. С точки зрения эффективности теорию трансакционных издержек можно использовать при отсутствии эффекта богатства[5], под которыми понимаются изменения в выборе решений, происходящих вследствие увеличения благосостояния.

Второе семейство – методики, объединяющие критерии, позволяющие обеспечивать минимальный уровень удовлетворения для составляющих ее частей, мотивы деятельности и цели которых различны. В этом случае анализ отвергает идею о том, что эффективность может быть оценена исходя из заранее установленных критериев. Если люди в состоянии эффективно договариваться друг с другом и могут эффективно осуществлять свои решения, то результаты экономической деятельности могут иметь тенденцию быть эффективными. Управление делают неэффективной напряженности и конфликты, возникающие в результате не достижения минимального уровня удовлетворения.

Например, в рамках американского подхода были сформированы большие комиссии на федеральном, штатном или локальном уровне в зависимости от юрисдикции, под которой находится рассматриваемая отрасль (например, отрасль водоснабжения регулируется в основном на местном уровне, в то время как электроснабжение – на уровне штата; так или иначе, юрисдикция обычно частично совпадает, и федеральное правительство также может принимать участие в регулировании, например, при строительстве плотины для снабжения водой крупного города, влияющем на развитие штата, в котором находится город, а также на соседние штаты). В большинстве случаев они очень большие, в них разрабатываются детализированные правила рассмотрения вопросов с проведением государственного аудита, включающего оценку экспертов и контрэкспертов. Представляя часто конфликтующие интересы, принимаемые ими решения, обычно являются компромиссными и в связи с этим, не удовлетворяют ни одну из сторон. Медлительность процесса и его бюрократические черты всегда подвергались критике, и, безусловно, ими может быть объяснена сравнительная дискредитация себя этими органами, которая последовательно разрушает их имидж на протяжении последних двадцати лет.

Третье семейство - это методики, сконцентрированные вокруг целей. Эффективность управления определяет его способность достигать заранее намеченных целей.

В соответствии с системным подходом, чтобы система управления была эффективной, она должна быть направлена на вскрытие причин проблем и устранение возможностей их противоречия. Предельные оценки потенциальной эффективности сложных систем, к которым относится система государственного регулирования, можно получить на основе количественного выражения

предельных законов надежности, помехоустойчивости, управляемости. Надежность характеризуется сохранностью плановых значений параметров систем в течение запланированного периода времени. Управляемость системы представляет собой способность системы своевременно и без искажений доводить управленческие команды. Устойчивость системы понимается, как способность системы возвращаться в состояние равновесия после того, как она из этого состояния была выведена. Эффективность функционирования системы регулирования не равна сумме эффективности функционирования ее подсистем (компонентов).

Все проанализированные концепции и модели нашли отражение в четырех методах, используемых для оценки эффективности программ, принимаемых на государственном уровне:

- минимизация затрат,
- затраты-результативность,
- затраты-выгода,
- затраты-полезность.

Метод минимизации затрат

Метод минимизации затрат применим в том случае, если две или несколько государственных программ приводят к совершенно одинаковым результатам. Практически данный метод сводится к выбору наиболее дешевой альтернативы. Распределение затрат может быть проанализировано при использовании данного метода, однако решение принимается по затратам в пересчете на единицу деятельности.

При использовании данного метода необходимо не только оценить затраты, но и убедительно доказать, что различий результатов альтернатив нет или эти различия несущественны. Поэтому такой анализ часто проводится одновременно с анализом результативности или сразу после него.

Анализ «затраты-результативность»

Метод «затраты-результативность» принято использовать когда две альтернативные программы ставят одну цель, однако различаются не только затраты, но и степень достижения результата. Например, может стоять вопрос о разных институтах управления жилищным фондом, не только требующих разных затрат, но и дающих разные вероятности благоприятного исхода. В этом случае нельзя автоматически выбирать инструмент государственного управления, минимизирующий затраты, если он не приводит к развитию конкуренции. Следует рассчитать ожидаемый объем выгод и сравнить затраты на единицу результата, сопоставляя такие альтернативы. В ходе такого анализа выражают либо затраты на единицу результата, либо результат на единицу затрат.

Важно, что анализ затраты-результативность можно применять не только для однотипных вмешательств. Можно сопоставлять и совершенно разные инструменты государственного регулирования, направленные на единую цель (развитие конкуренции на рынке ЖКУ).

Для более близких инструментов возможно сопоставление и более частного результата (например, доступность жилищно-коммунальных услуг).

Анализ «затраты-выгода»

Результаты использования альтернативных инструментов государственного регулирования не всегда можно свести к единому натуральному показателю. Одни инструменты ставят целью увеличение конкуренции, другие — рост инвестиционной привлекательности отрасли, а многие инструменты приводят одновременно к нескольким результатам.

Чтобы сопоставить разнородные инструменты государственного регулирования, необходимо либо выделить во всех сопоставляемых программах один приоритетный показатель, либо найти такой показатель, который позволит выразить ценность всего множества результатов.

Анализ «затраты-выгоды» предполагает выражение затрат и результатов в денежном эквиваленте. Основным показателем этого анализа является отношение денежных затрат к денежной выгоде, либо сумма (возможно, отрицательная), показывающая чистую прибыльность или убыточность одного инструмента относительно другого. В последнем случае полученная оценка дает информацию об абсолютной прибыльности или убыточности инструментов, то есть оценку ресурсов, которые удастся сберечь или создать, применив данный инструмент. По сути дела проведение такого анализа означает сопоставление каждого из инструментов с альтернативой «ничего не делать». Однако и такая альтернатива обычно означает продолжение существующей практики, которой соответствуют определённые затраты и выгоды. Такие затраты и выгоды необходимо учитывать в анализе, иначе результаты могут привести к выбору экономически невыгодной альтернативы.

На практике анализ «затраты-выгода» удобно применять в тех случаях, когда затраты и результаты легко выразить в денежном измерении.

Анализ «затраты-полезность»

Многие результаты воздействия инструментов государственного регулирования оценить трудно, а иногда невозможно выразить в денежном измерении. Анализ «*затраты-полезность»* позволяет оценить выигрыш не только в количественных показателях, но и в качественных показателях. Для этого вводится единый показатель результатов, достигнутых в результате применения инструмента государственного регулирования.

Важно понимать, что сложность анализа должна зависеть от широты постановки вопроса. В сложных случаях сопоставляются как затраты, так и результаты. Если результаты однотипны, но степень их достижения различна, применим анализ «затраты-результативность», если же результаты программ разнородны и трудносопоставимы, применяют анализ «затраты-выгода» или «затраты-полезность».

Все выделенные типы анализа связаны между собой и имеют свои преимущества и ограничения. В некоторых случаях приходится применять сразу несколько методов (и не всегда они дают одинаковые результаты). Однако в любом случае выводы анализа могут служить основой для принятия решения.

Наконец, следует понимать, что любой из методов легче применить к относительно простым случаям (сравнение затрат и результатов по нескольким альтернативным инструментам), чем к комплексным программам — таким, как жилищные реформы. Однако экономические оценки могут и должны стать

неотъемлемой частью разработки отдельных частей этих комплексных программ.

Иногда принятие наиболее экономически эффективного решения невозможно ввиду определенных законодательных ограничений или нормативов, установленных органами управления, или сложившейся практики трактовки нормативных рекомендательных документов.

Внедрению наиболее экономически эффективных технологий могут препятствовать и трудности с набором и удержанием высококвалифицированного персонала, сопротивление персонала или руководства более высокого ранга внедрению организационных новшеств, неблагоприятное общественное мнение и многие другие факторы, которые необходимо принимать во внимание.

Учесть все достоинства и недостатки различных альтернатив инструментов государственного регулирования часто бывает достаточно трудно. В этом случае принятию квалифицированного и обоснованного решения способствует некоторая стандартизация процесса принятия решения.

Литература

1. Шаститко А. Достоверные обязательства в контрактных отношениях// Вопросы экономики. – 2006. - №4. – С. 133.
2. UK-Department for International Development (DFID): Giossary of Development Terms and Abbreviations http://www.dfid/gov.uk/aboutdfid/files/glossary_e.html.
3. http://www/hwp-hamburg.de/puma/ppp/forschungsergebnissepraxis/html, принято 25.04.2001, URL внесены поправки 16.07.2003.; в модифицированном виде была опубликована в Handbuch der Standard-KLM der Bundes, 1997, http://www.impuls/at/gv/gdlossar.html.
4. Kaplan R.S., Norton D.P. The Balanced Scorecard - Measures then drive Performance // Harvard Business Review. - 1992. - Vol. 70. - N 1. - P. 71-79; Nørreklit H. The balance on the balanced scorecard - a critical analysis of some of its assumptions // Management Accounting Research. - 2000. - № 11. - p. 65-88.
5. Милгром П., Робертс Дж. Экономика, организация и менеджмент: В 2-х т./ Пер. с англ. Под редакцией И.И.Елисеевой, В.Л.Тамбовцева. СПб.: Экономическая школа, 1999. – Т.1.-с.67-71.

[1] Шаститко А. Достоверные обязательства в контрактных отношениях// Вопросы экономики. – 2006. - №4. – С. 133.

[2] UK-Department for International Development (DFID): Giossary of Development Terms and Abbreviations http://www.dfid/gov.uk/aboutdfid/files/glossary_e.html.

[3] http://www/hwp-hamburg.de/puma/ppp/forschungsergebnissepraxis/html, принято 25.04.2001, URL внесены поправки 16.07.2003.; в модифицированном виде была опубликована в Handbuch der Standard-KLM der Bundes, 1997,

http://www.impuls/at/gv/gdlossar.html.

[4] Kaplan R.S., Norton D.P. The Balanced Scorecard - Measures then drive Performance // Harvard Business Review. - 1992. - Vol. 70. - N 1. - P. 71-79; Nørreklit H. The balance on the balanced scorecard - a critical analysis of some of its assumptions // Management Accounting Research. - 2000. - № 11. - p. 65-88.

[5] Милгром П., Робертс Дж. Экономика, организация и менеджмент: В 2-х т./ Пер. с англ. Под редакцией И.И.Елисеевой, В.Л.Тамбовцева. СПб.: Экономическая школа, 1999. – Т.1.-с.67-71.