

УДК 351 : 658

Оценка эффективности проектов в сфере государственного и муниципального управления

Е.С. Кузнецова, А.С. Богданова

Экономический факультет МГТУ, кафедра менеджмента, коммерции, маркетинга и рекламы

Аннотация. Исследованы вопросы оценки экономической и социальной эффективности проектов в сфере государственного и муниципального управления. Проведен анализ проблем оценки эффективности проектов в государственном секторе в контексте дилеммы: с одной стороны, от государственных учреждений требуется все большая прозрачность и подотчетность, с другой стороны, специфика деятельности таких организаций позволяет измерить эффективность лишь до определенных пределов. Сформулированы новые принципы подходов к решению данной проблемы.

Abstract. The paper considers problems of efficiency of state and municipal projects. The authors have analyzed the problem of evaluation of efficiency in the public sector in the context of the dilemma: on the one hand, greater transparency and accountability are required from government agencies; on the other hand, the specificity of such organizations makes it possible to measure the effectiveness only up to the certain limits and some new ways of evaluation are to be found.

Ключевые слова: эффективность управления, оценка эффективности, эффективность проектов, государственное и муниципальное управление, социальная эффективность

Key words: efficiency of management, evaluation of efficiency, efficiency of projects, state and municipal management, social efficiency

1. Введение

Термин "оценка эффективности" в последние годы становится привычным применительно к системе государственного и муниципального управления. Государственные и муниципальные организации и учреждения производят продукты, выполняют работы и оказывают услуги, разрабатывают и реализуют инвестиционные проекты – следовательно, эффективность их деятельности поддается оценке. Однако определение методов, способов и принципов оценки эффективности проектов в сфере государственного и муниципального управления является предметом множественных научных дискуссий.

Существует мнение, что оценка эффективности не учитывает особой природы государственного и муниципального управления: общественные услуги нередко предоставляются в сотрудничестве с третьими лицами и не всегда поддаются однозначной оценке, т.к. должны учитывать различные ценностные установки.

Существует и противоположная точка зрения. Ее сторонники исходят из идеи подотчетности, т.е. формы коммуникации, требующей от организации предоставления обобщенной и сжатой информации о результатах своей работы. Чем сложнее проекты, разрабатываемые и реализуемые государственными организациями, тем больше необходимости в наделении этих организаций автономией. Но будучи автономными, они остаются подотчетными и должны отвечать на вопрос о том, как были потрачены бюджетные средства. Автономия без подотчетности способна как обеспечить эффективную работу, так и замаскировать неэффективную. Оценка эффективности, являясь очень мощным средством коммуникации, дает возможность выявить недостаточную эффективность деятельности и своевременно перестроить систему управления проектом.

Если согласиться с необходимостью и целесообразностью оценки эффективности государственных и муниципальных проектов, следует предположить, что привычных показателей бюджетной и финансовой эффективности может быть недостаточно и особое внимание необходимо уделять оценке социальной эффективности как качественной, так и количественной.

2. Современный взгляд на способы оценки эффективности государственных и муниципальных проектов

Суть системы оценки эффективности государственных и муниципальных проектов довольно проста: государственная организация формулирует цели проекта и определяет показатели, при помощи которых можно оценить достижение указанных целей. Таким образом, становится понятно, получены ли запланированные результаты и, если да, то какой ценой. Проблема состоит в том, что результаты деятельности государственных организаций часто с трудом поддаются оценке вследствие

многогранности их деятельности. В некоторых случаях результат деятельности невозможно измерить в принципе. Например, как измерить достижение таких абстрактных целей, как жизнеспособность, безопасность, интеграция, качество и пр.? Оценке обычно поддаются непосредственные результаты проекта: количество созданных организаций, количество оказанных гражданам услуг, суммы полученных платежей, поступлений в бюджет и т.д.

Сегодня существует практика оценки эффективности проектов в сфере государственного и муниципального управления с использованием следующих показателей:

1. финансовая (коммерческая) эффективность – финансовые результаты реализации проекта (поток реальных денежных средств) в целом по проекту и для каждого участника в отдельности;

2. бюджетная эффективность – разница между доходами и расходами бюджета соответствующего уровня (федерального, регионального, местного), связанными с реализацией проекта;

3. народнохозяйственная эффективность – эффективность, выходящая за пределы прямых интересов участников проекта (экологическая, технологическая и пр.).

Оценка эффективности проектов в системе государственного и муниципального управления способна обеспечить ряд преимуществ.

Во-первых, оценка эффективности повышает прозрачность реализации государственных и муниципальных проектов и стимулирует применение инновационных методов управления.

Прозрачность сама по себе является для организации очень ценным качеством. Во многих государствах прозрачности государственных учреждений придают особое значение, т.к. именно она обеспечивает возможность участия граждан и местных сообществ в их функционировании. Часто прозрачность реализуется через систему отчетности. Сделав свою деятельность прозрачной, организация еще более активно стремится к достижению целей, в том числе используя инновационные методы управления. Таким образом, прозрачность служит дополнительным стимулом к повышению эффективности.

Во-вторых, оценка эффективности проектов способствует более рациональному решению задач и препятствует бюрократизму.

В системе оценки эффективности важен в первую очередь продукт, и такая установка является хорошим стимулом для эффективного выполнения работы, т.к. оценивается сам результат, а не намерения или усилия при его достижении. Существуют многочисленные примеры, подтверждающие наличие несомненной связи между введением процедур оценки эффективности и повышением производительности труда государственных и муниципальных служащих в рамках реализации проекта.

В-третьих, оценка эффективности повышает качество стратегических и оперативных управленческих решений.

Внедрение процедур качественной и количественной оценки эффективности может существенно улучшить качество внутренней политики организации и системы принятия управленческих решений по проекту. Система оценки эффективности является хорошим стимулом для совершенствования отчетности (как для внутренних, так и для внешних пользователей). Организация, внедряющая такую систему, должна иметь прозрачный процесс постановки целей и прозрачный механизм достижения результата. Как правило, появляется множество количественных показателей эффективности, которые можно использовать в процессе управленческого анализа.

В то же время, при применении классической схемы оценки эффективности проектов в сфере государственного и муниципального управления неизбежно приходится сталкиваться с целым рядом ограничений и негативных последствий. Первым обратил внимание на это обстоятельство Ханс де Брюйн, 2010. Применительно к нашему исследованию указанные ограничения можно сформулировать следующим образом:

– оценка эффективности может стимулировать так называемое "стратегическое поведение" государственных и муниципальных служащих (у оценки эффективности может проявиться обратная сторона: государственное учреждение увеличивает объем произведенного продукта в соответствии с критериями системы, но с точки зрения целесообразности этот рост не является социально значимым или даже имеет негативные последствия; такое "стратегическое поведение" инициирует подмену явлений, приписки, имитацию деятельности, особенно если от результата зависит распределение бюджетных средств);

– оценка эффективности зачастую препятствует инновациям (организация, в которой существует система оценки эффективности, будет ориентироваться в своей деятельности на продукты и услуги, дающие максимальную прибыль при минимуме усилий; почти всегда такое поведение означает отказ от инноваций);

– система оценки эффективности может маскировать истинные результаты (количественные показатели, отражающие деятельность организации на макроуровне, являются усредненными оценками, и их нельзя использовать на уровне отдельных подразделений (микроуровень), предоставивших первичную информацию; в случае прямого проецирования общей картины на микроуровень или в случае

построения причинно-следственных связей на основе обобщенных данных возникает риск несправедливой оценки результатов деятельности);

– оценка эффективности может стать преградой к сотрудничеству (оценка эффективности вынуждает организацию оптимизировать свою деятельность и выступает сдерживающим фактором для развития сотрудничества и кооперации; это, в свою очередь, может служить преградой к эффективному сотрудничеству в рамках совместной деятельности по проекту);

– система оценки эффективности иногда "наказывает" за хорошую работу (если организация демонстрирует высокую результативность в рамках выделенного бюджета, может появиться ощущение, что таких же результатов реально добиться и с меньшим бюджетом; руководство может уменьшить бюджет на следующий год, оставив в качестве плановых новые, более высокие, показатели эффективности).

Действенным способом сглаживания указанных негативных последствий видится расширение используемых для оценки эффективности показателей. В случае с государственными и муниципальными проектами наиболее целесообразным представляется расширение этого спектра за счет показателей социальной эффективности. Обычно проводится качественная оценка социальной эффективности проектов. Однако в ситуации, когда необходимо создать условия для сравнения вариантов, ранжирования проектов по степени социальной значимости, качественной оценки может быть недостаточно. Поэтому особую актуальность приобретает разработка методов количественной оценки социальной эффективности государственных и муниципальных проектов.

3. Стоимостная оценка социального эффекта проектов в сфере государственного и муниципального управления

В настоящее время процедура оценки данных результатов осуществляется, как правило, при помощи экспертизы, то есть носит субъективный характер.

На наш взгляд, наиболее рациональным решением данного вопроса является разработка механизма приведения указанных дополнительных эффектов к общей системе количественной оценки в форме стоимостного выражения социального и других эффектов.

В качестве базового показателя для расчета стоимостной оценки социальной эффективности проекта используют интегральный показатель социального эффекта от реализации инвестиционного проекта (E_S – *social effect*), который рассчитывается как произведение коэффициента социальной эффективности (C_{SE}) и коэффициента региональной полезности (C_{RU}).

Социальная эффективность понимается как положительное последствие от реализации инвестиционного проекта для населения, которое выражается в улучшении качества жизни при увеличении объема или предложения новых услуг, повышении доступности, своевременности и регулярности их предоставления. Оценка социальной эффективности осуществляется с помощью системы показателей социальной эффективности проекта. Коэффициент социальной эффективности проекта рассчитывается как средневзвешенное значение показателей социальной эффективности проекта (*Методические рекомендации...*, 2000).

Нам представляется, что показатели общественной эффективности должны определяться с учетом результатов реализации инвестиционного проекта для общества, в том числе как непосредственные результаты и затраты проекта, так и затраты и результаты в смежных секторах экономики, а также экологические, социальные и иные внеэкономические эффекты. При определении таких результатов целесообразно учитывать следующие факторы:

1. приоритетность. Устанавливается соответствие цели инвестиционного проекта приоритетам, целям и стратегии социально-экономического развития региона;
2. отраслевая принадлежность проекта. Выявляется отрасль, к которой принадлежит социальная проблема, решаемая при реализации инвестиционного проекта;
3. охват результатами проекта. Определяется численность населения, использующего результаты реализации инвестиционного проекта;
4. влияние на качество товаров (услуг) в результате реализации проекта;
5. повышение уровня занятости населения. Принимается во внимание факт увеличения рабочих мест при реализации инвестиционного проекта к численности занятых в экономике региона и др.

В основе расчета коэффициента региональной полезности лежит определение отношений показателей социально-экономической обеспеченности РФ и рассматриваемого региона по формуле:

$$C_{RU} = (P_S + P_i + L_p)/3,$$

где P_S – (*provision of services*) соотношение уровней обеспеченности услугами, оказываемыми в ходе реализации проекта, в расчете на душу населения (РФ к региону); P_i – (*provision of investment*) соотношение уровней обеспеченности инвестициями в основной капитал в расчете на душу населения (РФ к региону); L_p – (*price level*) соотношение среднегодовых уровней цен на услуги, оказываемые в ходе реализации проекта, в расчете на 1 услугу (регион к РФ).

Выбор и количество данных показателей зависит от специфики анализируемого проекта. В результате получают показатель, характеризующий значимость для региона последствий реализации инвестиционного проекта.

Значение интегрального показателя социального эффекта от реализации инвестиционного проекта $P_S > 1$, свидетельствует о том, что проект имеет социальную направленность, значительно влияет на жизнь населения, является актуальным для региона. В данном случае возможно рассчитать стоимостную оценку социального эффекта от реализации проекта.

На основе показателей экономической эффективности предлагается определить величину недоучтенного социально-экономического эффекта, выраженную в виде увеличенной чистой современной стоимости проекта за инвестиционный период. Для этого величину прибыли от реализации проекта корректируют на величину показателя социального эффекта и рассчитывают чистую современную стоимость проекта на основе полученных значений.

Таким образом, полученные значения прибыли выступают в качестве общей социально-экономической прибыли от реализации проекта, включающей как финансовые результаты проекта, так и другие положительные эффекты:

- результаты социально-экономических изменений;
- мультипликативные эффекты от реализации проекта;
- сокращение расходов, неучтенные доходы (предприятий, домохозяйств, бюджетов различных уровней) и др.

При сравнении полученной чистой современной стоимости с учетом социальной эффективности проекта с исходным значением чистой современной стоимости дополнительная стоимость отражает добавочную полезность данного проекта для населения и экономики региона. Проводя аналогию с оценкой бизнеса, можно считать, что чистая современная стоимость проекта представляет собой чистую стоимость активов предприятия, в то время как социальный эффект отражает деловую репутацию реализуемого проекта.

Следует учитывать, что показатель чистой современной стоимости с учетом социальной эффективности выражается в стоимостном эквиваленте для того, чтобы обеспечить сопоставимость социального эффекта от проекта с показателями его экономической эффективности, но при этом он не может быть конвертирован в реальные деньги (Минаев, 2011).

Приведенный выше метод оценки эффективности проектов на данный момент не универсален, но может выступать одним из инструментов оценки инвестиций и принятия решения об инвестировании в проекты, имеющие социальную направленность.

4. Заключение

Не вызывает сомнения тот факт, что проекты в сфере государственного и муниципального управления, также как и коммерческие инвестиционные проекты, подлежат обязательной оценке с точки зрения эффективности.

Как правило, принятие решения о реализации инвестиционного проекта основано на его экономических результатах (чистой современной стоимости, индексе доходности, периоде окупаемости). Нами установлено, что когда речь идет о проектах в сфере государственного и муниципального управления, доказательства наличия социального эффекта могут послужить важным доводом в пользу проектов, носящих социальный характер.

Результаты оценки социальной и экологической эффективности служат серьезным показателем того, что инвестиции нацелены на повышение качества жизни населения, а не носят исключительно имиджевый характер. Социальные, экологические, градостроительные, оборонные и другие эффекты, возникающие в ходе реализации проекта, рассматриваются как дополнительные показатели инвестиционной привлекательности и учитываются при принятии окончательного решения.

Литература

- Брюйн Ханс де. Управление по результатам в государственном секторе. М., Институт комплексных стратегических исследований, 192 с., 2010.
- Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов. Рук. авт. кол. В.В. Косов, В.Н. Лившиц, А.Г. Шахназаров. М., Экономика, 57 с., 2000.
- Минаев А.В. Критерии и методы оценки проектов социального предпринимательства. Труды МФТИ, № 3, с.153-158, 2011.