

К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Проблематика, связанная с управлением региональным развитием, остается актуальной независимо от глобальных трансформаций, претерпеваемых современным обществом. Это естественно, ибо, как отмечал классик менеджмента П. Друкер, «в социальном мире... предмет изучения меняется непрерывно. А это означает, что представления, которые были справедливы вчера, могут буквально в один момент стать несостоятельными и, более того, ложными» [1]. Действительно, мы — свидетели того, что реальность стремительно меняется на всех уровнях управления. При этом глобализация не только не снижает значения исследований регионального уровня, но и придает им дополнительную актуальность. Рассуждая о роли государства в новых условиях, М. Кастельс подчеркивал: «В информационную эпоху оно (*государство*. — *В.К.*) просто понижается в статусе. Оно множится в форме местных и региональных правительств, которые покрывают мир мозаикой своих проектов, создают свои электораты и ведут переговоры с национальными правительствами, мультинациональными корпорациями и международными агентствами. Эра глобализации экономики есть также эра локализации политики» [2].

Хотя Украина находится в самом начале перехода от индустриальной эпохи к информационной, уже сегодня она не может оставаться в стороне от глобальных мировых тенденций. Это касается и проблем совершенствования регионального управления, сложность которых обусловлена как наследием советской эпохи, так и качественно новыми задачами, возникшими и не решенными в переходный период. Среди них и задача по выработке адекватных способов оценки эффективности регионального управления.

Вопросы, связанные с оценкой эффективности регионального развития, не обделены вниманием отечественных и зарубежных исследователей. Среди них могут быть названы М. Долишний, В. Симоненко, Д. Давыдянец, А. Степанов, А. О'Салливан. Вместе с тем анализ имеющихся публикаций дает основание полагать, что вопрос оценки эффективности в контексте социально-экономических характеристик регионов, отраженных в реальных статистических показателях, требует дальнейшего изучения.

Целью статьи является выработка подходов к

определению оценочных показателей эффективности регионального управления, соответствующих специфическим условиям социально-экономической трансформации украинского общества.

Основные цели государства в сфере территориального развития сформулированы в Концепции государственной региональной политики [3], закреплены в Законе Украины «Про стимулювання розвитку регіонів», Постановлении Кабинета Министров «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року». Не подвергая критическому анализу указанные нормативные акты, отметим лишь, что определенность стратегических установок при всей своей чрезвычайной важности приобретает практическое значение, только когда имеется не меньшая определенность относительно тактики их воплощения. При этом под тактикой понимается последовательность ежедневных управленческих шагов, практические механизмы, средства и инструменты достижения стратегических целей, все то, что позволяет грамотно и обоснованно строить текущую работу органов управления, не забывая о конечных ориентирах.

Представления о тактике в таком понимании сегодня явно в дефиците, и это мешает успешно организовывать преобразование отдаленных стратегических целей в осязаемую реальность. Практикующие управленцы, даже имея верное общее представление о стратегии, не всегда способны соотнести с нею свой каждодневный тактический «маневр» в условиях ситуативности, слабо напоминающей перспективные, конечные цели.

В сложившихся условиях, когда декларирование пусть и правильных стратегических целей не подкрепляется обоснованием их достижимости и определением путей достижения, приходится быть свидетелями того, как проблемы регионального развития консервируются и углубляются, приводя к усугублению неблагоприятных тенденций, нарастанию территориальной социально-экономической асимметрии [4]. Чтобы этого избежать, управленцы должны владеть не только искусством достижения стратегических целей, но и умением выбрать наилучшие тактические варианты из имеющихся альтернатив. Соответственно и эффективность регионального управления следует

оценивать не только по достигнутым конечным социально-экономическим результатам, но и по тому, какой ценой они достигнуты, насколько рационально был организован сам процесс продвижения к поставленным целям.

Подобный подход справедлив для любого уровня управления, вплоть до отдельного предприятия, которому отнюдь не безразлично, ценой каких затрат обеспечен выпуск конечной продукции. Для региона оценивать эффективность управления исключительно по совокупности конечных социальных и экономических показателей также было бы неправильно. Во-первых, в сегодняшних условиях социально-экономическое положение территории зависит, главным образом, не от управленческих талантов региональных властей, а от имманентных региону особенностей. Главными факторами, относительно стабильными во времени и инерционными по своей сути, являются сложившаяся структура производства, развитость производственной и социальной инфраструктуры, особенности природно-географических условий. Эти факторы находятся, как правило, вне сферы прямого влияния региональных органов управления. Так что социально-экономический облик территорий определяется деятельностью сегодняшних управленцев едва ли не в последнюю очередь.

Во-вторых, следует учитывать, что уровень развития территорий сегодня представляет собой результат не только внутрирегиональных процессов, но и активной перераспределительной политики в масштабе страны. И может статься, что наилучшие социально-экономические параметры будут зафиксированы в регионах, где управленцы, не добившись заметных успехов в развитии регионального хозяйства, преуспели в обосновании необходимости получения значительных бюджетных трансфертов.

В задачи настоящей статьи не входит оценивать и тем более критиковать действующую практику перераспределения бюджетных средств между регионами. Эта большая проблема требует отдельного исследования. Однако представляется, что при любой конфигурации трансфертных потоков в системе показателей эффективности регионального управления должны быть параметры, отражающие успешность хозяйственной деятельности непосредственно внутри регионов.

На уровне отдельного предприятия аналогичная задача решается просто — расчетом показателей уровня отдачи затраченных ресурсов (рентабельность, фондоотдача и др.). Рассматривая приемлемость подобного подхода для региона, следует учитывать, что здесь понятие «отдача» не столь однозначно, как для предприятия. Последнее создается предпринимателем для вполне определенной цели — получения прибыли и

может быть в любой момент ликвидировано, если прибыльность не устроит владельца. Поэтому для предприятия естественным выглядит доминирование показателя эффективности, отражающего удовлетворение интереса предпринимателя — отношение суммы полученной прибыли к фактическим затратам ресурсов.

Экономическая деятельность в регионе, хотя и представлена совокупностью тех же отдельных предприятий, имеет принципиальные качественные отличия. Первое состоит в том, что регион (а равно и региональная экономика) не образован предпринимателями с целью извлечения прибыли и соответственно не может быть «ликвидирован» из-за финансовой несостоятельности. Поэтому интересы бизнеса, являясь определяющими в рамках отдельных предприятий, в масштабах региона присутствуют лишь как одна из структурных составляющих общерегионального интереса. Другая важнейшая составляющая — интересы населения. Именно эту составляющую с большим основанием можно считать определяющей, поскольку сам регион по определению не что иное, как административно-территориальное образование, ориентированное на максимальное, комплексное удовлетворение потребностей проживающих здесь людей.

Непростые отношения населения и бизнеса складываются в регионе не стихийно, их регулятором выступает государство (в лице органов центрального и местного управления) со своими специфическими интересами, образующими третью структурную составляющую региональной общественной системы. Устойчивое развитие региона возможно только при условии сбалансированности всех указанных групп интересов.

С учетом столь сложной структуры следует подходить и к определению показателя региональной эффективности. Для всех выделенных субъектов региональных отношений — населения, бизнеса и государства — понятие «экономическая отдача» может быть сведено к увеличению финансовых возможностей, но для каждого из них эта «отдача» приобретает свою специфическую форму. Население заинтересовано в увеличении личных доходов посредством наращивания заработной платы занятых в экономике, бизнес — в максимизации прибыли, государство (представленное центральными и региональными органами управления) — в увеличении поступлений в бюджеты всех уровней. Как говорится, «каждому — свое», и если этот принцип нарушается (а в нашей непродолжительной экономической истории такое, увы, бывало), под угрозой оказывается устойчивость не только региональной, но и национальной общественной конструкции.

Ввиду изложенного представляется необходимым дифференцировать показатель эффективности

региональной экономики применительно к различным группам интересов. При этом дифференцирующим признаком естественным образом выступают различия в природе полезного эффекта («отдачи») для каждой группы. Для населения это будет сумма начисленной заработной платы (отметим, именно фонд заработной платы определяется функционированием региональной экономики в отличие от совокупного дохода, который более полно отражает объем потребления, но формируется при значительном участии внерегиональных факторов и потому менее приемлем в данном случае). Для бизнеса таким полезным эффектом будет чистая (оставшаяся после расчетов с бюджетом) прибыль, для государства — поступления в бюджеты всех уровней.

Второе принципиальное качественное отличие региональной экономики от отдельного предприятия состоит в том, что здесь уровень эффективности не может быть адекватно оценен отношением полученного эффекта к фактически затраченным ресурсам. Если без учета этой особенности в качестве знаменателя в показатель региональной эффективности ввести простую сумму затраченных отдельными предприятиями ресурсов (неважно, будет ли это сумма операционных затрат, реализации продукции, оборотных или основных фондов), мы получим представление лишь о суммарной эффективности региональных предприятий, но никак не об эффективности регионального управления. Ведь при таком подходе теоретически лидером по эффективности может оказаться регион, где рентабельно работает 1—2 предприятия при остальных закрытых или ликвидированных (и соответственно не потребляющих ресурсы). Регион же, где активно стимулируется развитие предпринимательства и действует множество предприятий (среди которых неизбежна определенная доля убыточных), имеет значительный шанс попасть в число управляемых неэффективно.

Понятно, что формируемый без учета указанной особенности показатель эффективности не будет адекватен целям регионального развития, как они представляются в настоящей статье. Очевидно, чтобы избежать этого, на уровне региона полезный эффект должен соотноситься не с фактически затраченными ресурсами (по крайней мере, не только с ними), а с теми ресурсами (возможностями), которые потенциально имеются в регионе.

Понятно, что объективно оценить имеющийся в регионе потенциал весьма непросто из-за его специфики для каждой территории. Одним из приемлемых вариантов в создавшейся ситуации может быть соотнесение полезного эффекта с численностью населения региона (благо, этот ресурс универсален для всех

территорий). В рассмотрении экономических и социальных параметров в расчете на одного жителя нет ничего нового и непривычного, подобные показатели широко используются, когда необходимо придать сопоставимость межрегиональным и динамическим сравнениям. Однако в рассматриваемом контексте предлагается воспринимать население региона не как усредняющий фактор, а в качестве важнейшего социально-экономического ресурса территориального развития.

Предлагаемый подход в полной мере согласуется с одним из основных постулатов постиндустриальной экономики — о том, что именно человеческий ресурс в новую эпоху становится определяющим для достижения прогресса на всех уровнях общественного устройства, в том числе и региональном. Представляется целиком логичным считать эффективным то региональное управление, при котором население управляемой территории воспринимается не только как совокупность потребителей и соответственно объект заботы по обеспечению жизненными благами, но и как потенциально мощный ресурс (совокупность созидателей), способный создавать внутри региона основу собственного благополучия.

Безусловно, сегодня при предлагаемом подходе более высокую оценку эффективности получают регионы с более высоким уровнем развития традиционных для Украины отраслей экономики. Это — неизбежная констатация сложившейся реальности, которая никого не должна обижать или убаюкивать: нужно помнить, что будущее во всем мире (а во многих странах оно уже наступило) — за другими отраслями, опирающимися не на запасы традиционных материальных ресурсов, а на предприимчивость и интеллект. С учетом этой общемировой перспективы нужно выстраивать свою систему региональных показателей уже сегодня.

Предлагаемый подход к оценке эффективности региональной экономики проиллюстрирован результатами расчетов в табл. 1. Представленные данные в целом не содержат в себе ничего неожиданного. Безусловное лидерство во всех трех измерениях эффективности региональной экономики — для населения, бизнеса и государства — принадлежит регионам, в которых традиционно сосредоточен основной производственный потенциал страны. Из их числа представляется целесообразным исключить г. Киев, показатели которого аномально высоки в силу обусловленной столичным статусом сверхцентрализации финансовых потоков, не соответствующих реальному распределению экономического потенциала по территории страны.

Обращает на себя внимание разница в размахе вариации по различным показателям региональной

Таблица 1

Отдельные показатели эффективности экономики регионов Украины в 2006 году

	Фонд зарплаты, млн грн	Чистая прибыль, млн грн	Платежи в бюджет, млн грн	Справочно: средняя численность тыс. чел.	Фонд зар- платы на 1 жителя, грн	Чистая прибыль на 1 жителя, грн	Платежи в бюджет на 1 жителя, грн
Украина	146530,0	82108,7	71685,3	46787,8	3131,8	1754,9	1532,1
Автономная Рес- публика Крым	4726,9	1243,6	1106,9	1980,5	2386,7	627,9	558,9
Винницкая	3601,2	1177,5	821,6	1694,0	2125,8	695,1	484,9
Волынская	2120,0	528,4	618,1	1039,2	2040,0	508,5	594,7
Днепропетровская	14438,1	9751,2	6673,7	3435,0	4203,2	2838,8	1942,8
Донецкая	18964,6	11277,7	7934,6	4601,7	4121,2	2450,8	1724,3
Житомирская	2858,7	582,9	610,4	1323,6	2159,8	440,4	461,2
Закарпатская	2210,5	344,5	496,1	1244,6	1776,1	276,8	398,6
Запорожская	6724,9	3214,5	3155,7	1854,0	3627,2	1733,8	1702,1
Ивано- Франковская	2768,4	439,0	1035,8	1387,2	1995,7	316,5	746,7
Киевская	5107,3	2373,9	1728,9	1757,4	2906,2	1350,8	983,8
Кировоградская	2356,7	566,0	369,2	1050,1	2244,3	538,9	351,6
Луганская	7435,4	1710,7	1883,5	2395,5	3103,9	714,1	786,3
Львовская	6610,7	1693,7	2514,5	2572,8	2569,4	658,3	977,3
Николаевская	3281,7	1238,4	935,5	1215,7	2699,4	1018,7	769,5
Одесская	6416,7	2912,5	2361,9	2398,9	2674,8	1214,1	984,6
Полтавская	4877,0	1585,1	2745,5	1547,7	3151,1	1024,2	1773,9
Ровенская	2587,8	741,3	515,0	1155,4	2239,7	641,6	445,8
Сумская	3162,4	523,9	1979,4	1248,9	2532,1	419,5	1584,9
Тернопольская	1814,8	327,2	354,7	1108,8	1636,7	295,1	319,9
Харьковская	8691,5	5213,6	4669,0	2820,6	3081,4	1848,4	1655,3
Херсонская	2232,7	432,5	333,6	1121,8	1990,3	385,6	297,4
Хмельницкая	2760,2	757,0	505,9	1367,4	2018,6	553,6	369,9
Черкасская	3225,0	1027,7	1265,2	1334,7	2416,3	769,9	947,9
Черновицкая	1513,8	247,4	290,4	907,2	1668,6	272,7	320,1
Черниговская	2627,6	431,0	1458,7	1160,2	2264,8	371,5	1257,3
г. Киев	22454,1	31542,5	25046,7	2705,7	8298,8	11657,8	9257,0
г. Севастополь	961,3	224,9	284,8	379,2	2535,1	593,1	751,0

эффективности. Наиболее существенно варьирует сумма чистой прибыли на единицу имеющихся человеческих ресурсов (эффект для бизнеса) — с 272,7 грн в Черновицкой области до 2838,8 грн в Днепропетровской, в 10,4 раза. Несколько меньше вариация платежей в бюджет (эффект для государства) — минимальное (Херсонская область) и максимальное (Днепропетровская) значения отличаются в 6,5 раза. Очевидно, здесь сказались региональные различия в структуре и суммах бюджетных платежей, вызванные структурными особенностями территориальных хозяйственных комплексов.

В наименьшей степени варьирует приходящаяся на одного жителя сумма начисленной зарплаты (эффект для населения) — лидер (Днепропетровская область) превышает показатель аутсайдера (Тернопольская область) в 2,6 раза. С одной стороны, это свидетельствует об имеющихся у эффективных предприятий резервах повышения уровня оплаты труда, с другой — показывает, что нивелирующую функцию в сфере денежных доходов населения выполняет не только централизованное бюджетное перераспределение, но и усредненное по регионам представление работодателей о возможном уровне оплаты труда.

Представленные в таблице показатели эффективности могут быть использованы как для включения в комплексную оценку уровня развития регионов, так и для последующего углубленного анализа динамических тенденций (если произвести расчеты за ряд лет) и взаимосвязи эффективности с отдельными параметрами экономического и социального развития (посредством расчета показателей корреляции).

Следует подчеркнуть, что в данном случае речь не идет о придании предлагаемым показателям эффективности определяющего значения. Регион — чрезвычайно сложное социально-экономическое образование, которое можно описать только системой показателей, адекватной сложной структуре отражаемого объекта (а это предмет отдельного исследования). Однако очевидна необходимость присутствия в такой информационной системе показателя эффективности, по своему экономическому содержанию подобного предлагаемым. До настоящего времени, к сожалению, этого нет. В используемых на практике оценочных системах упор делается на показатели динамики, что «привязывает» оценку не к реальному положению вещей, а к изменчивой базе сравнения; среднедуше-

вые показатели используются эпизодически, без внутренней системной взаимосвязи, как правило, для характеристики процессов потребления.

Формировать объективные оценочные показатели в условиях административных, организационных и методологических ограничений весьма непросто, но следует понимать, что повысить эффективность регионального управления без совершенствования информационного обеспечения нельзя. И использование разнообразных обоснованных показателей эффективности региональной экономики — одно из важнейших условий для решения этой задачи.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. Одним из факторов, затрудняющих совершенствование в Украине регионального управления, является отсутствие необходимого тактического инструментария, способного воплотить сформулированные в нормативных документах стратегические цели региональной политики.

2. Важнейшим тактическим инструментом региональных управленцев должна быть информационная система, способная адекватно оценивать эффективность текущей деятельности органов, регулирующих региональное развитие. Адекватность такой системы в числе прочего должна обеспечиваться использованием показателей, оценивающих уровень полезного эффекта от использования ресурсного потенциала региона.

3. Ввиду сложной конфигурации представленных в регионе групп интересов показатели эффективности должны быть дифференцированы в соответствии со специфическим содержанием интереса каждого субъекта региональных отношений — населения, бизнеса и государства.

Литература

1. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. — М.: Вильямс, 2001.
2. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. — М.: ГУ ВЭШ, 2000.
3. Про Концепцію державної регіональної політики. Указ Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001// Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 893. — С. 20—28.
4. Губерная Г.К., Котельников В.Д. Социально-экономические асимметрии как проблема совершенствования государственной региональной политики // Вісник економічної науки України. — 2005. — №1. — С. 30—36.