

Развитие конкурентных начал в государственном секторе региональной экономики: методические подходы к оценке

© 2009 О.Б. Репич

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье рассмотрены основные направления развития конкурентных элементов в государственном секторе региональной экономики. Приведена методика оценки развития конкурентных начал в государственном секторе региональной экономики.

Ключевые слова: региональная экономика, государственный сектор экономики, бюджетирование, ориентированное на результат, частно-государственное партнерство, аутсорсинг государственных функций, диверсификация способов финансирования бюджетных услуг, интегральный индекс развития конкуренции в государственном секторе региональной экономики.

Особенность государственного сектора региональной экономики состоит в отсутствии конкуренции, которая выполняет разнообразные функции. Прежде всего, она предоставляет потребителям право выбора. В большинстве отраслей государственного сектора экономики предоставлением услуг занимается одна структура, и в результате потребители нередко вынуждены переплачивать или в конечном счете налоговая цена отличается от оптимальной, которая могла бы быть установлена рыночным способом.

Организации государственного сектора не имеют стимулов для снижения издержек и повышения эффективности, в то время как мотивирующее влияние конкуренции состоит в том, что предприятия, конкурирующие между собой за привлечение клиентов, стремятся найти такую комбинацию услуг, которая в большей степени удовлетворяет потребности покупателей. Более того, конкуренция обеспечивает сравнение издержек и направляет деятельность на их снижение.

Во многих странах проблема введения конкурентных элементов в механизм функционирования государственного сектора рассматривается как доминирующее направление повышения его результативности. Конкурентные начала модернизируют бюджет, персонал, систему поставок, предоставляя учреждениям свободу в оказании услуг населению. Основной задачей субъектов государственного сектора становится наиболее полное и эффективное удовлетворение потребностей клиентов.

Проводимая в настоящее время административная реформа предполагает внедрение конкурентных, или рыночных, элементов в механизм функционирования государственного сектора экономики в следующих основных формах:

1) реструктуризация сети бюджетных учреждений с выведением части из них на автономное финансирование;

2) переход в бюджетном планировании к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР);

3) применение аутсорсинга государственных функций;

4) использование частно-государственного партнерства (ЧГП);

5) внедрение практики “оценивания политики и программ”;

6) развитие механизма предоставления финансовой помощи регионам на конкурсной основе;

7) применение диверсификации способов финансирования бюджетных услуг.

Данные элементы оказывают непосредственное влияние на эффективность деятельности субъектов государственного сектора и, соответственно, на динамику экономических и социальных показателей регионального развития. Вопрос о мере продвинутой государственного сектора регионов в направлении развития конкурентных начал требует количественной оценки. Автор считает возможным предложить методику оценки, конечной целью которой станет расчет индекса развития конкуренции в государственном секторе региональной экономики.

Индекс развития конкуренции - это интегральный показатель, учитывающий влияние факторов внедрения конкурентных начал как в бюджетную сферу, так и в деятельность предприятий государственного сектора. Оценка развития конкурентных начал в государственном секторе региональной экономики измеряется в баллах.

Методика расчета индекса развития конкуренции предполагает выбор и систематизацию показателей, прямо или косвенно характеризующих включение элементов возмездности, соперничества, альтернативности поставки государственных услуг, многообразие источников (помимо бюджетных средств), использование рыночных стимулов количества и качества предос-

тавления бюджетных услуг, внедренных в государственный сектор региональной экономики. Для каждого показателя установлены два критических значения: максимальное и минимальное. Диапазон критических значений отражает сложившиеся уровни наилучшего и наихудшего типичного значения показателей (не исключает попадания единичных значений за указанные пределы). В случае, если величина показателя (V) за пределами минимального уровня критического значения развития конкуренции, то оценка показателя (M) принимается равной 0. Соответственно, если значение расчетного показателя находится за пределами максимального уровня критической величины, то оценка показателя равна 1.

Если рассчитанная величина показателя лежит в интервале между критическими значениями, то искомая оценка принимает значение в пределах от 0 до 1. Частные показатели для каждого региона рассчитаны по формуле

$$M_i = (V_i - V_{\min}) / (V_{\max} - V_{\min}),$$

где M_i - оценка по показателю i ;

V_i - фактическое значение показателя i ;

V_{\min} - значение показателя i , соответствующее низкому уровню развития конкуренции;

V_{\max} - значение показателя i , соответствующее высокому уровню развития конкуренции.

Для частных показателей установлены веса относительной значимости, различия в которых обусловлены разной интенсивностью влияния включенных факторов на общий уровень развития конкурентных начал регионального государственного сектора. По сути, система включенных показателей отражает четыре основные сферы оценки внедрения конкурентных начал: распределение бюджетных средств субъекта Российской Федерации; жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и образование. Ограниченность исследования указанными сферами связана с отсутствием статистической информации по другим региональным государственным секторам.

Итоговый индекс развития конкуренции в государственном секторе региональной экономики определяется по формуле

$$P_j = \sum (M_i \cdot W_i),$$

где P_j - интегральный индекс развития конкуренции в государственном секторе региональной экономики j -го региона;

M_i - значение частного показателя i ;

W_i - удельный вес i -го показателя. Удельный вес определен на основе экспертных оценок.

Интегральный показатель развития конкурентных начал в государственном секторе экономики региона изменяется в интервале от 0 до 16; чем больше рейтинговое значение, тем выше уровень развития конкурентных начал в государственном секторе экономики региона.

При ограниченности статистических данных нам удалось выделить следующие частные показатели, характеризующие развитие конкурентных элементов в государственном секторе региональной экономики (табл. 1). Для каждого показателя определены: удельный вес их значимости на основе экспертных оценок; уровни критических значений развития конкурентных начал в государственном секторе региональной экономики на основе отчетных данных субъектов Российской Федерации, использующих опыт бюджетного планирования и бюджетирования, ориентированного на результат.

Авторская методика оценки конкурентных начал в государственном секторе была апробирована на основе данных субъектов Российской Федерации за 2007 г. Полученные интегральные показатели по субъектам Российской Федерации позволили провести кластерный анализ. Выделены четыре уровня развитости конкурентных элементов: высокий, средний, ниже среднего и низкий (табл. 2).

По результатам кластерного анализа регионы дифференцированы на четыре группы по уровню развития конкурентных начал в государственном секторе (табл. 3).

Выделенные нами группы регионов имеют следующую характеристику:

Группа 1 (высокий уровень развития конкурентных начал) - включает регионы, активно осуществляющие мероприятия административной реформы и успешно внедряющие конкурентные механизмы. Развиваются новые организационно-правовые формы создания и функционирования организаций бюджетного сектора, в бюджетный процесс региона внедряются прогрессивные технологии: бюджетирование, ориентированное на результат; конкурентное распределение межбюджетных трансфертов; осуществление бюджетных расходов в форме программ и др. Высокий уровень внедрения конкурентных механизмов наблюдается в 9 регионах, из которых особо выделяются Тюменская область и Чувашская Республика.

Группа 2 (средний уровень развития конкурентных начал) - объединяет те регионы, где часть мероприятий административной реформы осуществляется недостаточно интенсивно и происходит фрагментарное внедрение конкурентных механизмов в государственный сектор. Но в то же время данные регионы имеют серьезный задел и явную направленность на повышение эффективности функционирования государственного сектора за счет внедрения конкурентных начал. В группу входит 23 региона, из которых наиболее перспективными являются г. Москва,

Таблица 1. Система показателей, удельный вес и уровни критических значений, используемых при оценке развития конкуренции в государственном секторе региональной экономики

№ п/п	Показатели	Удельный вес показателя	Максимальный уровень	Минимальный уровень	
В бюджетной сфере	P ₁	Доля автономных учреждений в общем числе бюджетных учреждений в субъекте Российской Федерации	1,20	50 %	20 %
	P ₂	Доля государственного имущества, переданного в управление, аренду, концессию и на иных правовых основаниях организациям частной формы собственности, в общем объеме государственного имущества	1,25	40 %	10 %
	P ₃	Доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации	1,20	40 %	10 %
	P ₄	Доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на капитальные вложения от общего объема расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации	1,20	25 %	5 %
В сфере жилищно-коммунального хозяйства	P ₅	Доля многоквартирных домов в целом по субъекту Российской Федерации, в которых собственники помещений выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами	1,00	80 %	50 %
	P ₆	Доля муниципальных образований, в которых субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются непосредственно гражданам в денежной форме	1,00	100 %	70 %
	P ₇	Доля муниципальных образований, в которых льготы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются непосредственно гражданам в денежной форме	1,00	70 %	40 %
	P ₈	Доля прибыльных организаций жилищно-коммунального хозяйства	1,20	70 %	40 %
В сфере образования	P ₉	Доля привлеченных внебюджетных средств в общем объеме средств государственных учреждений начального образования	1,10	25 %	5 %
	P ₁₀	Доля привлеченных внебюджетных средств в общем объеме средств государственных учреждений среднего профессионального образования	1,10	25 %	5 %
	P ₁₁	Доля государственных общеобразовательных учреждений, переведенных на нормативное подушевое финансирование	1,00	70 %	40 %
	P ₁₂	Доля государственных общеобразовательных учреждений, переведенных на новую систему оплаты труда, ориентированную на результат	0,75	50 %	15 %
В сфере здравоохранения	P ₁₃	Доля государственных медицинских учреждений, применяющих медико-экономические стандарты оказания медицинской помощи	0,75	60 %	30 %
	P ₁₄	Доля государственных медицинских учреждений, переведенных на оплату медицинской помощи по результатам деятельности	0,75	50 %	20 %
	P ₁₅	Доля государственных медицинских учреждений, переведенных на новую систему оплаты труда, ориентированную на результат	0,75	40 %	5 %
	P ₁₆	Доля государственных учреждений здравоохранения, переведенных преимущественно на одноканальное финансирование через систему обязательного медицинского страхования	0,75	40 %	10 %
	Сумма		16		

**Таблица 2. Оценка развития конкурентных механизмов
в государственном секторе экономики региона**

Уровень показателя	Значения интегрального показателя
Высокий	$P > 9,5$
Средний	$7,0 < P < 9,5$
Ниже среднего	$3,0 < P < 7,0$
Низкий	$P < 3,0$

**Таблица 3. Группы регионов по уровню развития конкурентных механизмов
в государственном секторе в 2007 г.**

Группа	Субъект Российской Федерации	Индекс развития конкурентных начал
1	2	3
Группа 1 (высокий уровень)	Чувашская Республика	14,4
	Тюменская область	14,4
	Республика Татарстан	10,8
	Красноярский край	10,3
	Пензенская область	10,1
	Ростовская область	10,0
	Краснодарский край	9,9
	Республика Мордовия	9,8
Группа 2 (средний уровень)	Белгородская область	9,8
	Владимирская область	9,2
	Республика Башкортостан	8,8
	г. Москва	8,7
	Нижегородская область	8,6
	Самарская область	8,6
	Томская область	8,6
	Новосибирская область	8,5
	Новгородская область	8,5
	г. Санкт-Петербург	8,3
	Кемеровская область	8,2
	Пермский край	8,0
	Свердловская область	8,0
	Ленинградская область	7,8
	Воронежская область	7,8
	Тамбовская область	7,7
	Республика Марий Эл	7,7
	Калужская область	7,4
	Волгоградская область	7,3
	Ямало-Ненецкий автономный округ	7,2
Ставропольский край	7,2	
Алтайский край	7,1	
Кировская область	7,0	
Липецкая область	7,0	
Группа 3 (ниже среднего уровень)	Приморский край	6,8
	Ханты-Мансийский автономный округ	6,7
	Тверская область	6,7
	Магаданская область	6,3
	Брянская область	6,0
	Московская область	5,9
	Республика Бурятия	5,9
	Иркутская область	5,8
	Республика Алтай	5,8
	Республика Дагестан	5,7
	Удмуртская Республика	5,5
	Астраханская область	5,5
	Хабаровский край	5,5
	Челябинская область	5,4
Ярославская область	5,4	

Окончание табл. 3

1	2	3
	Омская область	5,2
	Саратовская область	5,2
	Калининградская область	5,1
	Курская область	5,0
	Еврейская автономная область	4,7
	Курганская область	4,6
	Республика Тыва	4,5
	Орловская область	4,5
	Рязанская область	4,5
	Архангельская область	4,5
	Республика Карелия	4,5
	Ульяновская область	4,2
	Вологодская область	4,2
	Псковская область	4,2
	Амурская область	4,1
	Ненецкий автономный округ	4,1
	Оренбургская область	4,1
	Сахалинская область	4,0
	Республика Коми	4,0
	Камчатский край	3,8
	Мурманская область	3,8
	Забайкальский край	3,8
	Республика Саха (Якутия)	3,7
	Смоленская область	3,5
	Костромская область	3,3
	Кабардино-Балкарская Республика	3,2
Группа 4 (низкий уровень)	Ивановская область	2,7
	Республика Хакасия	2,6
	Чукотский автономный округ	2,6
	Тульская область	2,4
	Республика Ингушетия	2,3
	Карачаево-Черкесская Республика	2,3
	Республика Калмыкия	1,8
	Республика Адыгея	1,7
	Республика Северная Осетия-Алания	1,5
	Чеченская Республика	1,2

Республика Башкортостан, Владимирская область и др.

Группа 3 (ниже среднего уровень развития конкурентных начал) - включает регионы, где слабо организованы процессы, связанные с реализацией мероприятий административной реформы, а также имеющиеся возможности не в полном объеме используются для развития конкурентных элементов. В эту группу в 2007 г. вошел 41 регион (например, Приморский край ХМАО-Югра, Челябинская область и др.).

Группа 4 (низкий уровень развития конкурентных начал) - характеризуется тем, что в регионах "заморожена" административная реформа и общая эффективность функционирования

государственного сектора экономики находится на низком уровне. В эту группу в 2007 г. вошло 10 регионов, наименьший уровень развития конкурентных начал наблюдался у Чеченской Республики и Республики Северной Осетии.

Таким образом, в государственном секторе региональной экономики существуют сферы, в которых допустимо внедрение рыночных механизмов, которое способствует повышению эффективности его функционирования. Разработанная методика дает возможность оценить уровень развития конкурентных начал в государственном секторе регионов, проводить мониторинг субъектов РФ по данному критерию и в конечном счете оценить качество управления государственным сектором со стороны администраций регионов.

Поступила в редакцию 05.09.2009 г.