

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: РАЗЛИЧНЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ

**Раушан
ДУЛАМБАЕВА** профессор Академии государственного управления при Президенте
Республики Казахстан, д.э.н.

УДК 330.1

Аннотация. В рамках исследования ставилась задача продемонстрировать необходимость использования системного подхода к анализу эффективности проводимых мероприятий государства, направленных на достижение конкретных результатов. Прагматичный подход в государственном управлении требует отчетности по затратам, которые были ориентированы на результат. Однако, не по всем видам государственного воздействия возможно четко определить его результативность. При этом, необходимо учитывать сложность самих оцениваемых категорий и объектов, что обуславливает наличие многофакторности, вариативности методов и моделей в исследовании.

На примере молодежной политики проведен анализ возможностей использования тех или иных методов и интерпретации полученных результатов. Автором выдвинута гипотеза о положительном влиянии государственных расходов на проведение мероприятий по молодежной политике и патриотическому воспитанию граждан на долю NEET (Not in Education, Employment or Training) в общей численности молодежи. Для интерпретации значимости данного влияния использованы методы регрессионного, корреляционного анализа двухтестовой проверки. Получен положительный результат воздействия, однако теоретические, концептуальные подходы к исследованию явления NEET, критический подход к используемым методам, сравнительный анализ статистических данных подвергает сомнению эту гипотезу.

Государственное управление представляет собой системное явление со своими структурами, законами. Результативность его какой то части необходимо проводить в системе координат различных методов и подходов с проверкой на адекватность полученных результатов и их интерпретации.

Ключевые слова: государственное управление, молодежная политика, государственные расходы, оценка эффективности, NEET.

Аңдатпа. Зерттеу барысында нақты нәтижелерге қол жеткізуге бағытталған мемлекеттік іс-шаралардың тиімділігін жүйелі талдау қажеттілігін дәлелдеу міндеті қойылды. Мемлекеттік басқарудағы прагматикалық тәсіл нәтижеге бағытталған шығындар бойынша есептілікті талап етеді. Алайда, мемлекеттік шаралардың барлық түрлерінің нәтижелілігін нақты анықтау мүмкін емес. Бұл ретте, бағаланатын санаттар мен объектілердің күрделілігін ескеру қажет, бұл зерттеудің көп факторлылығын, әдістер мен модельдердің вариативтілігін білдіреді.

Жастар саясаты мысалында әр түрлі әдістерді пайдалану мүмкіндіктеріне талдау жүргізілді және алынған нәтижелер түсіндірілді. Автор жастар саясаты және жалпы жастар санының NEET үлесіне патриоттық тәрбие беруге бағытталған іс-шараларды өткізуге арналған мемлекеттік шығындардың оң әсері туралы гипотеза ұсынды. Осы әсердің маңыздылығын түсіндіру үшін екі тәсілдік корреляциялық және регрессиялық талдау әдістері қолданылды. Мемлекеттік шаралар оң нәтиже көрсетті, алайда NEET құбылысын зерттеудің теориялық, тұжырымдамалық тәсілдері, қолданылатын әдістерге сыни көзқарас, статистикалық деректерді салыстырмалы талдау осы гипотезаға күмән келтіреді.

Мемлекеттік басқару өз құрылымы мен заңдары бар жүйелі құбылыс болып табылады. Оның қандай да бір бөлігінің нәтижелілігін әртүрлі әдістер мен тәсілдерді қолдана отырып, алынған нәтижелердің маңыздылығын тексеріп түсіндіру қажет.

Түйінді сөздер: мемлекеттік басқару, жастар саясаты, мемлекеттік шығындар, тиімділікті бағалау, NEET.

Abstract. The aim of the study was to demonstrate the need to use a systematic approach to analyzing the effectiveness of state measures aimed at achieving specific results. A pragmatic approach in public administration requires reporting on costs that were result-oriented. However, not all types of state influence can clearly determine its effectiveness. At the same time, it is necessary to take into account the complexity of the evaluated categories and objects themselves, which causes the presence of multi-factoricity, variability of methods and models in the study.

On the example of youth policy, an analysis of the possibilities of using certain methods and interpreting the results was carried out. The author proposes a hypothesis about the positive impact of public spending on youth policy and Patriotic education of citizens on the share of NEET in the total number of young people. To interpret the significance of this influence, the methods of regression and correlation analysis of two-test verification were used. A positive result was obtained, but the theoretical and conceptual approaches to the study of the NEET phenomenon, the critical approach to the methods used, and the comparative analysis of statistical data cast doubt on this hypothesis.

Public administration is a systemic phenomenon with its own structures and laws. The effectiveness of some part of it must be carried out in the coordinate system of various methods and approaches to check the adequacy of the results obtained and their interpretation.

Keywords: public administration, youth policy, public spending, effectiveness assessment, NEET.

В условиях усиления глобальной конкуренции, нестабильности мировых экономических и политических процессов проблемы повышения эффективности государственного управления страны актуализируются. В сегодняшних реалиях требуется радикализация экономических, социальных, политических реформ. Так как основным актором реализации всех этих преобразований является государство, отправной точкой модернизации макросистемы должна стать ее основная подсистема - государственное управление. В широком смысле государственное управление связано с государственной политикой, целенаправленным воздействием государства на социально-экономические процессы, регулированием всех макропроцессов.

Реформирование системы госуправления должно быть направлено на повышение эффективности деятельности государственных органов по реализации стратегии общественного развития страны. Любое действие субъектов системы государственного управления необходимо оценивать с точки зрения как социального, так и экономического эффекта. Речь идет о реализации принципов экономического менеджмента, так как согласно эволюции теории государственного управления, первые этапы его становления (начало 19 века) связаны с управлением экономических процессов. Основой формирования научной школы госуправления явились исследования в области научного менеджмента Ф. Тейлора (Taylor, 1911), Г.Гантта (Gantt, 1919) и др., которые касались вопросов рационализации, организации деятельности предприятий. Необходимость имплементации принципов рационализации, получения экономически выгодных, эффективных решений на функционирование системы госуправления была обоснована В. Вильсоном еще в 1887 году («Наука государственного управления»).

В данном случае речь идет об активизации вполне прагматичной части системы госуправления, связанной с эффективностью, технологизацией знаний и бизнес-процессов,

персонализацией, ответственностью за конечный продукт (услугу). Государство можно рассматривать как крупную компанию, производящую дифференцированные товары (госуслуги) и практически вся атрибутика предпринимательских структур корпоративного сектора присуща управленческим государственным структурам, это и стратегический менеджмент, планирование, финансовый менеджмент, продвижение продукции, управление человеческими ресурсами и т.д.

Эта проблема актуализирована на данном этапе развития страны. Президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев (Токаев, 2020) заявил о необходимости нового экономического курса, разработки программы «глубоких, возможно радикальных реформ» и перегрузки подходов Правительства к достижению стратегических целей страны. А «новый экономический курс» должен включать рост доходов населения с созданием многочисленных рабочих мест и достойной оплатой труда, повышение качества человеческого капитала, создание прозрачной и прагматичной налогово-бюджетной политики, денежно-кредитная политика, динамичный финансовый рынок должны обеспечивать долгосрочное финансирование экономики, развитие частного предпринимательства и защиты конкуренции.

В данном случае так или иначе потребуется увеличение государственных расходов на реализацию стратегических программ развития, а значит необходимость определения результативности данных мероприятий.

Характерной чертой государственной политики развитых стран является обязательное отслеживание эффективности государственной политики, проведение мониторинга, анализа текущей ситуации в том числе, с привлечением независимых экспертов, общественности (опросы, анкетирование, организация открытых платформ и площадок по бюджетам, региональным программам), составление Докладов о положении того или иного

сегмента населения, использование альтернативных информационных баз данных и исследовательских платформ. При этом важным фактором принятия эффективных управленческих решений на государственном уровне является наличие, доступность, качество информационных баз данных (исследовательских, статистических и т.д.).

Для демонстрации одной сегментационной группы анализа и оценки эффективности государственных мероприятий представим молодежную политику. 2019 год в Казахстане объявлен Годом молодежи, была принята Дорожная карта по проведению ряда мероприятий, требующая государственного финансирования (доступное жилье, занятость, грантовое финансирование неправительственных организаций и др.).

В рамках данной статьи интересным было бы рассмотреть проблему поколения NEET (акроним, обозначающий «Not in Education, Employment or Training»), то есть сегмент молодежи, включающий людей, которые в силу различных причин не работают и не учатся. Точнее политику государства по решению проблемы поколения NEET и результативность ее подходов. Есть, конечно, ряд методологических, практических вопросов к определению критериев, отнесения к данной категории молодых людей, методов расчета. Однако, в данном аспекте исследования рассмотрим вопросы уровня взаимосвязи между государственной молодежной политикой и ее результатами в данной области. А именно, исследуем причинно-следственные связи между государственными расходами на проведение мероприятий по молодежной политике, патриотическому воспитанию граждан и изменением доли NEET к общей численности молодежи (на основе регрессионной модели).

Предположение и условия аналитического исследования в данном формате: формирование политики по

вопросам молодежи, вакантные рабочие места и расходы на активную политику на рынке труда, как существенный фактор, влияющий на величину безработицы среди молодежи (Cvecic & Sokolic, 2018; Bacher, Koblbauer, Leitgöb, & Tamesberger, 2017).

В качестве независимой переменной взяты государственные расходы на проведение мероприятий по молодежной политике и патриотическому воспитанию граждан, квартальные данные Министерства финансов РК за 2001-2018гг., агрегированные в годовые, для приведения к сопоставимому ряду с зависимой переменной (Министерство финансов РК, 2007-2018).

$$y=a+\beta x$$

Зависимая переменная в данной модели – доля NEET, данные Комитета по статистике за 2001-2018гг. Используются только годовые данные, в связи с отсутствием длинных рядов по квартальным данным (динамика только с 2014г.) и отсутствием логической связи между квартальными и годовыми данными (Комитет по статистике МНЭ РК, 2001-2018). Так, например, годовой показатель доли NEET РК в 2015 году (9,5%), превышает квартальные показатели 2015 года (8,2%, 8,5%, 8,4%, 8,8%), потому в данной работе отдается предпочтение годовым данным, как более точным поскольку они публикуются позднее (Данные Комитета Статистики МНЭ РК). Налицо маневрирование инструментами анализа, приведение к одному корневому ряду, увеличение промежуточного временного лага и уменьшение точек наблюдения, что приводит зачастую к появлению ошибок в расчетах. Выше отмечено, что для принятия эффективных решений необходимы качественные, доступные базы статистических данных. На данном этапе возникают трудности в расчетах. Первичные данные представлены на рисунке 1.

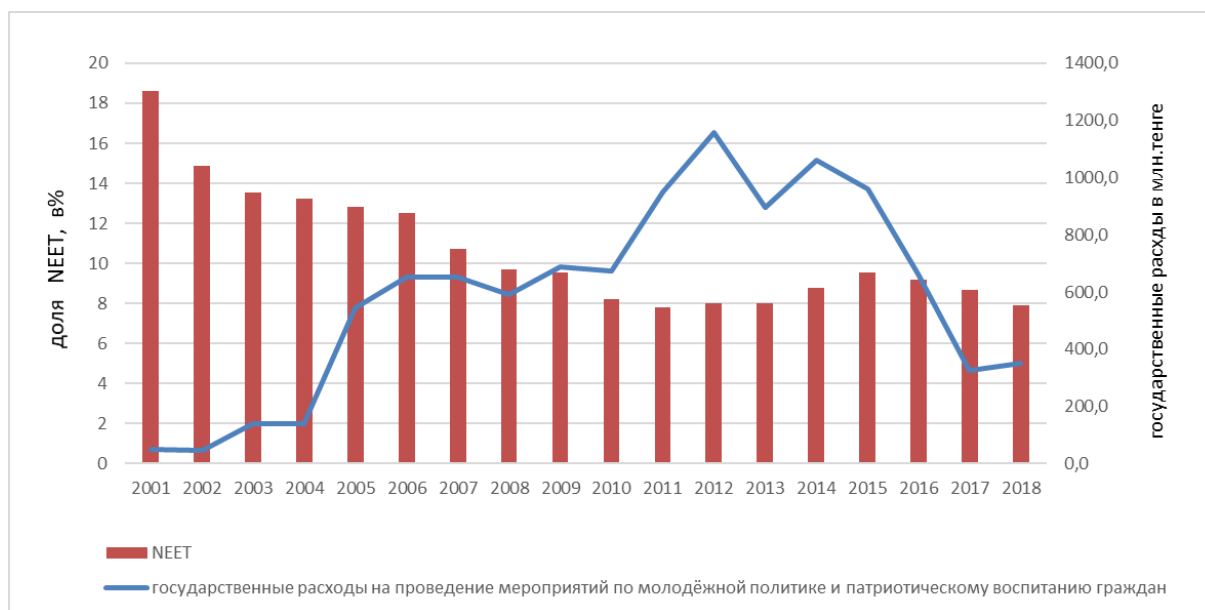


Рисунок 1 – Государственные расходы на молодежную политику и доля NEET

Примечание: составлено на основе данных Комитета Статистики МНЭ РК и Статистического бюллетеня МФ РК.

Временной лаг запаздывания – нет.

```
. reg NEET L(0/0) gos_rashody
```

Source	SS	df	MS			
Model	80.9385073	1	80.9385073	Number of obs =	18	
Residual	71.7488904	16	4.48430565	F(1, 16) =	18.05	
Total	152.687398	17	8.98161163	Prob > F =	0.0006	
				R-squared =	0.5301	
				Adj R-squared =	0.5007	
				Root MSE =	2.1176	

NEET	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
gos_rashody	-.006267	.0014751	-4.25	0.001	-.0093941	-.0031399
_cons	14.31928	.9978173	14.35	0.000	12.204	16.43455

Рисунок 2 – Результаты регрессии

T-статистика показывает обратную зависимость между государственными расходами и величиной NEET, оценивая p-уровень значимости t-критерия на приемлемом уровне 0.05. Таким образом, можно сказать, что вероятности ошибки мала. Однако, налицо большой разброс

стандартных остатков (рисунок 3), что свидетельствует о риске ошибки и наличия сомнения в правдивости результатов анализа, поэтому проводится еще один тест.

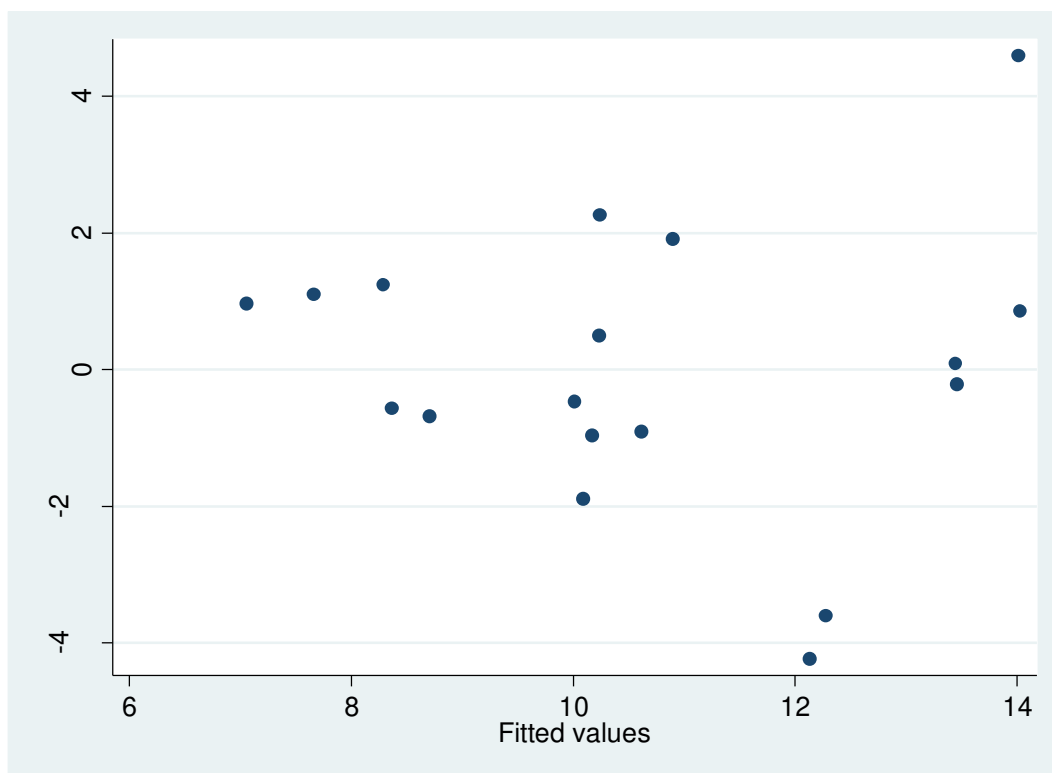


Рисунок 3 – Распределение остатков линейной зависимости

Данные по государственным расходам по молодежным вопросам за 2002-2018 годы в Республике Казахстан не однородны (они были направлены по разным бюджетным классификациям). В базе аналитических инструментариев есть различные техники и модели, которые можно использовать для подтверждения качества и устойчивости связи между переменными в различных условиях. В данном случае целесообразно использовать регрессию Newey-West (Newey & West, 1987),

предназначенную для оценки неоднородных данных. Результаты представлены на рисунках 4,5.

В данном случае: зависимая переменная – доля NEET – y , независимая – государственные расходы на проведение мероприятий по молодёжной политике и патриотическому воспитанию граждан – x .

Временной лаг запаздывания – нет.

```
. newey NEET gos_rashody, lag(0)
```

```
Regression with Newey-West standard errors  
maximum lag: 0
```

```
Number of obs =      18  
F( 1, 16) =      16.27  
Prob > F      =      0.0010
```

NEET	Newey-West		t	P> t	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.				
gos_rashody	-.006267	.0015539	-4.03	0.001	-.009561	-.0029729
_cons	14.31928	1.293117	11.07	0.000	11.57799	17.06056

Рисунок 4 – Результаты регрессия Newey West

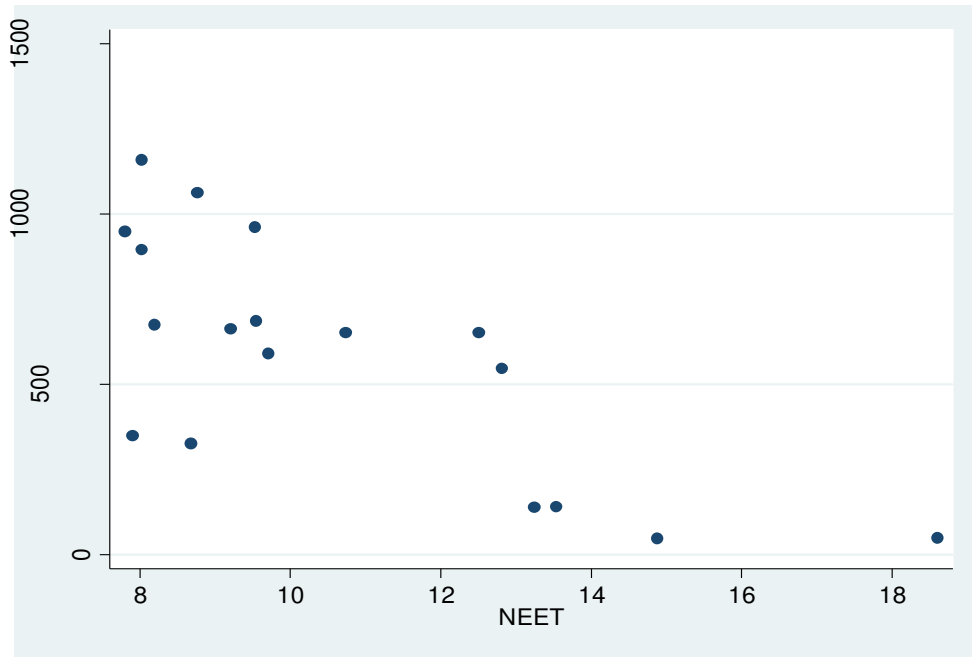


Рисунок 5 – Зависимость между государственными расходами и величиной NEET.

Стандартная ошибка в форме Newey-West с учетом гетероскедастичности и автокорреляции отлична от нуля, тест приобрел отрицательное значение. Р-уровень значимости t-критерия (0.001) на приемлемом уровне 0.05, что свидетельствует о маловероятности ошибки, возможности доверия полученным данным. Таким образом, можно говорить о наличии положительного эффекта от проводимых

мероприятий со стороны государства в исследуемом направлении, а именно гипотеза о том, что увеличение государственных расходов на проведение мероприятий по молодёжной политике и патриотическому воспитанию граждан снижает долю NEET подтверждена.

Структура государственных расходов по вопросам молодёжной политики выглядит следующим образом.



Рисунок 6 – Структура государственных расходов по вопросам молодёжной политики, в тыс. тенге

Примечание: составлено на основе данных Статистического бюллетеня МФ РК

Однако, на основе только данного исследования делать выводы об успешности проводимых мероприятий будет некорректно. Хотя было использовано два тестовых подхода. Если посмотреть на статистический ряд данных, то с 2017 года меняется структура государственных расходов в пользу организационных мероприятий. В 2016 году целевые расходы по вопросам молодёжи, такие как обучение, стажировки, организация рабочих мест, стимулирование инновационной активности составляли 456 млн. тенге, в 2019 году 453 млн. тенге при этом в структуре общих государственных расходов на решение молодежных вопросов в 2016 году целевые расходы составляли 86,1 %, а в 2019 году всего 16,3%. При этом значительно выросли расходы на организацию форумов и общественных мероприятий 74,7% в 2019 году и 13,9% в 2016 году, в абсолютных показателях (тенге) – почти в 28 раз. Тогда как, доля NEET среди молодежи с 2018 года (7,5%) снизилась в 2019 году только до 7,3% (данные на 3 квартал), хотя в 2017 году по сравнению с 2016 годом наблюдается заметный прогресс, а именно данный показатель снизился с 9,5% до 8,2% соответственно (Данные Комитета Статистики МНЭ РК)..

Можно было бы сделать вывод об эффективности проводимой политики в сторону увеличения госрасходов по статье - организация форумов, общественных мероприятий, однако надо понимать, что существует определенный лаг воздействия и получения адекватного результата. То есть, год быстрого старта общественных мероприятий имеет небольшой шаг для параметрических измерений результата, а также возникают вопросы по оценке их эффективности. Вероятно, что есть другие факторы и условия, которые определяют представленную динамику данных. Скорее всего большую долю сложности в оценке эффективности управленческих решений по снижению уровня NEET представляет проблема, связанная с определением, обозначением, оценкой и предназначением данного показателя.

Таким образом, существуют различные подходы и методы оценки

результативности управленческих решений, которые необходимо перекрестным дизайном использовать в анализе и принятии решений. Система государственного управления представляет собой прежде всего сложное взаимодействие различных функциональных структур, которое и составляют единое целое, а также существует во внешней среде, подвергается внутренним и внешним воздействиям, имеет свою реакцию и постоянно меняется при этом. Поэтому к оценке эффективности системы государственного управления необходимо подходить системно.

На примере реализации молодежной политики (ее части – проблема NEET) были продемонстрированы вариативные возможности и результаты применения тех или иных подходов к анализу и интерпретации их результатов. Так, регрессионный анализ по двум тестам показывает связь между увеличением госрасходов на NEET и его долей. Однако, сравнительный анализ статистических данных, теоретические, методологические подходы к решению поставленной проблематики предполагают необходимость более глубокого, системного взгляда. Рассматривать снижение доли NEET вследствие увеличения государственных расходов на общественные мероприятия только на основе использования одного метода будет не совсем корректно. Это проблема сложная, неоднозначная. Для управления процессами занятости необходимо аккуратно использовать инструменты аналитики, методы проведения исследований и интерпретации результатов.

На наш взгляд, одним из основных условий эффективности государственного управления является в первую очередь, понимание природы объекта воздействия, а значит выявление основных взаимосвязей и механизмов функционирования. Это позволит выявить проблему, поставить цель, использовать методы воздействия, технологии анализа и оценки эффективности управленческих решений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Вильсон В. (2003) Наука государственного управления [Public Administration Science]. *Классики теории государственного управления: Американская школа* Под ред. Дж.Шафритца, А.Хайда. - М., Издательство Московского университета. - 800 с.
- Комитет по статистике МНЭ РК. Официальная статистическая информация / Оперативные данные / трудовые ресурсы [Committee of Statistics of the Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan. Official statistical information] https://old.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalld/homeNumbersLabor?_afLoop=13296901009455875#%40%3F_afLoop%3D13296901009455875%26_adf.ctrl-state%3Dhaeet2r9b_51
- Статистический бюллетень Министерства финансов РК [Statistical Bulletin of the Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan] (2007-2018). http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/reports_fldr
- Токаев, К. (2020) Выступление Президента Касым-Жомарта Токаева на расширенном заседании Правительства РК от 24 января 2020 г. [Speech by President Kassym-Zhomart Tokayev at an expanded meeting of the Government of the Republic of Kazakhstan dated January 24, 2020] https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-kasym-zhomarta-tokaeva-na-rasshirenno-zasedanii-pravitelstva-respubliki-kazahstan
- Bacher, J., Koblbauer, C., Leitgöb, H., Tamesberger, D. (2017). "Small differences matter: how regional distinctions in educational and labour market policy account for heterogeneity in NEET rates". *Journal for Labour Market Research*, 51(4), 1-20. doi: 10.1186/s12651-017-0232-6
- Svecic, I., Sokolic, D. (2018). "Impact of public expenditure in labour market policies and other selected factors on youth unemployment". *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 31(1), 2060-2080. doi: 10.1080/1331677X.2018.1480970
- F. W. Taylor, (1911). *The Principles of Scientific Management*, Harper & Brothers, New York
- G.Gantt (1919). *Labour Organization*
- Newey, W.K., West, K.D. (1987). "Positive Semi-Definite, Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent". *Econometrica*, 55(3), 703-708