

Садовникова Наталья Алексеевна

доктор экономических наук, профессор,
заведующая кафедрой теории статистики
и прогнозирования
Московского государственного университета
экономики, статистики и информатики (МЭСИ)

Клочкова Елена Николаевна

кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры теории статистики
и прогнозирования
Московского государственного университета
экономики, статистики и информатики (МЭСИ)

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Аннотация:

В статье подробно рассматриваются этапы реализации методологии, по которой оценивается эффективность и результативность государственных программ развития с целью определения их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики, а также возможности их корректировки или досрочного прекращения.

Ключевые слова:

государственная программа, интернет-пользователи, информационная среда, информационно-коммуникационные технологии, информационное общество, показатели результатов реализации государственной программы.

Sadovnikova Natalya Alexeevna

D.Phil. in Economics, Professor,
Head of the Subdepartment for Theory of
Statistics and Prognostication,
Moscow State University of Economics,
Statistics and Information Science

Klochkova Elena Nikolaevna

PhD in Economics,
Assistant Professor of the Subdepartment
for Theory of Statistics and Prognostication,
Moscow State University of Economics,
Statistics and Information Science

METHODOLOGICAL APPROACHES TO EVALUATION OF PUBLIC PROGRAMS

Summary:

The article considers in detail the implementation stages of the methodology, which allows evaluating the effectiveness and the efficiency of state development programs in order to determine their contribution to the modernization and innovative development of the economy, as well as the possibility of adjustment or early termination.

Keywords:

government program, Internet users, information environment, information and communication technologies, information society, outcome indicators of the state program.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации на 2013–2015 гг. для достижения целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением, формирование и исполнение бюджета должно осуществляться на базе государственных программ. Государственные программы представляют собой «систему мероприятий (взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности» [1].

Государственные программы разрабатываются и реализуются федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (далее – Порядок) и Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [2].

Методика оценки государственной программы включает следующие этапы ее реализации:

- 1) оценка степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом;
- 2) оценка степени достижения значений показателей государственной программы и ее подпрограмм;
- 3) оценка результатов реализации ведомственных целевых программ (далее – ВЦП) и основных мероприятий для достижения целей реализации государственных программ;
- 4) оценка факторов, влияющих на ход реализации государственной программы;
- 5) оценка результатов реализации мер правового регулирования;
- 6) оценка результатов использования бюджетных ассигнований федерального бюджета и иных средств на реализацию мероприятий государственной программы.

По итогам комплексной оценки формулируются предложения по дальнейшей реализации государственной программы.

Рассмотрим более подробно содержание приведенных выше этапов оценки реализации государственных программ.

В рамках *первого этапа* необходимо провести анализ соответствия целей и показателей государственной программы и ее подпрограмм целям государственной политики. Цели государственной политики Российской Федерации отражены в таких стратегических документах как: Концепции долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р), отраслевых стратегиях, Указах Президента РФ от 07.05.2012, Стратегии инновационного развития Российской Федерации до 2020 года, «дорожных картах» АСИ и т. п.

Базовой основой проводимого анализа должно являться положение о том, что государственная программа – это инструмент реализации государственной политики, обеспечивающий достижение ее целей.

Результаты проводимого анализа должны содержать ответы на вопросы:

1) соответствуют ли цели государственных программ (подпрограмм) целям и задачам государственной политики? Если не соответствуют, то необходимо указать, какие цели не соответствуют, причины несоответствия и предложить корректировку целей государственных программ (подпрограмм);

2) при анализе соответствия стратегическим документам, выявлены ли противоречия между положениями различных стратегических документов;

3) соответствуют ли формулировки целей государственной программы (подпрограмм) установленным требованиям? Если нет, то обосновать причины несоответствия и предложить новые формулировки.

В соответствии с Порядком цель реализации государственной программы должна обладать следующими свойствами:

– специфичность (цель должна соответствовать сфере реализации государственной программы);

– конкретность (не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование);

– измеримость (достижение цели можно проверить);

– достижимость (цель должна быть достижима за период реализации государственной программы);

– релевантность (соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам реализации программы) [3].

На втором этапе в рамках рассматриваемой Методики предполагается проведение анализа показателей государственной программы. С этой целью необходимо получить ответы на следующие вопросы:

1) соответствует ли состав показателей государственных программ (подпрограмм) положениям стратегических документов? Если не соответствует, то необходимо обосновать причины несоответствия и сформулировать предложения по дополнению (изменению) перечня показателей;

2) соответствует ли система показателей государственной программы установленным требованиям? Если нет, то необходимо обосновать несоответствие и предложить корректировку формулировок показателей государственной программы (подпрограмм);

3) соответствует ли планируемая динамика показателей государственной программы (подпрограмм) и их целевые значения положениям стратегических документов? Если не соответствует, то необходимо обосновать причины несоответствия и разработать предложения по изменению целевых значений показателей.

Важнейшей частью государственных программ, основой для мониторинга хода ее реализации являются показатели эффективности реализации государственных программ, которые должны отвечать следующим требованиям:

– адекватность / аналитичность (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи в данной сфере);

– точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах реализации задачи);

– объективность (не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел);

– достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга);

– однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание сущности измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг,

включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения);

– экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);

– сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды, а также с показателями, используемыми в международной практике);

– своевременность и регулярность (отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже 1 раза в год) [4].

На этом же этапе анализа необходимо оценить адекватность набора показателей государственных программ (подпрограмм) с точки зрения полноты оценки степени достижения целей и соблюдения баланса интересов при разработке и реализации государственной политики в сфере реализации государственной программы.

В рамках данного этапа необходимо проанализировать:

– насколько предложенная система показателей характеризует степень достижения целей (решения задач) государственной программы;

– отражают ли показатели баланс интересов различных заинтересованных сторон (производителей и потребителей, бизнеса и граждан и т.д.) при реализации государственной программы.

Результаты проведенного анализа должны содержать ответы на следующие вопросы:

1) позволяет ли предложенная система показателей государственной программы и подпрограмм оценить достижение и решение задач? Если нет, необходимо обосновать данную позицию и сформулировать предложения об изменении состава показателей государственной программы (подпрограмм).

2) отражает ли набор показателей интересы всех заинтересованных сторон при реализации государственной политики в данной сфере? Если нет, необходимо обосновать данную позицию и сформулировать предложения об изменении состава показателей государственной программы (подпрограмм).

Как показывает практика, большинство трудностей связано именно с формированием системы статистических показателей государственных программ. Одной из острых проблем является отсутствие информационной базы для расчета ряда индикаторов.

В частности, в государственной программе «Информационное общество (2011–2020)» [5] в качестве одной из проблем реализации Программы отмечается отсутствие информационной базы для расчета ключевых индикаторов. Кроме того, используемые в настоящее время в российской практике статистические показатели, характеризующие сферу связи, телекоммуникаций и компьютерных технологий, предусмотренные федеральным статистическим наблюдением, по большей части, отражают техническую сторону объекта наблюдения, т. е. имеющееся оборудование, средства, инструменты связи и телекоммуникаций, в отдельных случаях – с указанием конкретных технических параметров и стандартов. Такой подход нельзя признать обоснованным по следующим причинам. Во-первых, интенсивное развитие техники не позволяет зафиксировать в показателе даже на среднесрочную перспективу (например, до 5 лет) какие-либо стандарты, которые можно считать оптимальными или достаточными. Во-вторых, используемые объемно-технические показатели не дают возможности оценить доступность и эффективность использования средств связи и телекоммуникаций для отдельных групп населения и общества в целом.

Для повышения аналитичности, сравнимости как в территориальном, так и во временном разрезе показатели, характеризующие доступность услуг ИКТ для населения, должны быть представлены не в абсолютном, а в относительном выражении. Такой подход существует в системах показателей зарубежной статистики и в настоящее время является доминирующим.

Достаточно большая часть используемых в отечественной практике объемных показателей, характеризующих развитие и использование средств связи, телекоммуникаций и компьютерных технологий, является устаревшей и не отражающей ни современное состояние средств ИКТ, ни степень их доступности для населения, ни эффективность их использования.

В отечественной статистической практике, в отличие от зарубежного опыта, не получили достаточного распространения показатели, характеризующие использование ИКТ в органах государственной власти и самоуправления. Система показателей, характеризующих использование ИКТ в учреждениях здравоохранения, культуры и образования, требует существенного расширения, так как они в значительной степени отражают уровень использования ИКТ населением при

получении широкого спектра социальных услуг, что в конечном счете приводит к изменению образа жизни [6].

На основе вышесказанного можно предложить следующий подход для формирования системы индикаторов государственных программ:

– исследовать отечественную и зарубежную практику в области формирования статистических показателей;

– оценить полноту охвата и согласованность сведений, получаемых из различных источников статистической информации по показателям реализации стратегических проектов Правительства Российской Федерации;

– провести инвентаризацию существующего состава статистических показателей реализации стратегических документов на основе форм федерального статистического наблюдения (возможно с использованием ЕМИСС);

– провести анализ дополнительных сведений и индикаторов официальной статистики, не включенных в проекты, и сформулировать предложения по расширению и оптимизации перечня показателей проектов для улучшения анализа и оценки достижения стратегических целей. В результате реализации должен быть обоснован отбор показателей, представлены предложения по корректировке формулировок, единиц измерения, охвата, размерности, круга, а также методологии формирования показателей с учетом возможности их наиболее полного представления в системе официальной статистики;

– разработать перечень показателей реализации проектов и стандартизованных описаний показателей, включенных в перечень (паспорта показателей). Описания показателей должны содержать информацию о базовых показателях, участвующих в построении формируемого показателя, алгоритмов их агрегации, источников и методов сбора информации для каждого базового показателя [7].

На третьем этапе анализа возникает необходимость оценки результатов реализации ведомственных целевых программ (ВЦП) и основных мероприятий для достижения целей реализации государственных программ.

В рамках данного этапа необходимо основное внимание уделить обеспечению принципа необходимости и достаточности реализации предлагаемых ВЦП, основных мероприятий и мер государственного регулирования для достижения целей государственной программы и получения ожидаемых результатов. Анализ исходит из того, что совокупность мероприятий подпрограмм и ФЦП, включенных в государственную программу, а также мер государственного регулирования (планируемых реформ в сфере реализации государственной программы) должен обеспечить достижение целей государственной программы и получение ожидаемых результатов.

В рамках проведенного анализа необходимо ответить на вопросы:

1) адекватна ли детализация по ВЦП и основным мероприятиям в рамках подпрограмм? Если неадекватна, выявить причины и включить предложения по укрупнению и дополнительной детализации;

2) имеются ли основные мероприятия ВЦП, не влияющие на достижение целей и решение задач соответствующей подпрограммы? Если есть, обосновать их наличие и включить предложения по корректировке перечня основных мероприятий ВЦП;

3) достаточно ли мероприятий государственной программы и мер государственного регулирования для достижения ее целей? Если нет, обосновать причину и включить предложения по корректировке перечня основных мероприятий ВЦП, а также по изменению перечня мер государственного регулирования;

4) есть ли в составе мероприятий и мер государственного регулирования такие, реализация которых нецелесообразна? Если да, обосновать их наличие и включить предложения по исключению таких мероприятий;

5) относится ли сфера реализации государственной программы к сферам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ? Если да, то оценить, адекватно ли учтено участие субъектов РФ?

6) насколько адекватно учтено участие иных организаций в реализации государственной программы? Необходимо дать общую оценку и (при наличии) предложения по учету участия иных организаций (с наименованиями);

7) насколько адекватно оценены риски реализации государственной программы?

8) есть ли риски (внешние факторы), которые требуют учета и не учтены? Какие? Существуют ли меры управления рисками и насколько они адекватны?

В рамках *четвертого* этапа предлагается провести анализ факторов, влияющих на ход реализации государственной программы.

При проведении анализа факторов, влияющих на ход реализации государственной программы, выделяют:

– внешние факторы – факторы, на которые ответственный исполнитель, соисполнитель и участники государственной программы оказывают незначительное влияние либо не оказывают совсем;

– внутренние факторы – факторы, на которые ответственный исполнитель, соисполнитель и участники государственной программы оказывают или могут оказать существенное влияние.

Пятый этап предполагает оценку соответствия мер правового регулирования приоритетам государственной политики в сфере реализации государственной программы. В результате анализа должны быть получены ответы на следующие вопросы:

1) соответствуют ли предлагаемые меры государственного регулирования приоритетам государственной политики в данной сфере?

2) учитывают ли меры государственной политики решения Правительственной комиссии по проведению административной реформы в части оптимизации функций и сокращения государственного вмешательства в экономику, повышения качества государственных услуг (если такие решения принимались в отношении сферы реализации государственной программы)?

3) все ли меры государственного регулирования, предусмотренные государственной программой и влияющие на доходы / расходы бюджетов бюджетной системы, оценены?

Заключительный этап (шестой) реализации Методики предполагает оценку эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета и иных средств на реализацию мероприятий государственной программы.

По результатам оценки государственных программ должны быть сформулированы сводные предложения, включающие:

– предложения по системе целей и задач реализации государственной программы с методикой расчета вновь предлагаемых к включению показателей;

– предложения по методике расчета новых индикаторов государственной программы (подпрограмм), рекомендуемых к использованию в государственной программе, включая определение алгоритмов расчета показателей, базовых показателей, применяемых для расчета, обоснование возможности использования действующих форм федерального статистического наблюдения либо необходимости корректировки данных форм;

– предложения по целевым значениям показателей (индикаторов) государственной программы (подпрограмм), включая обоснование прогнозных значений показателей;

– предложения по структуре основных мероприятий подпрограмм государственной программы, их ожидаемым результатам реализации;

– предложения по системе мер государственного, в том числе правового, регулирования, направленных на достижение целей реализации государственной программы (подпрограмм);

– предложения по объемам финансового обеспечения реализации государственной программы с учетом предельных объемов финансового обеспечения из средств федерального бюджета в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Ссылки:

1. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 №588 (в ред. Постановления Правительства РФ от 21.05.2012 N 499).
2. Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 26.12.2012 № 817.
3. Там же.
4. Там же.
5. Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р (с последующими изменениями и дополнениями).
6. Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н. Эффективность реализации государственных программ как фактор развития современного общества // Ценности и интересы современного общества : сборник материалов Международной научно-практической конференции, 14 октября – 11 ноября 2013 г. М., 2013.
7. Садовникова Н.А., Клочкова Е.Н. Основные направления формирования системы показателей сферы информационно-коммуникационных технологий // Вопросы статистики. 2012. № 3.

References:

1. *Procedure for development, implementation and evaluation of the effectiveness of government programs of the Russian Federation, approved by the Government of the Russian Federation dated 02.08.2010 № 588 (as amended. RF Government Decree of 21.05.2012 N 499) 2010.*
2. *Guidelines for the development and implementation of government programs of the Russian Federation, approved by order of Ministry of Economic Development of Russia from 26.12.2012 № 817 2012.*

3. *Guidelines for the development and implementation of government programs of the Russian Federation, approved by order of Ministry of Economic Development of Russia from 26.12.2012 № 817 2012.*
4. *Guidelines for the development and implementation of government programs of the Russian Federation, approved by order of Ministry of Economic Development of Russia from 26.12.2012 № 817 2012.*
5. *State Programme "Information Society (2011-2020)", approved by the Federal Government on October 20, 2010 № 1815-p (with subsequent amendments) 2010.*
6. Dobrolyubova, EI & Klochkova, EN 2013, 'Effectiveness of the implementation of government programs as a factor in the development of modern society', *Values and interests of modern society: a collection of the International Scientific-practical conference, October 14 – November 11, 2013, Moscow.*
7. Sadovnikova, NA & Klochkova, EN 2012, 'Basic directions of the scorecards of information and communication technologies', *Questions of Statistics*, no. 3.