

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Леонид ГОХБЕРГ

первый проректор ГУ—ВШЭ,
директор Института статистических
исследований и экономики знаний
ГУ—ВШЭ

Наталья КОВАЛЕВА

директор Центра статистики
и мониторинга образования
Института статистических
исследований и экономики знаний
ГУ—ВШЭ

Сергей ШАШНОВ

заведующий отделом
стратегического прогнозирования
Института статистических
исследований и экономики знаний
ГУ—ВШЭ

Оικονομία • Πολιτικά

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

Реализуемая в Российской Федерации реформа бюджетного процесса предусматривает усиление роли программно-целевых методов для концентрации бюджетных ресурсов на достижении общественно значимых и количественно измеримых результатов деятельности субъектов бюджетного планирования.

Знаковым этапом модернизации бюджетного процесса является его продвижение с федерального на региональный уровень. В целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Президент Российской Федерации своим Указом от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» утвердил перечень основных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и предложил в кратчайшие сроки расширить его и разработать методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Такая оценка ориентирована на выявление проблемных областей регионального развития, а также неиспользованных внутренних резервов повышения результативности расходования бюджетных средств.

В перечень вошли около восьмидесяти показателей, описывающих результаты деятельности органов

власти субъектов Федерации и ее эффективность. Они охватывают широкий круг аспектов — от валового регионального продукта и инвестиций в основной капитал до степени удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Важнейшим инструментом реализации программно-целевого подхода являются доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (министерств, агентств и служб), на основе которых формируется и утверждается сводный доклад Правительства Российской Федерации.

В соответствии с вышеупомянутым Указом Президента Российской Федерации предусматривается разработка аналогичных докладов для органов государственной власти субъектов Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности за отчетный год и их планируемых величинах на трехлетний период. Очевидно, что при проведении подобной работы важно использовать опыт, накопленный и апробированный на «федеральном» этапе модернизации бюджетного процесса.

Составной частью бюджетных докладов является развернутая многоуровневая система показателей, отражающих эффективность и результативность деятельности соответствующих министерств, агентств и служб на среднесрочную перспективу. Показатели приводятся в докладах для каждой стратегической цели, тактической задачи и бюджетной программы в отчетном, текущем и плановом периодах.

В 2005—2006 годах была проведена значительная работа по развитию системы показателей деятельности субъектов бюджетного планирования федерального уровня. Как показывает практика, модифицированная система в значительно большей степени, чем прежде, отвечает целям их деятельности, является более обоснованной в методическом плане и опирается на более надежную информационную базу.

В систематизированном виде задачи по совершенствованию системы показателей решались в рамках подготовки «Концепции организации мониторинга показателей деятельности субъектов бюджетного планирования, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации»¹. В ходе работы был осуществлен анализ системы показателей субъектов бюджетного планирования с точки зрения их методической надежности, определены источники получения исходных данных по всем показателям и предложены алгоритмы их расчета. Более общим результатом данного проекта стала разработка методологических основ мониторинга: его ключевых принципов, порядка функционирования и развития, организационной схемы, системы информационной поддержки.

Ниже рассмотрены основные результаты анализа системы показателей деятельности субъектов бюджетного планирования и представлены предложения по ее развитию, которые могут быть успешно использованы при совершенствовании показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

1. Требования к системе показателей результативности бюджетных расходов

Как отмечается в «Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного

¹ Работа была выполнена по заказу Бюро экономического анализа.

планирования на 2006—2008 годы», важнейшим принципом при разработке системы их показателей является ориентация на конечные общественно значимые результаты (показатели конечных результатов), характеризующие степень удовлетворения потребностей внешних потребителей за счет оказания им соответствующих услуг.

Однако разработка таких показателей, как и получение исходных данных, возможна далеко не всегда. В подобных ситуациях предлагается их замена на показатели непосредственных результатов деятельности, характеризующие объем и качество государственных услуг, оказанных субъектом бюджетного планирования. Но если сбор данных невозможен, то допускается введение в систему показателей процесса, описывающих суть проводимых мероприятий, их существенные количественные и качественные характеристики, а также показателей ресурсов, характеризующих количество и качество используемых материальных и нематериальных активов. При этом независимо от состава применяемых индикаторов необходимо добиваться минимизации их числа при сохранении полноты информации и обеспечении своевременности ее предоставления.

Обобщая накопленный опыт бюджетирования по результатам, можно сформулировать набор требований, предъявляемых к показателям, включаемым в систему мониторинга деятельности субъектов бюджетного планирования: релевантность, адекватность и полнота; уникальность; точность, статистическая надежность; объективность; однозначность; непротиворечивость; достоверность; масштабируемость системы; возможность практического применения; сопоставимость; экономичность; прозрачность; постоянство действия, своевременность и регулярность; общедоступность и наглядность представления. Именно эти критерии легли в основу оценки методической надежности показателей результативности бюджетных расходов. Поясним подробнее, о чем идет речь в каждой из указанных позиций.

Требование релевантности означает, что система показателей должна соответствовать своему основному предназначению, а именно: обеспечивать комплексную оценку результатов — конечных и непосредственных — деятельности субъектов бюджетного планирования, их влияния на социально-экономическое развитие.

Адекватность предполагает соответствие природе рассматриваемого явления либо процесса, отражение прогресса в достижении цели или решении тактической задачи при охвате всех их существенных аспектов.

Полнота системы показателей подразумевает наличие характеристик (и данных) для всестороннего исследования процессов, связанных с результатами деятельности субъектов бюджетного планирования. Соответствующие показатели должны отражать достижение каждой стратегической цели и решение каждой тактической задачи.

Уникальность системы заключается в том, что показатели достижения цели являются оригинальными конструкциями, а не формальным объединением нескольких частных индикаторов, отражающих уровень решения отдельных задач, присущих данной цели.

Точность измерений должна быть достаточной для того, чтобы убедиться в выполнении поставленных задач. Отчетные данные могут измеряться с той степенью погрешности, которая не искажает результаты деятельности субъекта бюджетного планирования.

Статистическая надежность показателей достигается за счет репрезентативности статистических данных, соблюдения допустимой доли «неответов», точности расчетов и т. п. Кроме того, статистические процедуры должны

обеспечивать эффективную организацию сбора исходных данных с применением выборочных наблюдений.

Объективность системы предполагает реальную характеристику деятельности субъекта бюджетного планирования, не допуская ситуации, когда формальное выполнение функций ведет к улучшению отчетности, но к ухудшению фактического положения дел.

Требование однозначности показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как экспертами, так и конечными потребителями услуг.

Непротиворечивость означает использование единых первичных информационных источников и алгоритмов формирования одинаковых или близких показателей, что достигается за счет систематизации информации и создания четкой организационной структуры ее получения.

Достоверность подразумевает такой способ сбора и обработки исходной информации, который допускает возможность проверки точности полученных данных при их независимой оценке. Применяемые показатели должны обладать статистическим потенциалом для того, чтобы отразить (или идентифицировать) изменения, произошедшие в рассматриваемый период.

Меняющиеся цели и задачи субъектов бюджетного планирования и быстрая изменчивость процессов, находящихся в зоне их ответственности, обуславливают необходимость соблюдения еще одного требования — возможности добавления в систему показателей новых элементов и взаимосвязей, то есть так называемой масштабируемости. Новые показатели или даже их группы с соответствующими отношениями и взаимосвязями должны легко включаться в систему, не нарушая ее целостности.

Практическая применимость определяется наличием принципиальной возможности получения значений исходных данных и результирующих индикаторов, входящих в состав системы.

Сопоставимость показателей обеспечивается за счет корректного их выбора исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения сравнимости значений как в динамике, так и с показателями, используемыми для измерения прогресса в решении смежных задач. Должна существовать также возможность проведения сопоставлений ключевых показателей федерального и регионального уровней.

Экономичность означает, что получение отчетных данных следует проводить с минимальными затратами, а используемые показатели должны в максимальной степени базироваться на уже существующих программах сбора информации.

Прозрачность показателей предполагает открытость используемых определений, терминов, источников информации и алгоритмов расчета.

Постоянство действия, своевременность и регулярность — эти требования связаны с тем, что разработка системы показателей и ее актуализация должны стать основой устойчивого мониторинга результатов деятельности субъектов бюджетного планирования, обеспечивающего поддержку формирования государственной политики и принятия управленческих решений на федеральном и региональном уровнях. Подразумевается, что вся необходимая информация собирается в регулярном режиме, а указанные требования реализуются на базе эффективных процедур ее сбора, обработки и выдачи результатов наблюдения.

Доступность и наглядность представления данных предполагает, что все потенциальные категории пользователей — от органов государственной власти, деловых кругов, средств массовой информации до институтов гражданско-

го общества и населения — должны регулярно получать и иметь возможность использовать результаты оценки деятельности субъектов бюджетного планирования. Важно применять такие информационные инструменты, которые позволяют в наглядной форме представить состояние объекта наблюдения (стратегические цели и тактические задачи) и тенденции его развития во времени (достижение цели, решение задачи), проводить различные сопоставления, в том числе международные и межрегиональные.

Определение показателей и формирование их значений должны основываться на общепринятой методологии. Применяемый понятийный аппарат, классификации и группировки должны быть общеупотребительными и соответствовать международным стандартам. В состав системы целесообразно ввести индикаторы, которые используются ведущими индустриальными странами при проведении сравнительного анализа, например в рамках Европейского союза, Организации экономического сотрудничества и развития и др.

Установление целевых значений результативности бюджетных расходов является важнейшим аспектом их практического использования. Для того чтобы установить эти параметры, необходимо ориентироваться на имеющуюся информацию о сложившемся диапазоне значений и допустимой области их изменений. Следует заранее составить представление о том, какие изменения могут произойти в течение рассматриваемого периода. Показатели должны формироваться таким образом, чтобы исключать неоднозначную интерпретацию оценок деятельности субъекта бюджетного планирования в части улучшения либо ухудшения качества услуг.

Выполнение вышеперечисленных требований обеспечивает возможность всестороннего анализа и комплексной оценки результатов деятельности субъектов бюджетного планирования.

Как свидетельствует опыт, существующая система показателей субъектов бюджетного планирования весьма далека от идеала, который отвечал бы всем указанным выше требованиям. Прежде всего она представляется перегруженной; многие показатели носят затратный характер, отражают непосредственные, а не конечные результаты деятельности. В связи с объективно сложившейся практикой включения в доклады субъектами бюджетного планирования по преимуществу существующих показателей либо незначительных их модификаций набор таких индикаторов не только весьма эклектичен, но зачастую вообще не образует единой системы, которая базировалась бы на гармонизированных принципах. Точнее, дело обстоит так: не система «выбирает» адекватные показатели, а имеющиеся показатели формируют тот их набор, который затем применяется на практике.

Разными субъектами бюджетного планирования не выдерживается единая логическая структура системы показателей. Так, для отдельных задач индикаторы их достижения могут либо вообще отсутствовать, либо не являться таковыми. Для оценки достижения даже близких целей у разных субъектов бюджетного планирования встречаются несопоставимые показатели. В одних случаях используют показатели достижения результатов, в других — предпочитают ресурсные показатели или показатели инфраструктуры. Стандартизация показателей в этом отношении отсутствует.

Заметно недостает показателей, которые основывались бы на данных социологических обследований и в наибольшей степени отражали степень удовлетворенности населения и других пользователей качеством оказанных государственных услуг. Частично, кстати, это объясняется отсутствием каких-либо стандартизированных социологических наблюдений, которые пользова-

лись бы единодушным признанием экспертов и широкой общественности. Многие показатели имеют сложные алгоритмы расчетов, а методология их определения не проработана в должной мере.

Качество показателей непосредственно зависит от надежности исходной информации, что предполагает детальное изучение источников и методов ее получения. Система показателей деятельности субъектов бюджетного планирования формируется на основе данных государственных статистических наблюдений, осуществляемых Федеральной службой государственной статистики и другими органами исполнительной власти, а также сведений ведомственной статистики и административных регистров. Источниками информации могут также служить обследования, проводимые другими российскими или зарубежными центрами (государственными и негосударственными исследовательскими структурами, социологическими службами и т. п.), международными организациями и др. Однако здесь возникает целый комплекс вопросов, требующих специальной экспертизы.

Например, для оценки отдельных явлений и процессов в материалах субъектов бюджетного планирования предлагается использовать сводные индексы, рассчитываемые международными организациями. Вместе с тем методология и методика их расчета зачастую не доступны потенциальным пользователям, а информационная база не всегда актуальна. Результаты отдельных социологических обследований (хотя и представляющих определенный интерес), как правило, невозможно использовать в рамках рассматриваемой системы показателей, поскольку они проводятся нерегулярно, с совершенно иными целями и нередко не отвечают требованию репрезентативности.

Отмеченные выше проблемы в значительной степени обусловлены невозможностью выбора адекватных показателей именно из-за отсутствия надежной информационной базы для их расчета. Таким образом, существующая система показателей нуждается в значительной доработке, с тем чтобы она могла отображать важнейшие приоритеты деятельности субъектов бюджетного планирования и применяться как инструмент контроля за эффективностью бюджетных расходов.

Все это обусловило необходимость критической оценки имеющейся системы показателей и ее существенной модернизации, прежде всего с позиций методической надежности и наличия адекватной информационной базы. Кроме того, в ряде случаев были сделаны замечания о том, что используемые индикаторы явно не могут трактоваться как показатели достижения конечных или непосредственных результатов.

2. Методика оценки методической надежности показателей и их информационной базы

Для анализа системы индикаторов результативности бюджетных расходов нами была предложена специальная методика их инструментальной оценки, основанная на стандартизованной схеме описания показателей. При этом предусматривается разделение показателей на две группы: базовые и производные. К категории базовых относятся показатели, значения которых напрямую формируются в рамках сбора первичной информации. Большинство же индикаторов, входящих в рассматриваемую их систему, — производные (расчетные), являющиеся результатом агрегирования нескольких показателей более низкого уровня, которые, в свою очередь, могут быть аналогичным образом дезагрегированы, вплоть до уровня базовых. Для каждого шага этой

процедуры устанавливаются применяемые алгоритмы (формулы расчета), предназначенные для получения показателей каждого следующего уровня.

Таким образом, стандартизованное описание показателя предполагает идентификацию:

- базовых показателей, используемых при построении производного индикатора;
- источников и методов сбора информации для каждого базового показателя;
- алгоритмов их агрегирования.

Предложенная нами схема стандартизованного описания показателя включает следующие основные параметры:

- наименование показателя;
- единицу измерения;
- определение показателя;
- министерство (агентство, службу), которое отвечает за формирование показателя;
- алгоритм расчета показателя на основе составляющих его базовых элементов;
- источники исходной информации и методы ее сбора;
- объект и единицу наблюдения;
- охват единиц совокупности.

По данной методике был проведен анализ показателей деятельности всех субъектов бюджетного планирования. Это позволило систематизировать методические, информационные и организационные пробелы и предложить эффективные способы их решения.

В ходе исследования информационной базы для формирования указанных показателей рассматривались следующие источники данных:

- государственное статистическое наблюдение;
- ведомственная отчетность и административные регистры;
- специальные обследования организаций и населения (сплошные и выборочные) и др.

К государственному статистическому наблюдению относятся централизованная и нецентрализованная отчетность, сплошные и выборочные обследования, проводимые Росстатом, другими министерствами и ведомствами в соответствии с утвержденными программами наблюдения. Это — один из наиболее надежных источников информации; ее сбор осуществляется в фиксированные сроки и на регулярной основе. Достаточно формализовано также получение данных с использованием административных регистров, находящихся в распоряжении соответствующих органов исполнительной власти (Федеральной налоговой службы, Федеральной антимонопольной службы, Федерального агентства по управлению государственным имуществом и др.).

Сбор ведомственной отчетности регулируется самими субъектами бюджетного планирования. В отличие от государственного статистического наблюдения их формы далеко не всегда общедоступны, а используемые методы сбора часто непрозрачны, что порождает сомнения в методологической обоснованности этого источника данных и в конечном счете — в их качестве.

Следующую группу образуют разнообразные социологические и иные выборочные обследования, экспертные опросы и т. п., отличающиеся наименьшей степенью формализации. К ним обращаются отдельные субъекты бюджетного планирования, как правило используя данные ранее проведенных обследований либо имеющуюся информацию самых разных

организаций. В настоящее время показатели, получаемые с помощью таких обследований, представлены в системе весьма слабо, но по мере развития практики бюджетирования по результатам их роль, несомненно, будет возрастать. В то же время широкое использование социологического инструментария станет возможным и оправданным только при наличии общепринятых надежных методик и регламентов сбора соответствующей информации.

Логика анализа показателей деятельности субъекта бюджетного планирования предусматривала несколько этапов, в частности:

- определение всех возможных источников получения информации для расчета соответствующих показателей;
- оценку методов получения исходной информации, необходимой для расчета базовых показателей;
- изучение периодичности и временных рамок формирования показателей;
- выявление методологических и практических проблем и ограничений, связанных с применением показателей.

Исходным пунктом анализа стало изучение информационных источников, состояние которых учитывалось при оценке методической надежности показателей. Исследование процедур получения исходной информации охватывало следующие аспекты:

- используемые методы (статистическая отчетность, непосредственное наблюдение, административные источники, социологические опросы и др.);
- организация сбора информации;
- основные трудности и ограничения при использовании рассматриваемых методов.

В процессе анализа методов получения исходной информации и алгоритмов расчета показателей проводилась также экспертиза с позиций их соответствия международным стандартам и были подготовлены предложения по замене некоторых индикаторов другими, адекватными международной практике.

В итоге вся совокупность показателей субъектов бюджетного планирования была разделена на четыре группы:

- показатели, которые могут быть рассчитаны на основе государственного статистического наблюдения;
- показатели, которые не входят в первую группу и могут быть рассчитаны на основе государственного статистического наблюдения, ведомственной отчетности и административных регистров;
- показатели, которые не входят в две первые группы и могут быть рассчитаны на основе государственного статистического наблюдения, ведомственной отчетности, административных регистров с привлечением других источников информации;
- показатели, которые не могут быть рассчитаны на основе существующих информационных источников.

Такая группировка значительно упрощает не только определение зон ответственности субъектов бюджетного планирования, но и работу по совершенствованию существующей системы показателей.

В результате анализа были выявлены ограничения, недостатки и информационные проблемы, связанные с используемыми методами сбора информации, и сформулированы практические рекомендации по их модернизации применительно ко всем источникам данных, используемым для формирования показателей субъектов бюджетного планирования.

В составе первых трех групп были выделены базовые показатели, для которых предстоит усовершенствовать инструментарий и процедуры сбора данных. Некоторые из них было рекомендовано заменить на более адекватные и надежные, по возможности максимально используя стандартные общепризнанные базовые показатели Росстата.

Среди показателей четвертой группы, в свою очередь, выделены следующие подгруппы:

- показатели, которые целесообразно исключить из системы. В отдельных случаях, если такая возможность имелась, взамен исключаемых предлагались близкие по содержанию показатели, получение которых основывается на достоверных информационных источниках;
- показатели, которые могут быть сохранены в системе при условии существенного улучшения их информационной базы;
- показатели, по которым первичная информация отсутствует, что не позволяет отнести их к какой-либо из первых групп. Так, к этой категории относятся многие индикаторы, рассчитываемые международными организациями. Здесь важно иметь детальную метаинформацию, что дало бы возможность принять решение о целесообразности их использования для целей бюджетного планирования. Как показывает практика, необходимая метаинформация часто недоступна ввиду информационной непрозрачности методик исчисления соответствующих показателей и процедур сбора данных для их формирования.

По итогам анализа определены те направления, где необходима организация новых наблюдений, обеспечивающих получение недостающей информации. В этих целях требуется разработка методологии и инструментария новых статистических и социологических обследований, прежде всего направленных на выяснение мнений населения о степени удовлетворения потребностей пользователей в соответствующих услугах и об их качестве.

3. Основные результаты анализа показателей деятельности субъектов бюджетного планирования (на примере социальной сферы)

Для целей анализа вся система показателей деятельности субъектов бюджетного планирования была структурирована по трем крупным тематическим блокам:

- социальная сфера;
- реальный сектор;
- финансово-экономический блок².

Сводные итоги распределения показателей социальной сферы в зависимости от типа исходной информации приведены в таблице. Обращает на себя внимание тот факт, что для всех субъектов бюджетного планирования характерна достаточно устойчивая (43—49%) доля показателей, определяемых на основе государственного статистического наблюдения. Хотя есть и такие случаи, когда доля таких показателей не достигает 20%, а подавляющая часть индикаторов формируется на основе ведомственной отчетности.

Следует отметить, что алгоритмы формирования и информационная база многих показателей отличаются достаточно высоким качеством. Вместе с тем по конкретным позициям было выявлено немало проблем — содержательных и методических. Достаточно высока доля показателей, не опирающихся на

² Это достаточно условная группировка, осуществленная по основным функциям министерств, входящих в блоки. Ряд министерств из третьего блока выходит за рамки финансового сектора.

надежную информационную базу, в таких секторах, как образование и молодежная политика — 21%, культура — 26, туризм — 27%.

Показатели оценивались и с точки зрения их соответствия приоритетам, определенным Правительством Российской Федерации. В результате был предложен ряд характеристик, которые близки к имеющимся по экономическому смыслу, но в большей степени отвечают целям и задачам оценки деятельности субъектов бюджетного планирования.

Ниже дана оценка состояния системы показателей социального блока и охарактеризованы методические и информационные проблемы, связанные с их формированием. При этом основное внимание уделено показателям развития образования, а аналитические выводы по другим направлениям приведены в более сжатом формате.

Т а б л и ц а

Группировка показателей социальной сферы по типу используемой исходной информации*

	Количество показателей				
	всего	группа 1	группа 2	группа 3	группа 4
Здравоохранение и социальное развитие	73	36	29	5	3
Культура и массовые коммуникации	38	7	11	10	10
Образование, молодежная политика, наука	106	45	21	18	22
Туризм	11	5	3	—	3
Физическая культура и спорт	9	4	5	—	—

* *Группа 1* — показатели, которые могут быть рассчитаны на основе государственного статистического наблюдения.

Группа 2 — не входящие в первую группу показатели, которые могут быть определены на основе государственного статистического наблюдения, ведомственной отчетности и административных регистров.

Группа 3 — не входящие в две первые группы показатели, которые могут быть рассчитаны на основе государственного статистического наблюдения, ведомственной отчетности, административных регистров с привлечением других существующих источников информации.

Группа 4 — показатели, которые не могут быть сформированы на основе существующих информационных источников.

Образование, молодежная политика, наука. Соответствующий раздел системы индикаторов содержал 106 показателей. Образование и молодежная политика были представлены 58 индикаторами, включая шесть показателей достижения целей и 54 показателя решения тактических задач; на сферы научной, инновационной деятельности и интеллектуальной собственности приходилось 48 показателей, из них 11 характеризовали достижение целей и 37 — решение тактических задач.

Показатели сферы образования и молодежной политики, как оказалось, на фоне других отличаются достаточно высоким качеством. Государственная статистика обеспечивает получение 16 из них. Это наиболее надежные показатели в рамках рассматриваемой системы, хотя к некоторым из них имеются серьезные замечания, касающиеся главным образом степени полноты охвата объектов наблюдения. Еще 17 показателей рассчитываются на основе данных государственного статистического наблюдения с привлечением ведомственной отчетности и административных регистров, для исчисления трех других показателей требуются иные информационные источники. Наряду с этим 22 показателя были идентифицированы как проблемные. Для большинства из них отсутствуют общедоступные источники информации,

необходимые для оценки базовых величин, используемых при их расчете. По этой причине многие показатели данной группы были впоследствии исключены из бюджетных докладов.

Существующие в этой сфере методические и информационные проблемы связаны в первую очередь с несовершенством действующей статистической отчетности в сфере образования³. Для нее характерно, например, практически полное отсутствие показателей финансирования образовательных учреждений, структуры его источников, распределения совокупных расходов по видам деятельности, типам образовательных программ, видам затрат и т. п. Отдельные формы отчетности не согласуются между собой (сбор данных по образовательным учреждениям разных уровней, форм собственности, организационно-правовых форм, ведомственной подчиненности осуществляется различными ведомствами, по разным методикам и организационным схемам), что не позволяет рассчитать основные обобщающие показатели по системе образования в целом и по отдельным ее уровням. По целому ряду позиций обеспечивается характеристика только государственных и муниципальных образовательных учреждений, тогда как негосударственные учреждения часто остаются за пределами статистического наблюдения. До настоящего времени статистика не обеспечивает возможности оценки результатов деятельности сферы образования с позиций соответствия знаний и навыков выпускников изменяющимся потребностям рынка труда. Имеющиеся данные ограничены сведениями о трудоустройстве получивших направления на работу выпускников только дневной формы обучения государственных и муниципальных учреждений профессионального образования и охватывают лишь часть системы образования. Практически полностью отсутствует статистическая информация об участии населения в непрерывном образовании.

Вследствие этого многие базовые показатели оценки деятельности субъекта бюджетного планирования в сфере образования не могут быть корректно рассчитаны на основе существующей отчетности. К ним относятся: удельный вес образовательных учреждений, имеющих доступ в Интернет, в общем их количестве (по уровням образования); среднемесячная номинальная начисленная заработная плата учителей общеобразовательных учреждений в процентах к заработной плате в экономике; среднемесячная номинальная начисленная заработная плата преподавателей высших учебных заведений в процентах к заработной плате в экономике; удельный вес преподавателей, прошедших повышение квалификации и переподготовку, в общей их численности; удельный вес учителей общеобразовательных учреждений, использующих персональные компьютеры в учебных целях, в общей их численности, и т. п. Нельзя не отметить и отсутствие в официальной статистике научно-обоснованных методик расчета таких ключевых индикаторов, как средняя ожидаемая продолжительность обучения в течение предстоящей жизни для детей в возрасте 6 лет и расходы на образование из всех источников финансирования, включая средства бюджетов всех уровней, населения, предприятий, внебюджетных фондов (в абсолютном выражении и в процентах к ВВП).

Остается нерешенным вопрос об адаптации алгоритмов формирования показателей к требованиям отечественных и международных статистических стандартов. Такое несоответствие было выявлено применительно

³ Гохберг Л. М., Ковалева Н. В. Актуальные направления совершенствования статистики образования // Вопросы образования. 2004. № 1.

к индикаторам удельного веса безработных в общей численности выпускников учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования и удельного веса нетрудоустроенных выпускников очной формы обучения государственных и муниципальных учреждений профессионального образования в общей их численности. Сложившаяся практика расчетов основана на использовании данных о численности безработных среди выпускников учреждений профессионального образования по форме отчетности № 2-Т (трудоустройство). Однако сведения органов службы занятости о регистрации безработных далеко не в полной мере отражают ситуацию на рынке труда, в связи с чем сводные оценки значительного занижены.

В качестве альтернативы можно рекомендовать использование данных обследования населения по проблемам занятости: некоторая модификация его инструментария позволит установить численность безработных среди выпускников образовательных учреждений профессионального образования. Пока же, до принятия соответствующих мер, предложена более корректная паллиативная формулировка: удельный вес безработных выпускников учреждений начального, среднего, высшего профессионального образования в общей численности безработных, зарегистрированных в службе занятости.

При определении значений показателя «Удельный вес нетрудоустроенных выпускников очной формы обучения государственных и муниципальных учреждений профессионального образования в общей их численности» источником информации служат данные государственного статистического наблюдения по формам № 1-техникум (распределение) «Сведения о направлении на работу выпускников, окончивших образовательное учреждение, реализующее программы среднего профессионального образования, по дневной форме обучения» и № 1-вуз (распределение) «Сведения о направлении на работу выпускников, окончивших высшее учебное заведение по дневной форме обучения». Однако они не охватывают всего круга образовательных учреждений (неучтенными остаются негосударственные образовательные учреждения), а кроме того, представляют только выпускников очных отделений. Все это радикально контрастирует с подходом, принятым в международной статистике: в зарубежных странах для анализа тенденций трудоустройства выпускников через полгода или год после завершения обучения проводятся специальные масштабные обследования, позволяющие досконально изучить их выход на рынок труда. Устранению указанных проблем в статистике образования послужит внедрение нового инструментария статистического наблюдения и его новой организационной схемы, которое, можно надеяться, будет осуществлено в 2008—2009 годах⁴.

Что же касается сферы науки и инноваций, то статистика обеспечивает получение достаточно полной информации, необходимой для оценки и прогнозирования деятельности соответствующего субъекта бюджетного планирования: 34 показателя можно считать надежными и не требующими модификаций; 29 из них основаны на информации, формируемой Росстатом, — это результаты государственного статистического наблюдения либо макроэкономические показатели. С точки зрения качества информации признаны удовлетворительными четыре показателя второй группы (три из

⁴ Гохберг Л. М., Забатурина И. Ю., Ковалева Н. В. и др. Статистика образования: новый инструментарий. М.: ГУ—ВШЭ, 2006.

них имеют единственный источник — административные данные Роспатента, а один определяется на основе сведений, представляемых двумя ведомствами: Роспатентом и Росстатом), а также четыре показателя третьей группы, два из которых определяются по данным международных организаций, а остальные два — по материалам финансовой отчетности.

Проблемной зоной остается методическая база определения показателей бюджетного финансирования науки, что крайне затрудняет расчет таких индикаторов, как удельный вес расходов на гражданскую науку в общем объеме расходов федерального бюджета, а конкурсного (программного) финансирования исследований и разработок — в расходах федерального бюджета на гражданскую науку; удельные веса расходов на поддержку ведущих научных школ и расходов на формирование и развитие экспериментальной и приборной базы науки, создание сети федеральных центров коллективного пользования научным оборудованием в общих расходах федерального бюджета на гражданскую науку и др. Это обусловлено непроработанностью необходимого понятийного аппарата и несоответствием действующей бюджетной классификации потребностям информационного обеспечения научно-технической политики.

Методология статистического наблюдения инновационной деятельности малых предприятий не обеспечивает получения определенных показателей и нуждается в пересмотре в соответствии с международными стандартами. Например, оценка уровня инновационной активности малых предприятий в отечественной статистике исходит из общего числа инновационно-активных предприятий без учета степени их самостоятельности в создании инноваций. В международной практике в этих целях применяются более дифференцированные показатели, а именно: доли инновационных предприятий, разработывавших инновации собственными силами либо в кооперации с другими организациями, в общем числе обследованных предприятий. Аналогичным образом, показатель удельного веса инновационной продукции в общем объеме продаж промышленной продукции малых предприятий не учитывает степень новизны инновационной продукции, тогда как, скажем, в обследованиях инноваций в странах ЕС предусматривается выделение продукции, являющейся новой не только для самого предприятия, но и для рынка. Информационная база для таких расчетов в отечественной статистике пока что отсутствует, и это определяет направления пересмотра инструментария статистического наблюдения.

При анализе показателей уровня инновационной активности малых предприятий, удельного веса инновационной продукции в общем объеме продаж промышленной продукции малых предприятий, прироста числа малых инновационных предприятий была отмечена неполнота охвата видов экономической деятельности. Статистическое обследование проводится только по отраслям добывающей и обрабатывающей промышленности, что явно недостаточно для характеристики общей картины инновационной активности малых предприятий. Следует расширить охват сферы услуг, в первую очередь таких ее секторов, как связь, деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий, общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка и др.

Показатели развития инновационной инфраструктуры формируются в условиях полного отсутствия государственного статистического наблюдения в этой сфере. Более того, речь идет об отсутствии не только методологии статистического учета, но и общепринятого понятийного аппарата, включая определения инновационной инфраструктуры, составляющих ее

элементов, результатов их деятельности. Имеющиеся отдельные данные отличаются неполнотой, противоречивостью, не соответствуют российским и международным статистическим стандартам. Таким образом, федеральные и региональные органы власти не располагают достоверными сведениями о составе и числе элементов инфраструктуры, обеспечивающих доступ к различного рода ресурсам и оказывающих те или иные услуги участникам научно-технической и инновационной деятельности. Все это вызывает сомнение в надежности и объективности каких бы то ни было данных, касающихся состояния инновационной инфраструктуры. Особенно остро стоит вопрос статистического измерения венчурного капитала. Это направление статистики является чрезвычайно сложным и не имеет аналога в отечественной практике.

Организация специализированного статистического наблюдения позволит дополнить имеющийся минимальный набор показателей новыми характеристиками, ориентированными на требования государственной научно-технической и инновационной политики. Программа обследования должна включать показатели, характеризующие состояние, уровень развития и использования инновационной инфраструктуры. Они призваны охватывать индикаторы инновационной инфраструктуры во взаимосвязи с научно-технической и предпринимательской деятельностью, включая число и состав образующих инфраструктуру объектов (инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы, технопарки и т. д.); занятость в них; объемы, источники и механизмы финансирования, а также направления использования средств, в том числе в целях поддержки инновационных проектов и фирм на ранних стадиях; материально-техническую базу; результаты деятельности, связанные с введением в хозяйственный оборот накопленной в научно-технической сфере интеллектуальной собственности и продвижением инноваций от исследований и разработок к выпуску конкурентоспособной продукции, формирование кооперационных связей и клиентской базы.

Предложения, аналогичные рассмотренным выше, были сформулированы по всем субъектам бюджетного планирования в целях совершенствования показателей оценки их деятельности. Кратко укажем на проблемы, характерные для других секторов социальной сферы.

Здравоохранение и социальное развитие. Здесь насчитывается 73 показателя; 36 из них основаны на федеральном статистическом наблюдении, 29 — на ведомственной статистике и еще 5 формируются из других источников. В то же время ряд важных аспектов, связанных с достижимостью целей в области повышения уровня и качества жизни (оценка динамики уровня жизни беднейших слоев населения и мер по снижению бедности и др.), оказался за рамками системы показателей. Имеющиеся индикаторы фиксируют преимущественно параметры материальной обеспеченности населения и количественные характеристики объемов оказываемых услуг, а не результаты деятельности.

Действующие в этой сфере информационные регистры не гармонизированы с другими источниками данных, что снижает их информационную надежность и требует решения задачи координации программ статистических наблюдений. Имеются серьезные проблемы с методологией построения показателей и алгоритмов их расчета: в большинстве случаев используемые индикаторы, характеризующие бедность, неравенство, уровень и структуру доходов населения не отвечают мировым стандартам мониторинга подобных процессов.

Для практической реализации многих базовых показателей нужны новые концептуальные подходы. Так, в действующей системе классификаторов и информационных регистров не выделяется бюджетная сфера и, как результат, отсутствуют, например, статистические данные о заработной плате в ней. Необходим классификатор высокотехнологичных видов медицинской помощи. Должны быть созданы методология и информационная база для расчета показателей средней продолжительности жизни больных с хронической патологией после установления заболевания, запущенности онкологической патологии (случаев на 1000 человек населения) и т. д. По отдельным показателям в процессе оценки их качества не удалось получить информацию об источниках первичных данных и алгоритмах расчета, что прямо свидетельствует о реальном уровне их надежности.

Многие вопросы в рассматриваемой сфере и связанные с ними информационные регистры находятся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Практика показывает, что надежность таких регистров зачастую невысока, а основанные на них показатели могут быть подвержены манипуляциям.

Существенным недостатком системы показателей результативности бюджетных расходов является отсутствие в ней индикаторов удовлетворения потребностей населения в различных социальных и медицинских услугах, получение которых предполагает организацию серии статистических и репрезентативных социологических обследований.

Культура и массовые коммуникации. Система показателей включает 38 позиций, основная часть которых формируется в рамках ведомственной отчетности. Здесь выявлены схожие проблемы: несоответствие формулировок и определений самой природе показателей результативности, а также принятым международным стандартам; противоречия между содержанием показателей и алгоритмами их формирования; недостаточная надежность используемых процедур сбора информации и др. Многие показатели основаны на административных данных, которые не отвечают требованиям прозрачности.

Туризм. Для оценки достижения стратегических целей и выполнения тактических задач в данной сфере используются 11 показателей. Пять из их числа определяются на основе данных государственного статистического наблюдения, для получения трех привлекается ведомственная отчетность, еще три идентифицированы как параметры, которые не могут быть рассчитаны на основе существующих информационных источников.

Большинство индикаторов признаны надежными. Вместе с тем по отдельным показателям сбор и обработка статистических данных основаны на определениях и методологических подходах, отличающихся от рекомендуемых ведущими международными организациями, которые занимаются разработкой стандартов статистики туризма. Три показателя в предлагаемых формулировках в настоящее время не могут быть определены из-за отсутствия необходимых источников информации. Для двух из них предложены субституты — показатели, близкие по экономическому содержанию и соответствующие оцениваемым на их основе стратегическим целям и тактическим задачам.

Первостепенное значение в этой сфере имеет приведение понятийного аппарата государственных статистических наблюдений за развитием туризма в соответствие с концепциями и методологическими подходами, отвечающими международным требованиям. Для устранения пробелов в информационной базе необходимо осуществить комплекс мероприятий по организации на регу-

лярной основе выборочного наблюдения туристской мобильности населения на базе обследования домашних хозяйств и выборочного обследования иностранных посетителей, покидающих территорию Российской Федерации через выездные пограничные пункты, и их расходов. В части, относящейся к ведомственной информации, основная задача — проектирование системы сбора первичных данных с использованием административных источников.

Физическая культура и спорт. Оценка результативности бюджетных расходов в этом секторе базируется на девяти показателях, четыре из которых вытекают из государственного статистического наблюдения, а пять формируются с привлечением ведомственной информации. Все они в полной мере отвечают критерию прозрачности: по каждому имеется подробное описание исходных данных, установлены источники их получения, предложены четкие определения и алгоритмы расчета, соответствующие принятым в отечественной и международной статистической практике процедурам. Применяемые методы сбора информации обеспечивают достаточно высокий уровень надежности получаемых исходных данных, содержащих все необходимые разрезы базовых показателей, что обуславливает необходимое качество итоговых расчетов.

4. Развитие системы региональных показателей

Как отмечалось выше, Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 устанавливает подходы к оценке эффективности деятельности исполнительной власти регионов, обеспечивающие выявление проблемных областей и резервов повышения результативности бюджетных расходов. Внедрение соответствующей системы показателей, ориентированной на измерение конечных результатов деятельности органов исполнительной власти, и методики их анализа⁵ создает возможности для конкретизации целей развития регионов, делает исполнительную власть более прозрачной и в большей степени подотчетной. Кроме того, предлагаемая система показателей по сути устанавливает направления совершенствования государственного статистического наблюдения.

Вместе с тем, многие из названных выше проблем в значительной степени свойственны и этой системе показателей. Проиллюстрируем сказанное на примере некоторых индикаторов сферы образования⁶.

1. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений — всего, в том числе: учителей, прочих работающих в общеобразовательных учреждениях (административно-управленческого, учебно-вспомогательного, младшего обслуживающего персонала, а также педагогических работников, не осуществляющих учебный процесс).

Если учитывать определение показателя, данное в методике, — «...показатель характеризует уровень заработной платы работников системы общего

⁵ Перечень основных показателей содержится в Указе Президента России от 28 июля 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». «Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и «Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» утверждены Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия, протокол № 1 от 18 июля 2007 года.

⁶ Формулировки показателей ниже приведены в соответствии с вышеуказанной методикой.

образования...», — то он должен представлять систему общего образования в целом и относиться ко всем образовательным учреждениям. Судя же по формулировке, он ограничен лишь одним из типов учреждений общего образования — общеобразовательными, то есть из поля зрения выпадают другие их типы, например специальные (коррекционные), вечерние (сменные). Таким образом, круг образовательных учреждений для расчета индикатора требует уточнения. Нуждается в корректировке и формулировка показателя. Как известно, персонал общеобразовательного учреждения, в зависимости от характера фактически выполняемой работы, подразделяется на административный, педагогический (работники, в основные функции которых входит непосредственное проведение учебных занятий и воспитательной работы), учебно-вспомогательный и обслуживающий. Не ясно, попадают ли в категорию «учителя» социальные педагоги, педагоги дополнительного образования, воспитатели, педагоги-психологи и др., входящие в группу «педагогические работники».

2. Численность учащихся, приходящихся на одного работающего в государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждениях, — всего, в том числе на одного учителя.

В «Методологических рекомендациях по расчету основных показателей статистики образования и культуры» (утверждены Росстатом 10 августа 2006 года) показатель «Численность учащихся в среднем на одного учителя» рекомендовано определять отдельно для 1—4 и 5—11(12) классов, что, на наш взгляд, правомерно. К тому же в международной статистике этот показатель рассчитывается исходя из общей численности преподавателей в пересчете на полную занятость. Важно уточнить и совокупность рассматриваемых образовательных учреждений: должны ли учитываться вечерние (сменные) общеобразовательные учреждения либо только дневные; включены или нет специальные (коррекционные) образовательные учреждения и классы для обучающихся и воспитанников с отклонениями в развитии? Необходим однозначный алгоритм расчета, в особенности в части учета работников, занятых на неполной ставке, внешних совместителей и т. д. и учащихся различных форм обучения (в вечерних (сменных) общеобразовательных учреждениях). Но даже в уточненной формулировке показатель не может быть рассчитан из-за отсутствия базовой статистической информации.

3. Средняя наполняемость классов в государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждениях: в городских поселениях, в сельской местности.

Этот показатель призван характеризовать эффективность использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов в системе общего образования субъекта Российской Федерации. В методике рекомендуется соотносить значение показателя с нормативом: город — 25 учащихся, село — 14. Однако здесь следует указать, входят ли в расчет вечерние (сменные), специальные (коррекционные) образовательные учреждения, классы для обучающихся и воспитанников с отклонениями в развитии и т. п., по которым существуют свои нормативы наполняемости классов. Видимо, данный показатель целесообразно рассчитывать отдельно для начального, основного и среднего (полного) общего образования.

4. Доля выпускников государственных (муниципальных) учреждений начального и среднего профессионального образования, трудоустроившихся по полученной профессии в первый год, в общей численности выпускников таких учреждений.

Действительно, подобный показатель мог бы отражать соответствие сети образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования субъекта Российской Федерации (по специальностям, качеству и численности выпускников) потребностям регионального рынка труда. Однако необходимое для этого статистическое наблюдение отсутствует, а его введение в практику станет возможным не ранее чем через два-три года. Показатель должен быть дифференцирован по уровням профессионального образования, поскольку проблемы, стоящие перед выпускниками ПТУ и техникумов при трудоустройстве, различны. Следует также уточнить его формулировку, поскольку указание «*в первый год*» весьма расплывчато. Вместо этого можно предложить: удельный вес выпускников государственных и муниципальных учреждений профессионального образования, трудоустроившихся по полученной профессии (специальности) через один год после завершения обучения (с учетом призванных в Вооруженные Силы Российской Федерации), в общей их численности (с выделением учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования).

5. Доля привлеченных внебюджетных средств в общем объеме средств государственных (муниципальных) учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования.

По определению, данному в методике, этот показатель отражает степень заинтересованности и участия работодателей в подготовке профессиональных кадров. Здесь, на наш взгляд, допущена неточность. Дело в том, что внебюджетные источники финансирования образования включают не только средства работодателей, но и средства населения, благотворительных фондов, доходы от сдачи помещений в аренду и т. п. Но в любом случае одной корректировкой наименования не обойтись: в настоящее время расчет показателя невозможен — требуется организовать статистическое наблюдение.

6. Отношение числа учащихся 9-х и 11-х классов к числу обучающихся на первых курсах в учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования.

Из формулировки показателя не ясно, следует ли соотносить общую численность учащихся 9-х и 11-х классов с общей численностью обучающихся на первых курсах учреждений начального и (или) среднего профессионального образования или же следует соотносить численность учащихся 9-х классов с численностью первокурсников, обучающихся на базе основного общего образования, а численность учащихся 11-х классов — соответственно с численностью первокурсников, обучающихся по программам для лиц, имеющих среднее (полное) общее образование.

7. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников государственных (муниципальных) учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования — всего; в том числе: мастеров производственного обучения в учреждениях начального профессионального образования, мастеров производственного обучения в учреждениях среднего профессионального образования.

Показатель характеризует уровень заработной платы работников начального и среднего профессионального образования и позволяет оценить возможность привлечения в эти учреждения квалифицированных кадров, однако официальное статистическое наблюдение по данному вопросу отсутствует.

8. Численность учащихся (студентов), приходящихся на одного работающего в государственных (муниципальных) учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования.

В соответствии с международными статистическими стандартами этот показатель, как и в случае со средней школой, должен определяться как отношение численности учащихся (студентов) к численности работников в эквиваленте полной занятости, который учитывает работу с полной нагрузкой. В отечественной статистике образования такие данные отсутствуют. Следует специфицировать алгоритм расчета в части учета численности студентов разных форм обучения; работников, занятых на неполной ставке, более чем на одной ставке, внешних совместителей.

9. Доля детей, оставшихся без попечения родителей — всего; в том числе: переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление/удочерение, под опеку/попечительство); охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи); находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов.

Обращает на себя внимание неточная формулировка показателя. Прежде всего, целесообразно указать целевую возрастную группу и уточнить исходную совокупность. Кто имеется в виду: дети, оставшиеся без попечения родителей, или также дети-сироты? С какой общей совокупностью их следует соотносить — с общей численностью детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, или с общей численностью детей и подростков определенного возраста? Возможные различия в интерпретации показателя ведут к неопределенности алгоритма его расчета, а значит, и итоговых оценок.

10. Удельный вес детей первой и второй групп здоровья в общей численности учащихся государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений.

Этот показатель призван отражать уровень здоровья учащихся образовательных учреждений региона, а также эффективность проводимых мероприятий по сохранению и укреплению их здоровья. Однако для того, чтобы он отвечал своему назначению, в него необходимо внести уточнение — без учета лиц в специальных (коррекционных) классах, организованных в общеобразовательных учреждениях для обучающихся и воспитанников с отклонениями в развитии. Но этого мало: поскольку в действующей отчетности образовательных учреждений таких данных нет, неизбежно встает вопрос об организации сбора данных, обеспечивающих сопоставимость по регионам.

11. Удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников, участвовавших в едином государственном экзамене.

Методика утверждает, что этот показатель является одним из индикаторов степени усвоения выпускниками образовательных программ среднего (полного) общего образования, а также качества предоставляемых образовательных услуг и что он позволяет проводить сопоставление качества общего образования в регионах страны. На наш взгляд, бóльшая информативность могла бы быть достигнута за счет дифференциации численности лиц, сдавших ЕГЭ, по предметам и уровню полученных оценок.

12. Степень удовлетворенности населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования (процент от числа опрошенных).

По замыслу разработчиков, этот показатель должен отражать степень удовлетворенности населения объемом и качеством предоставляемых услуг в сфере образования, а его динамика позволит оценить результативность предпринимаемых администрацией региона мер по обеспечению доступности образования соответствующего уровня. Центральная проблема здесь — организация репрезентативного опроса во всех без исключения субъектах

Российской Федерации. Обследования должны проводиться на регулярной основе (в режиме мониторинга), причем не самостоятельно каждым регионом, а из единого центра, по единой методологии сбора, контроля и обработки первичной информации. Только в этом случае полученные данные можно будет сравнивать в региональном разрезе.

13. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в расчете на одного обучающегося: на общее образование; на начальное и среднее профессиональное образование.

В формулировке данного показателя необходимо точно определить охватываемую совокупность, поскольку не ясно, численность обучающихся каких образовательных учреждений следует принимать в расчет. В методике требуется прояснить, как соотносить бюджетные расходы, исчисляемые по итогам финансового года, и численность учащихся, устанавливаемую по состоянию на начало учебного года; как учитывать обучающихся различных форм обучения; следует ли рассматривать только численность учащихся и студентов, обучающихся на бюджетных местах, или же их общую численность. Наряду с этим при расчете указанного и других стоимостных показателей для сопоставительного анализа необходимо использовать региональные коэффициенты удорожания стоимости бюджетных услуг.

Выше приведено лишь несколько примеров индикаторов, призванных обеспечить характеристику результативности и эффективности деятельности региональных администраций в области развития образования. Общий вывод заключается в том, что для обеспечения корректности оценок по субъектам РФ необходимо детальное описание порядка формирования базовых показателей и алгоритмов расчета итоговых индикаторов. Пока же значительная их доля на практике не применима.

Подобные замечания справедливы и для других разделов системы. Требуется провести полный анализ показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов, аналогичный выполненному для субъектов бюджетного планирования, руководством которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, добиваясь совместимости системы региональных показателей и соответствующих методических и организационных решений тем подходам, которые используются на федеральном уровне.

Предстоит также сформировать порядок определения целевых значений показателей, поскольку оценки эффективности бюджетных расходов базируются на анализе отклонений фактических значений от нормативных (целевых). В тех случаях, когда последние не установлены нормативными правовыми актами, требуется их дополнительное обоснование. Так, при оценке эффективности управления кадровыми ресурсами в здравоохранении в качестве норматива методикой предлагается использовать «среднее значение показателя по Российской Федерации числа штатных должностей в государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения на 10 000 человек населения». В качестве оптимального соотношения численности врачей и среднего медицинского персонала в методике указывается значение 1:3—1:4, а численности административно-управленческого, учебно-вспомогательного и младшего обслуживающего персонала общеобразовательных учреждений к числу штатных должностей учителей — «в диапазоне 30—35%». Здесь следует не только представить соответствующие обоснования, но и указать возможные источники целевых значений — доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов Федерации, стратегии развития регионов и т. п.

5. Перспективы развития системы показателей результативности бюджетных расходов и организация их мониторинга

По мере совершенствования практики бюджетирования по результатам и развития его информационной базы рассматриваемая система показателей будет модифицироваться в направлении повышения качества оценок и расширения возможностей комплексного анализа достижения стратегических целей и решения тактических задач субъектов бюджетного планирования.

Оптимальным инструментом для этого является организация мониторинга показателей результативности бюджетных расходов как специального систематического наблюдения за деятельностью субъектов бюджетного планирования для получения объективной информации, необходимой для оценки достигнутых результатов и прогнозирования перспектив.

В настоящее время на федеральном уровне уже функционируют основные элементы мониторинга. Однако проблема заключается в том, что вся многообразная деятельность его участников по сбору и обработке информации для подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти не осуществляется на единых методологических принципах и не координируется должным образом.

Ключевое значение в связи с этим приобретает совершенствование системы показателей, которая должна стать полной, обозримой, информативной и функциональной конструкцией, отвечающей международным стандартам и соответствующей лучшему опыту развитых стран, а образующие ее показатели — прозрачными. Это предполагает решение следующих задач:

- разработку детальных алгоритмов формирования показателей;
- выбор надежных источников и методов получения необходимых данных;
- описание методов сбора исходной информации на основе сочетания различных ее источников: статистического наблюдения (государственного и ведомственного), административных регистров, социологических обследований и др.;
- совершенствование существующего инструментария и разработку нового для актуальных статистических наблюдений и социологических обследований;
- подготовку инструктивных материалов по организации сбора отсутствующей информации;
- определение порядка формирования и представления базовых показателей, в частности другим органам исполнительной власти;
- проведение пилотной апробации предлагаемых методов сбора информации и инструментария с участием заинтересованных сторон;
- уточнение по результатам апробации предложенных методических и инструментальных подходов как в плане получения исходной информации, так и ее использования для конструирования показателей мониторинга;
- подготовку метаданных к системе показателей мониторинга, включающих их унифицированное описание (с учетом существующих и проектируемых источников информации);
- разработку организационных схем получения данных и регламентов, определяющих информационные потоки для формирования показателей;
- описание процедур обработки и анализа данных, в том числе создание необходимых программных средств и подготовку сопроводительных документов.

Решение всех сформулированных задач будет способствовать координации и унификации показателей, их приближению к международным стандартам. Кроме того, это позволит на практике подойти к проведению методологически корректного сравнительного анализа результативности деятельности субъектов бюджетного планирования федерального и регионального уровней по достижению заявленных ими целей. При проведении соответствующих обследований должны использоваться не только стандартизованные базовые показатели, но и сопоставимые выборки и общие подходы к построению итоговых индексов. Процедуры сбора данных должны осуществляться под единым методологическим руководством и быть синхронизированными по срокам. Весьма полезен здесь будет опыт статистического наблюдения за использованием бюджетных средств, накопленный в странах ЕС.

С учетом сложности и масштабности мониторинга, его многопланового характера, большого количества участников и иных заинтересованных сторон особое значение приобретает координация всех видов деятельности, что позволит повысить их эффективность и избежать дублирования. В «Методических рекомендациях по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006—2008 годы» содержатся только требования, относящиеся к содержанию и срокам подготовки таких докладов, а вопросы межведомственного взаимодействия остаются практически нерегламентированными.

Построение эффективной системы мониторинга предполагает в первую очередь создание его организационной структуры, которая должна интегрировать все субъекты бюджетного планирования федерального и регионального уровней, всех поставщиков информации, а также ее пользователей, включая органы государственной власти, деловые круги, средства массовой информации, некоммерческие организации и другие институты гражданского общества.

Общую координацию работ по мониторингу показателей деятельности субъектов бюджетного планирования целесообразно возложить на Минэкономразвития России. В рамках мониторинга соответствующие федеральные ведомства и региональные администрации должны обеспечить формирование показателей, относящихся к их компетенции, предоставление информации, необходимой другим участникам мониторинга, загрузку производных (расчетных) и базовых показателей в информационную базу мониторинга и поддержание ее функционирования, обеспечение доступа ко всем методическим материалам о методах сбора информации и расчета показателей. Следует создать единый научно-методический центр мониторинга, который осуществлял бы концептуальную разработку и методологическую поддержку его функционирования и развития, методическое обеспечение сбора и анализа информации. В регламентных документах должны быть определены ведомства, ответственные за формирование базовых показателей и обеспечение данными всех других заинтересованных субъектов бюджетного планирования. Важную роль при этом начинают играть применение единых методологических подходов и общепринятых классификаторов, исключение дублирования показателей и информационных потоков, преемственность и максимально эффективное использование имеющихся информационных ресурсов, технологическая совместимость информационных систем федеральных органов исполнительной власти, регламентация доступа к информационным ресурсам и защита от несанкционированного доступа.

Разработка и утверждение регламентов, обеспечивающих функционирование мониторинга с соблюдением единых форматов и стандартов обмена ведомственными данными, будет способствовать повышению качества информации для оценки результативности бюджетных расходов.

Реализация функций интеграции данных, их структурирования, хранения и накопления, анализа динамики показателей, информационно-аналитического и справочного обслуживания пользователей предполагает создание агрегированной информационной базы. Она может быть организована в виде системы взаимодействующих баз, построенных на унифицированной методологической основе (нормативно-справочной информации, классификаторах, тезаурусах и т. п.) и представляющих собой распределенное информационное хранилище данных, которое будет размещено на технических средствах федеральных и региональных органов исполнительной власти, объединенных общей системой доступа. Для этого наряду с программно-технологическими средствами сбора, обработки, хранения данных и представления показателей мониторинга пользователям потребуются регламенты загрузки в базу исходной информации, предоставления доступа к ней различным категориям пользователей и размещения докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

В результате будет обеспечено формирование информационного хранилища мониторинга, созданы условия для его использования всеми заинтересованными сторонами. Дальнейшее развитие информационной базы должно происходить в направлении обеспечения доступа к открытой информации, — возможно, путем создания специального Интернет-портала, а также распространения результатов в формате информационно-статистических сборников и бюллетеней.

Обязательное следование установленным правилам и процедурам позволит преодолеть межведомственную разобщенность и превратить систему показателей результативности бюджетных расходов в действенный инструмент контроля гражданского общества за деятельностью органов государственного управления и оценки достижения целей социально-экономического развития как страны в целом, так и ее отдельных регионов.