

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

« 9 » мар 2012 г.

№ ОМ- 87/04-04

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Сравнительный анализ динамики ключевых показателей результативности использования национальных ресурсов в целях обеспечения сбалансированного развития»

Основание для проведения мероприятия: п. 2.6.14.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год, утвержденного решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 30 декабря 2011 г. № 66К (833), п. 9), решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 июля 2012 г. (протокол № 32К (865), п. 29).

Предмет мероприятия:

1. Статистическая и иная информация по тематике экспертно-аналитического мероприятия, полученная по запросу и непосредственно в Федеральной службе государственной статистики.

2. Международная статистическая информация, содержащаяся в базе знаний ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям, данные информационных ресурсов Международного валютного фонда, Всемирного банка, Статистической службы Европейского союза, Организации экономического сотрудничества и развития, Всемирного экономического форума в части показателей развития национальных и мировой экономик.

3. Статистические материалы и доклады Министерства экономического развития Российской Федерации о развитии экономики России в 2000–2011 годах.

4. Результаты социологических опросов и аналитические материалы Федеральной службы охраны Российской Федерации.

5. Методические, экспертно-аналитические и обзорные материалы ИНТОСАИ, Международного валютного фонда, Статистической службы Европейского союза, Организации экономического сотрудничества и развития, Всемирного экономического форума, национальных статистических агентств, а также экспертно-аналитические материалы по тематике экспертно-аналитического мероприятия, опубликованные в прессе и в сети Интернет.

Цели мероприятия:

1. Анализ отечественного и международного опыта разработки и применения комплексов показателей результативности использования национальных ресурсов в целях обеспечения сбалансированного развития.

2. Обоснование комплекса показателей, характеризующих используемые национальные ресурсы, достигнутые результаты использования национальных ресурсов и сбалансированность развития.

3. Сравнительный анализ динамики значений ключевых показателей результативности использования национальных ресурсов в долгосрочной перспективе.

4. Подготовка предложений по использованию комплекса показателей результативности использования национальных ресурсов в целях обеспечения сбалансированного развития.

Объекты мероприятия:

Федеральная служба государственной статистики;

Министерство экономического развития Российской Федерации (по запросу);

Федеральная служба охраны Российской Федерации (по запросу).

Исследуемый период: 2000–2011 годы.

Сроки проведения мероприятия: с октября 2012 года по март 2013 года.

Результаты мероприятия:

1. Анализ отечественного и международного опыта разработки и применения комплексов показателей результативности использования национальных ресурсов в целях обеспечения сбалансированного развития

1.1. Анализ международного опыта разработки и использования комплексов показателей результативности использования национальных ресурсов с учетом особенностей их применения в деятельности ВОФК в соответствии с рекомендациями ИНТОСАИ по разработке и использованию ключевых национальных показателей

Переход к программному принципу формирования бюджета предполагает усиление роли **ключевых национальных показателей** (*Key National Indicators*, далее – КНП) – целевых показателей, содержащихся в стратегических документах и позволяющих оценить уровень и темпы социально-экономического развития государства в соответствии с национальными ценностями и стратегическими целями.

КНП призваны давать качественную, обобщающую, нормативную характеристику наиболее важных сторон жизни государства, непосредственно влияющих на процесс достижения лучшего уровня жизни населения. Эти характеристики также используются для целей повышения эффективности

деятельности управленческих структур на национальном или субнациональном уровнях управления¹.

По составу комплексы КНП представляют собой совокупность специально разработанных показателей и ряда традиционных макроэкономических показателей, собираемых национальными статистическими службами². На настоящий момент не существует единого принятого мировым сообществом комплекса КНП. Ведущими международными организациями разработаны несколько систем показателей, обычно выраженных в форме индексов, фактически являющихся стандартом индустрии. К их числу относятся, например, индекс развития человеческого потенциала ПР ООН³ и индекс лучшей жизни ОЭСР⁴. Существует значительное количество инициатив по разработке подобного рода комплексов КНП на национальном уровне. Среди наиболее совершенных с технической точки зрения следует отметить комплексы, разработанные в Австралии, Великобритании, Германии, Италии, Канаде, Новой Зеландии, США, Финляндии и Франции.

В связи с повышенным интересом к данным вопросам рядом международных организаций были разработаны методические рекомендации по проблемам разработки и применения комплексов ключевых показателей. В качестве наиболее значимых из них целесообразно выделить разработки Международного валютного фонда⁵, Европейской комиссии⁶, Организации по экономическому сотрудничеству и развитию⁷, Евростата⁸. Рабочей группой

¹ Рекомендации по формированию и использованию ключевых национальных показателей в деятельности высших органов финансового контроля. (Белая книга по ключевым национальным показателям). – 2010. – сс. 38, 39 (далее – Белая книга по КНП).
http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/%20BK%20rusk-tree_files-fl-374.pdf

² Белая книга по КНП, 14 с.

³ Human Development Index. United Nations Development Programme.

⁴ OECD Better Life Index.

⁵ Наибольший интерес представляют разработанные Международным валютным фондом руководство по составлению показателей финансовой устойчивости (Показатели финансовой устойчивости. Руководство по составлению — Вашингтон, округ Колумбия: Международный Валютный Фонд. – 2007. – 324 с.) и рекомендации по принципам оценки качества статистической информации (Weisman E., Balyozov Z., Venter L. IMF's Data Quality Assessment Framework. – 2010. – 11 p.).

<http://unstats.un.org/unsd/accsub/2010docs-CDQIO/Ses1-DQAF-IMF.pdf>

⁶ Имеется в виду совместно разработанное Европейской комиссией и ОЭСР Руководство по созданию составных индикаторов: Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and user guide. Report jointly prepared by the OECD and the Joint Research Centre of the European Commission. Paris: OECD Publishing. – 2008. – 162 p.

⁷ Помимо указанной совместной разработки с Европейской комиссией интерес представляют рекомендации по принципам измерения общественного прогресса:

ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям были разработаны рекомендации по формированию и использованию ключевых национальных показателей в деятельности высших органов финансового контроля (Белая книга по ключевым национальным показателям).

Указанные методические рекомендации значительно различаются между собой, однако их объединяет несколько важных общих положений.

Ни один единичный показатель не способен адекватно отразить все многообразие протекающих в обществе процессов. Необходимо использовать комплексы показателей, характеризующих различные аспекты жизни человека. В целях улучшения интерпретируемости таких наборов показателей их рекомендуется группировать по различным направлениям, при этом способ группировки может быть различным.

Каждый показатель, включенный в состав комплекса показателей, должен соответствовать следующим требованиям: соответствие целям (релевантность), точность получаемых оценок, надежность источников информации и соответствие методики их вычисления международным стандартам, своевременность, доступность, интерпретируемость, логическая взаимосвязь и согласованность данных.

Необходимо получать не только оценки текущего уровня социально-экономического развития, но и проводить оценку устойчивости достигнутых результатов социально-экономического развития.

В рекомендациях рабочей группы ИНТОСАИ по КНП указывается на целесообразность проведения проверки соответствия используемых систем ключевых национальных показателей перечисленным требованиям⁹.

Значительную роль в развитии подходов в данной области сыграла работа Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса, созданной по инициативе президента Франции Н. Саркози в 2008 году. Рекомендации Комиссии¹⁰ поделены на три основные группы.

Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G. A Framework to Measure the Progress of Societies. OECD Statistics Directorate Working Paper № 34. Paris: OECD Publishing. – 2010. – 26 p.

⁸ Свод практик Евростата:

European Statistics Code of Practice for the National and Community Statistical Authorities. Adopted by the European Statistical System Committee. – 2011. – 8 p.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-11-955/EN/KS-32-11-955-EN.PDF

⁹ Белая книга по КНП, с. 30–31.

¹⁰ Stiglitz, J. E., A. Sen and J.-P. Fitoussi, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. – 2009. – 292 p.

http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса. Первая глава. Рабочий перевод. М.: Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. – 2010. – 118 с.

Первая группа указывает на необходимость использования показателей, характеризующих уровень жизни населения в качестве конечного результата деятельности правительства, то есть используется для оценки качества государственного управления. При этом отмечается, что отдельно взятый показатель, например, средний уровень конечного потребления на душу населения, не может в полной мере описать текущую ситуацию, поэтому рекомендуется использовать показатели, характеризующие качество жизни отдельных групп граждан и неравномерность распределения конечных результатов.

Вторая группа рекомендаций предусматривает использование показателей, не сводимых к денежному эквиваленту: например, таких, как наличие свободных выборов или степени загрязненности окружающей среды. Агрегированным показателем такого рода может служить общий уровень удовлетворенности жизнью, который рекомендуется измерять вплоть до отдельных домашних хозяйств. Здесь же содержатся рекомендации по использованию субъективных оценок населением как удовлетворенности жизнью в целом, так и отдельными ее аспектами в качестве показателей конечных результатов.

Третья группа рекомендаций указывает на необходимость учета перспектив дальнейшего развития и, в частности, способности сохранения достигнутого качества жизни в долгосрочной перспективе.

Рассмотрим два наиболее распространенных составных индекса.

Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП, Human Development Index, HDI), разработанный в рамках Программы развития ООН (ПР ООН, United Nations Development Programme, UNDP), является первой получившей широкое распространение альтернативой использованию валового внутреннего продукта в качестве универсальной меры уровня социально-экономического развития. Результаты вычисления данного индекса ежегодно публикуются ПР ООН в виде отчета о развитии человеческого потенциала начиная с 1990 года¹¹. Структура, состав показателей, методы нормировки и усреднения, используемые при расчете ИРЧП начиная с отчета 2010 года существенно изменились. Индекс по-прежнему описывает человеческий потенциал в терминах материального благосостояния, уровня образования и здоровья граждан. Валовой внутренний продукт как индикатор материального благосостояния и доходов населения с 2010 года был заменен на валовой национальный доход. Индекс качества образования определяется для каждой страны как среднее геометрическое нормированных оценок средней продолжительности обучения (для граждан в возрасте 25 лет и старше) и ожидаемой продолжительности обучения (для ребенка, начинающего

¹¹ Например, Доклад о развитии человека 2007/2008. М., Весь мир, 2007. Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All. – 2011. – 185 p.

обучение в школе). В качестве оценки здоровья населения используется ожидаемая продолжительность жизни при рождении.

Деятельность Организации по экономическому сотрудничеству и развитию в сфере измерения благосостояния и общественного прогресса сконцентрирована в рамках **Инициативы ОЭСР по измерению качества жизни** (далее – Инициатива ОЭСР). Основными элементами указанной инициативы являются **индекс лучшей жизни ОЭСР**¹² и регулярно публикуемые отчеты «Как жизнь?» («How's Life?») ¹³. Индекс представляет собой инструмент оценивания и визуализации информации об уровне жизни населения по одиннадцати направлениям, каждое из которых характеризуется одним или несколькими ключевыми показателями. Опубликованный в октябре 2011 года отчет «Как жизнь?» содержит более глубокий анализ ситуации по каждому из одиннадцати направлений, включая анализ динамики изменения показателей и оценку уровня неравенства.

Индекс измеряет прогресс в обществе по двум группам направлений (показателей). Первая группа описывает материальное благосостояние и включает в себя показатели, характеризующие доход и богатство, работу и заработок, а также жилье. Вторая – общее качество жизни по следующим направлениям: состояние здоровья, баланс труда и отдыха, образование и навыки, социальные связи, вовлеченность в общественную жизнь и качество госуправления, качество окружающей среды, персональная безопасность и субъективную оценку удовлетворенности жизнью.

Каждое из направлений содержит одну или несколько характеристик (показателей), каждая из которых, в свою очередь, может быть представлена средним значением по стране, а также в разрезе пола и/или 20 процентных групп населения с наибольшими или наименьшими доходами. В общей сложности в версии индекса, опубликованной в 2012 году, содержатся 24 показателя.

В работе высших органов финансового контроля КНП также являются важным инструментом. Так, согласно рекомендациям рабочей группы ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям, КНП являются инструментом, позволяющим высшим органам финансового контроля анализировать результаты и последствия реализации государственной политики, в частности, при проведении аудита эффективности и стратегического аудита ¹⁴.

¹² OECD Better Life Index <http://www.oecdbetterlifeindex.org>. Краткое описание показателей использованных в составе индекса содержится в работе: Compendium of OECD well-being indicators. Paris: OECD Publishing. – 2011. – 40 p. <http://www.oecd.org/std/47917288.pdf>

¹³ How's Life?: Measuring well-being. Paris: OECD Publishing. – 2011. – 286 p.

¹⁴ Принципы использования КНП в деятельности ВОФК. – 2010. – 4 с. http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/%20ispolzovaniya%20KNP%20v%20deyatelnosti%20VOFK-tree_files-fl-376.pdf (Далее – Принципы использования КНП), с. 2.

В рекомендациях рабочей группы ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям подчеркивается, что проводить аудит КНП необходимо на всех этапах бюджетного процесса, включая этапы планирования бюджета¹⁵ и принятия корректирующих мер в соответствующей области государственной политики. При этом в рекомендациях рабочей группы ИНТОСАИ по КНП обозначена целесообразность осуществления ВОФК оценки корректности использования КНП правительством, открытости и прозрачности деятельности, связанной с КНП, в том числе открытости методик расчета КНП в целях обеспечения транспарентности их использования¹⁶.

Для оценки реализации концепции устойчивого развития рекомендуется получать комплексные оценки по трем направлениям¹⁷:

- оценка целей (достижимость целей и реалистичность выполнения необходимых для ее достижения задач);
- оценка показателей (релевантность и достоверность);
- оценка прогресса (сопоставление фактических или прогнозируемых значений ключевых национальных показателей и поставленных целей и задач).

1.2. Анализ особенностей применения комплекса ключевых показателей результативности использования национальных ресурсов в стратегических документах Российской Федерации, в том числе в концепциях и стратегиях долгосрочного развития, федеральных целевых программах, указах Президента Российской Федерации, бюджетных посланиях, в соответствии с рекомендациями ИНТОСАИ по разработке и применению ключевых национальных показателей

Действующая в Российской Федерации система стратегического планирования включает в себя документы, определяющие основные направления и приоритеты социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу, которые содержат значительное количество национальных показателей и индикаторов.

За последние годы принято значительное количество стратегических документов Российской Федерации. Это, в первую очередь, пакет указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., определяющий направление, цели и ориентиры государственной политики в важнейших сферах жизнедеятельности страны (далее – Пакет указов Президента Российской Федерации). Во исполнение и в соответствии с данными указами подготовлены и утверждены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года и прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, а также государственные программы Российской

¹⁵ Белая книга по КНП, стр. 10.

¹⁶ Белая книга по КНП, стр. 10.

¹⁷ Белая книга по КНП, стр. 31.

Федерации, стратегии и концепции. Совместно с ранее принятыми документами рассматриваемые нормативные правовые акты образуют систему стратегических документов. На рисунке 1 представлены комплекс стратегических документов Российской Федерации и содержащиеся в них показатели, в том числе желаемые (директивные), планируемые и прогнозируемые значения показателей результативности использования ресурсов, а также показатели объемов используемых национальных ресурсов.



Рис. 1. Комплекс стратегических документов Российской Федерации

Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №№ 596–606 содержат 55 количественных показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти на федеральном уровне. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (далее – ОНДП–2018) утверждены Председателем Правительства Российской Федерации 31 января 2013 года) и содержат 87 количественных показателей

эффективности деятельности органов исполнительной власти. Каждая из принимаемых государственных программ содержит свой перечень целевых индикаторов и показателей, количественно характеризующих ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей государственной программы.

Подписанным 21 августа 2012 года Указом Президента Российской Федерации № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» был утвержден перечень показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (11 показателей). Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» утверждены индивидуальные показатели, которые дополнительно используются для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (36 показателей). Перечни индивидуальных показателей содержат также сведения о федеральных органах исполнительной власти, ответственных за представление информации по каждому показателю.

Анализ состава показателей, используемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, которые содержатся в стратегических документах, показал следующее. Большая часть количественных показателей, утвержденных Пакетом указов Президента Российской Федерации, характеризует степень достижения национальных целей во всех сферах социально-экономического развития страны. Из 55 количественных показателей для оценки эффективности, содержащихся в пакете указов, 24 были использованы при формировании ОНДП–2018. 31 показатель из состава показателей, включенных в пакет указов, не нашел отражения в ОНДП–2018. Взаимосвязь показателей, содержащихся в Пакете указов Президента Российской Федерации и в ОНДП–2018, представлена на рисунке 2.

Состав перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (11 показателей из указа № 1199 плюс 36 индивидуальных показателей) отличается от состава показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти на федеральном уровне. Из основных 11 показателей с показателями для оценки эффективности из пакета указов совпадают только 2, из 36 индивидуальных – еще 10. Из общего количества показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти 35 не имеют полного соответствия с показателями для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти на федеральном уровне, утвержденными указами Президента Российской Федерации. Среди

этих 35 показателей такие важные для оценки уровня социально-экономического развития, как:

доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения (уровень бедности);

уровень безработицы;

доля выпускников общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников (качество общего образования);

общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на 1 жителя (обеспеченность населения жильем);

отношение объема государственного долга к общему годовому объему доходов бюджета.

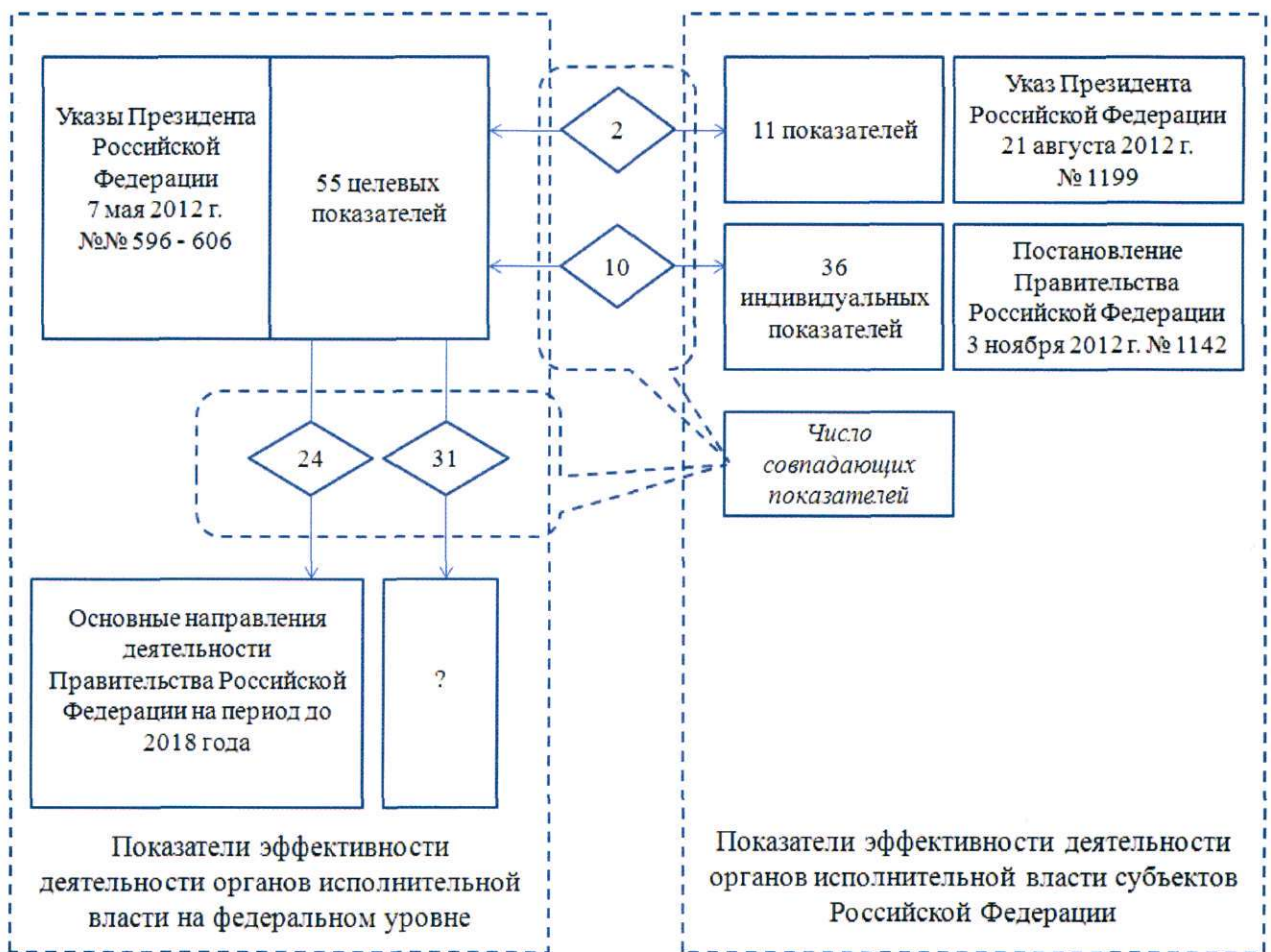


Рис. 2. Сопоставление показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровне

Сопоставление показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровне в указах Президента Российской Федерации представлено на рисунке 2.

Таким образом, для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровне используется различный набор показателей.

В развитие Пакета указов Президента Российской Федерации издан указ Президента Российской Федерации № 1276, которым утверждены перечни направлений для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 2096-р утверждены перечни показателей для оценки эффективности деятельности по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности и их целевые значения.

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности фактически является набором показателей, которые используются Всемирным банком для составления рейтинга легкости ведения бизнеса (Doing Business), а их целевые значения установлены так, чтобы обеспечить выполнение требований указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 о повышении позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120-й в 2011 году до 50-й – в 2015 году и до 20-й – в 2018 году. Указанные показатели в соответствии с перечнями, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 2096-р, включены в федеральный план статистических работ.

Формирование перечня целевых индикаторов и показателей государственных программ осуществляется в соответствии с порядком, установленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». Указанным порядком предусмотрено, что целевые индикаторы и показатели государственной программы должны количественно характеризовать ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей, а также отражать специфику развития конкретной области, проблем и основных задач, на решение которых направлена реализация государственной программы и должны непосредственно зависеть от решения основных задач и реализации государственной программы. В качестве целевых индикаторов и показателей государственной программы должны быть использованы показатели, удовлетворяющие одному из условий: они либо определяются на основе данных государственного статистического наблюдения, либо рассчитываются

по методикам, принятым международными организациями или по методикам, включенным в состав государственной программы.

Тем самым обеспечивается достоверность, надежность и своевременность информации о ходе реализации и достижении целей государственной программы. Полнота информации обеспечивается выбором такого состава показателей и индикаторов, который в достаточной мере характеризуют развитие конкретной сферы, области, направления, на развитие которых направлена государственная программа.

Обеспечение информационных потребностей системы стратегического планирования социально-экономического развития государства осуществляется при реализации единой государственной политики в сфере официального статистического учета. Возникающие при этом отношения регулируются Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

Деятельность в целях формирования официальной статистической информации – проведение федеральных статистических наблюдений и обработка данных, полученных в результате этих наблюдений, – осуществляется субъектами официального статистического учета в соответствии с федеральным планом статистических работ.

Федеральный план статистических работ является основным документом, определяющим состав исполнителей и перечень выполняемых ими работ по формированию официальной статистической информации. Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации на:

разработку совместно с субъектами официального статистического учета федерального плана статистических работ и подготовку предложений по его актуализации; внесению в Правительство Российской Федерации проекта федерального плана статистических работ;

координацию деятельности в сфере официального статистического учета при разработке федерального плана статистических работ и подготовке предложений по его актуализации,

является Федеральная служба государственной статистики (Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 420 «О Федеральной службе государственной статистики», пп. 5.4, 5.4 (1) и 5.6).

В настоящее время федеральный план статистических работ, первоначально утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, действует с учетом изменений, внесенных в него 17 правовыми актами Правительства Российской Федерации. Перечень субъектов официального статистического учета в последней редакции документа содержит 65 федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов.

Анализ информационного обеспечения реализации указов Президента Российской Федерации №№ 596–606 и № 1199 показал, что из 66 показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти большинство уже используется в официальном статистическом учете, по 9 новым показателям статистическое наблюдение начнется в 2013 году, по 4 новым показателям утверждены методики проведения статистического наблюдения¹⁸. Данные об информационном обеспечении указов приведены в таблице 1.

Таблица 1

Показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти	Количество показателей
Всего количественных показателей в указах Президента Российской Федерации №№ 596 - 606	55
Разрабатываются Росстатом	28
в том числе:	
с 2000 года и ранее	12
с 2007 года	2
с первого квартала 2013 года	9
с первого квартала 2014 года	1
методики определения показателей утверждены	4
Разрабатываются другими субъектами официального статистического учета	23
Разрабатываются международными организациями	3
Всего показателей в указе Президента Российской Федерации №№ 1199	11
Разрабатываются Росстатом	8
Разрабатываются другими субъектами официального статистического учета	3

В ходе анализа информационного обеспечения реализации Пакета указов Президента Российской Федерации выявлены отдельные недостатки, в том числе:

1. Информация, необходимая для контроля реализации части требований указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 о количестве созданных специальных рабочих мест для инвалидов, трудоустройстве

¹⁸ Приказ Росстата от 28 февраля 2013 г. № 81 «Об утверждении методики расчета показателей „Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте“ и „Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации“»;

Методика определения целевых значений показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности и проведения сравнительной рейтинговой оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. N 2550-р (пункты 15, 19).

инвалидов, а также наличии условий для получения профессионального образования инвалидами, не включена в федеральный план статистических работ; предусмотрено только ведомственное наблюдение за реализации мероприятий по созданию специальных рабочих мест для инвалидов и содействию трудоустройству инвалидов с ежегодным (с 2013 по 2015 год) докладом в Правительство Российской Федерации;

2. Выполнению Росстатом его функции по формированию показателя «Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда», включенного Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 в систему показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, препятствовало значительное опоздание при передаче функций по государственному учету зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства в части функции по формированию официальной статистической информации о наличии, благоустройстве и движении жилищного фонда;

3. Проведение эффективного и качественного сплошного наблюдения, необходимого для осуществления федерального статистического наблюдения за деятельностью субъектов малого и среднего бизнеса и формирования показателя «Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями», включенного Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 в систему показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, затруднено из-за отказа ФНС России, Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации предоставлять Росстату информацию о размерах деятельности хозяйствующих субъектов малого и среднего предпринимательства;

4. Возможность прогноза демографической ситуации и мониторинга реализации мер, направленных на выполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» в части обеспечения повышения суммарного коэффициента рождаемости, существенно ограничено нормами Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», которыми из статистического наблюдения выведен целый ряд сведений, являвшихся основой регулярных статистических разработок демографических данных.

Подробное описание выявленных проблем с информационным обеспечением представлено в приложении № 1.

1.3. Проведение анализа для выявления скрытых системных и логических закономерностей в описании комплексов показателей, характеризующих результативность использования национальных ресурсов, в программных документах, экспертно-аналитических и обзорных материалах международных организаций, отечественных и зарубежных органов государственного управления, исследовательских организаций, а также в экспертно-аналитических материалах, опубликованных в прессе и сети Интернет

С целью проведения анализа и выявления скрытых системных и логических закономерностей в описании комплексов показателей, характеризующих результативность использования национальных ресурсов, необходимо было провести предварительный анализ программных документов, экспертно-аналитических и обзорных материалов международных организаций, а также экспертно-аналитических материалов, опубликованных в прессе и сети Интернет.

Предварительный отбор документов был осуществлен с учетом следующих ограничений (требований):

- содержание документов должно было соответствовать тематике экспертно-аналитического мероприятия;
- авторами документов должны были выступать ведущие международные организации или ведущие мировые эксперты;
- материалы, опубликованные в прессе и сети Интернет, должны были носить актуальный характер.

В результате проведенного предварительного отбора были сформированы следующие группы текстов:

- программные документы – 8;
- аналитические материалы и прогнозы международных организаций – 23;
- материалы, опубликованные в научных журналах, препринтах, материалах международных конференций, – 7 документов;
- аналитические материалы, опубликованные ведущими экономистами и публицистами в сети Интернет, – 1 427 документов.

Вследствие существующего ограничения, связанного с недостаточным количеством русскоязычных публикаций по проблеме описания комплексов показателей, характеризующих результативность использования национальных ресурсов, неустоявшейся терминологией и различным качеством переводов англоязычных текстов на русский язык, было принято решение проводить анализ только англоязычных вариантов указанных текстов.

В результате проведенного предварительного анализа была создана тематическая подборка документов, содержащая все вышеперечисленные группы текстов.

Результаты анализа логических закономерностей в описании комплексов показателей, характеризующих результативность использования национальных ресурсов

В целях проведения анализа в ходе настоящего экспертно-аналитического мероприятия была использована тематическая подборка текстов в количестве 1465 документов на английском языке. Для выявления скрытых системных логических связей, присущих комплексам показателей, характеризующих результативность использования национальных ресурсов, на основе данной подборки текстов был проведен кластерный анализ, построены семантические карты и сформирована реферативная подборка отобранных документов с использованием программного комплекса поиска скрытых системных логических закономерностей «Аналитический курьер» (см. приложение № 2).

В результате проведенного анализа были выявлены ключевые объекты и проанализированы их взаимосвязи, полученные данные были представлены в виде схемы (рисунок 3).

В результате анализа кластерной, семантической карты и реферативной подборки, были установлены следующие факты:

1. Наборы показателей, публикуемых разными организациями, существенно различаются по ряду аспектов, таких, как число показателей, сферы их использования, а также частота публикаций. На выбор показателей влияют тип экономики, наличие стратегий развития, деятельность институтов гражданского общества, традиции и международные обязательства. Так, отсутствие систем стратегического управления и измерения эффективности на национальном уровне, как правило, означает отсутствие контроля и мониторинга государственных стратегий социально-экономического развития. Экономические, социальные и экологические показатели в таком случае используются для текущего мониторинга уровня социально-экономического развития государства, но не как элемент системы стратегического управления.

2. Отмечена необходимость корректировки подходов к оценке социально-экономического развития, что, в свою очередь, указывает на недостатки существующих показателей оценки экономики. В связи с этим возникает необходимость разработки и использования ключевых национальных показателей (key national indicators). Их разработка направлена на повышение качества деятельности власти, и, в конечном итоге, повышения уровня жизни населения. КНП являются инструментом комплексного управления развитием национальных стратегий. Цель комплекса национальных показателей эффективности заключается в том, чтобы систематически применять меры и отчитываться по различным аспектам благосостояния. Ключевые показатели являются наиболее важной составляющей национальных показателей, которые могут возникнуть на национальном уровне и при отраслевом планировании.

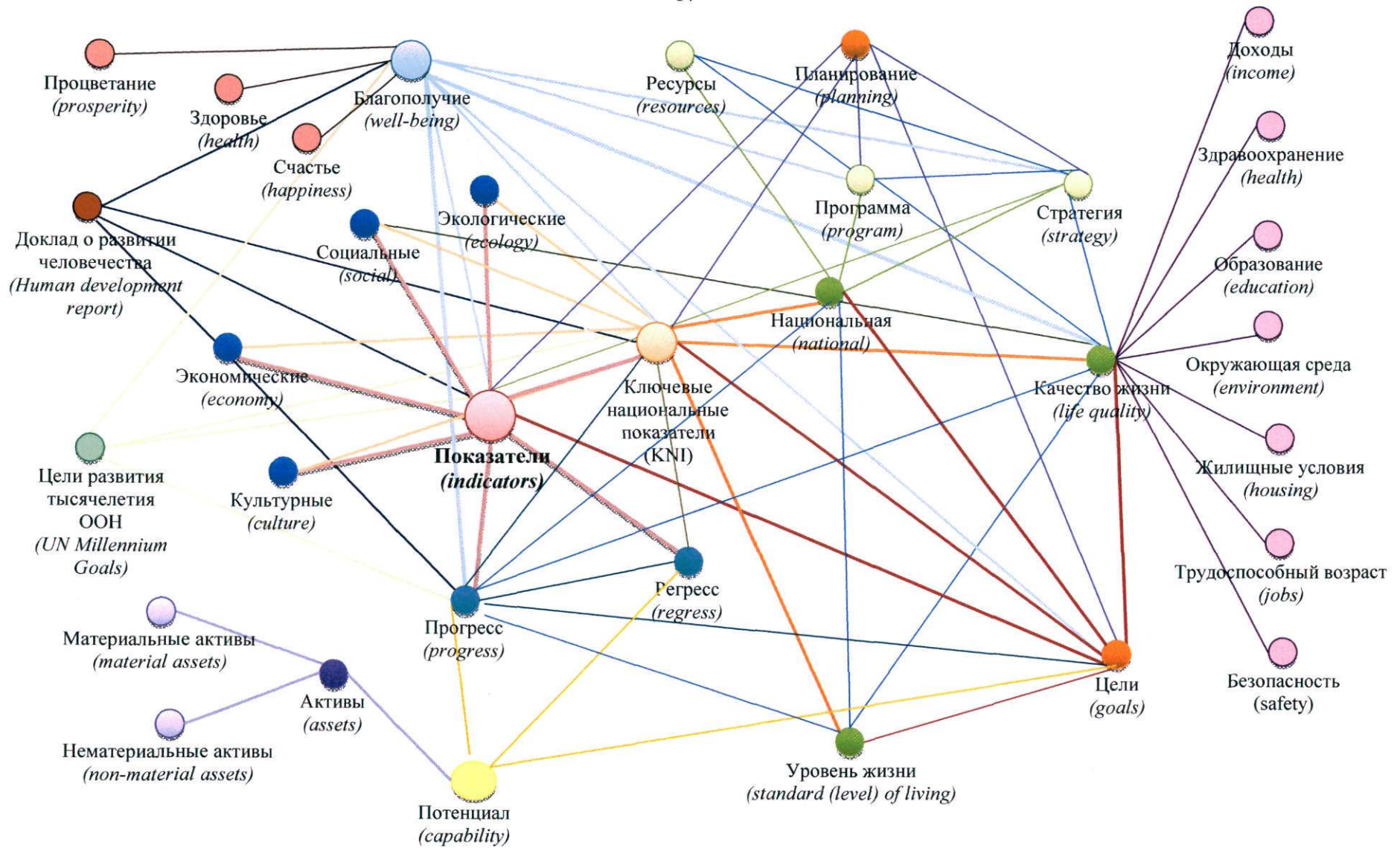


Рис. 3. Факторы, характеризующие результативность использования национальных ресурсов: взаимосвязь участников, процессов и форм проявлений

3. Многие эксперты понимают под КНП конкретный набор показателей, измеряющих экономический и социальный прогресс в достижении национальных целей в соответствующих областях. Система КНП определяется как упорядоченные действия по сбору и распространению перечня показателей, которые характеризуют положение и прогресс (прогресс может быть определен как успех в приближении или достижении целей, установленных в рамках политической или общественной деятельности) страны. Однако толкование термина «ключевые национальные показатели» меняется в зависимости от страны и ее системы измерения эффективности.

4. В некоторых странах КНП являются частью процесса стратегического планирования и относятся к деятельности правительства, в других система КНП базируется на традиционных макроэкономических показателях, разработкой которых занимаются национальные статистические службы. Система КНП подразумевает, что цели, задачи развития и показатели должны быть взаимосвязаны и взаимообусловлены.

5. Для улучшения качества жизни и обеспечения эффективного использования национальных ресурсов необходимо осознать важность вопросов, связанных со стратегическим управлением, разработкой долгосрочных стратегий и программ развития. 6. Показатели, публикуемые международными организациями, как правило, описывают деятельность не конкретной организации, а скорее «состояние мира» в сферах, входящих в круг интересов данной организации. Их главной целью, таким образом, является создание основы для осуществления международных сопоставлений, а также оценки динамики изменений, происходящих в разных странах. Так, в рамках Европейского союза были разработаны многочисленные показатели в экономической, финансовой, социальной и экологической сферах, которые применяются 27 государствами – членами ЕС.

7. Система КНП, как правило, включает социальные, экономические и экологические показатели по отдельной стране в целом с целью получения общей картины ее благополучия и прогресса. КНП способны предоставить всеобъемлющую и сбалансированную картину, необходимую для уверенности в том, что прогресс в одной отрасли не происходит за счет регресса в другой (поскольку любая оценка прогресса должна также включать и оценку регресса). Под благосостоянием понимается экономическое, экологическое и социальное развитие. Оно должно обеспечить слаженное взаимодействие установленных принципов в целях согласованности политики и содействия развитию, позволяя будущим поколениям удовлетворять свои потребности. Несмотря на то, что существуют различные определения данного понятия, практически все из них включают такие термины, как «процветание», «здоровье» и «счастье». В ряде случаев для обозначения состояния социального благосостояния употребляется термин «качество жизни».

8. Индекс качества жизни является составным показателем, основанным на различных индикаторах (в каждой стране существует свой набор

индикаторов). Чаще других встречается следующий набор показателей: доходы (income), здравоохранение (health), образование (education), окружающая среда (environment), жилищные условия (housing), безопасность (safety), трудоспособный возраст (jobs).

9. Отмечена концепция управления потенциалами. Измерение прогресса путем оценки потенциалов развития предполагает оценку системы управления социально-экономическим развитием в целом, включая объекты, процессы и органы управления. При этом оценке могут подлежать как совокупный экономический потенциал, так и составляющие его компоненты, включая реализуемый и мобилизуемый потенциалы социально-экономического развития. В свою очередь уровень социально-экономических потенциалов определяется наличием, распределением и использованием активов как ключевых ресурсов системы, включая возможности человеческого капитала, так и материальных и нематериальных активов и реализуемых процессов.

10. Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН координирует и публикует ежегодные отчеты, в которых представлены оценки прогресса в достижении целей. Сбор данных осуществляется на региональном и международном уровнях. Несмотря на это, отчеты ООН по ЦРТ по-прежнему указывают на отсутствие необходимых данных во многих странах. Таким образом, глобальной оценке прогресса препятствует отсутствие данных во многих странах.

2. Обоснование комплекса показателей, характеризующих используемые национальные ресурсы, достигнутые результаты использования национальных ресурсов и сбалансированность развития

2.1. Группировка используемых в отечественной и международной практике показателей результативности использования национальных ресурсов для обеспечения сопоставимости их значений

Как отмечено в п. 1.1 отчета, существует ряд документов, разработанных международными организациями, в которых излагаются методические рекомендации по выбору и использованию интегральных показателей. К числу обязательных требований к разрабатываемым системам показателей во всех подобных рекомендациях относится системность описания сфер жизнедеятельности общества, а также методическая обоснованность разработок.

Однако в настоящее время единой общепризнанной структуры такого рода индексов не существует. Разработчики приходят к разным структурам индекса, руководствуясь различными предпосылками. При этом часты ситуации, когда одни и те же показатели в разных индексах используются для описания различных сфер жизнедеятельности общества. Одновременно с этим, одинаковые по названию сферы жизни в различных индексах могут быть описаны при помощи принципиально отличных наборов показателей.

В этой связи представляется целесообразным использование референсного подхода для получения структуры комплекса ключевых показателей результативности использования национальных ресурсов, учитывающей основные направления оценивания уровня социально-экономического развития, содержащиеся в наиболее авторитетных индексах, используемых в международной практике. Таким образом, будет получена совокупность тех направлений оценивания, которые чаще всего встречаются в составе рассмотренных индексов.

Для проведения анализа были использованы 17 индексов и комплексов показателей, наиболее широко распространенных в международной практике (в скобках указаны годы первой публикации современной версии индекса):

- Цели развития тысячелетия ООН (2001);
- Индекс развития человеческого потенциала ПР ООН (2010);
- Система показателей Стратегии Европейского Союза по устойчивому развитию (2007);
- Индекс лучшей жизни ОЭСР (2012);
- Многомерный индекс бедности (2010);
- Основные направления оценивания, содержащиеся в Методологии измерения общественного прогресса ОЭСР (2010);
- Основные направления оценивания, содержащиеся в докладе Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса (2009);
- Мера прогресса Австралии (2012);
- Канадский индекс благосостояния (2012);
- Финдикаторы (Финляндия, 2010);
- Индикаторы Национальной стратегии устойчивого развития (Франции, 2010);
- Показатели Устойчивого развития Германии (2010);
- Измерение равномерности и устойчивости благосостояния в Италии (2010);
- Социальные показатели Новой Зеландии (2010);
- Успехи Шотландии (2011);
- Проект национальное благосостояние (Великобритания, 2012);
- Состояние США (2011).

Количество показателей, использовавшихся для получения интегральной оценки, в указанных документах существенно разнилось. Например, индекс развития человеческого потенциала ООН рассчитывается на основе четырех показателей, в то время как системы показателей, входящих в индексы Финдикаторс и Канадский индекс, благосостояния содержат 100 и 64 показателя соответственно.

Из указанных индексов были выделены наиболее значимые направления оценивания, которые характеризуют:

- экономическую ситуацию в стране;

- материальное благосостояние населения;
- нематериального благосостояния;
- качество государства и общества;
- уровень безопасности;
- состояние окружающей среды.

Группировка выделенных направлений оценивания в рамках групп и взаимосвязи между ними отображены на рисунке 4.

Соотнесем сводную общемировую структуру направлений оценивания с практикой использования целевых показателей в стратегических документах Российской Федерации. Как было показано выше, несмотря на несоответствия наборов показателей, использованных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. и в указе № 1199, эти показатели могут быть сгруппированы по 8 разделам, определенным Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142:

1. Экономика;
2. Доходы населения;
3. Труд и занятость;
4. Демография и здравоохранение;
5. Образование;
6. Обеспечение граждан жильем;
7. Жилищно-коммунальное хозяйство;
8. Создание благоприятной и безопасной среды проживания.

Таким образом, отечественная практика использования и группировки ключевых показателей полностью соответствует международному опыту.

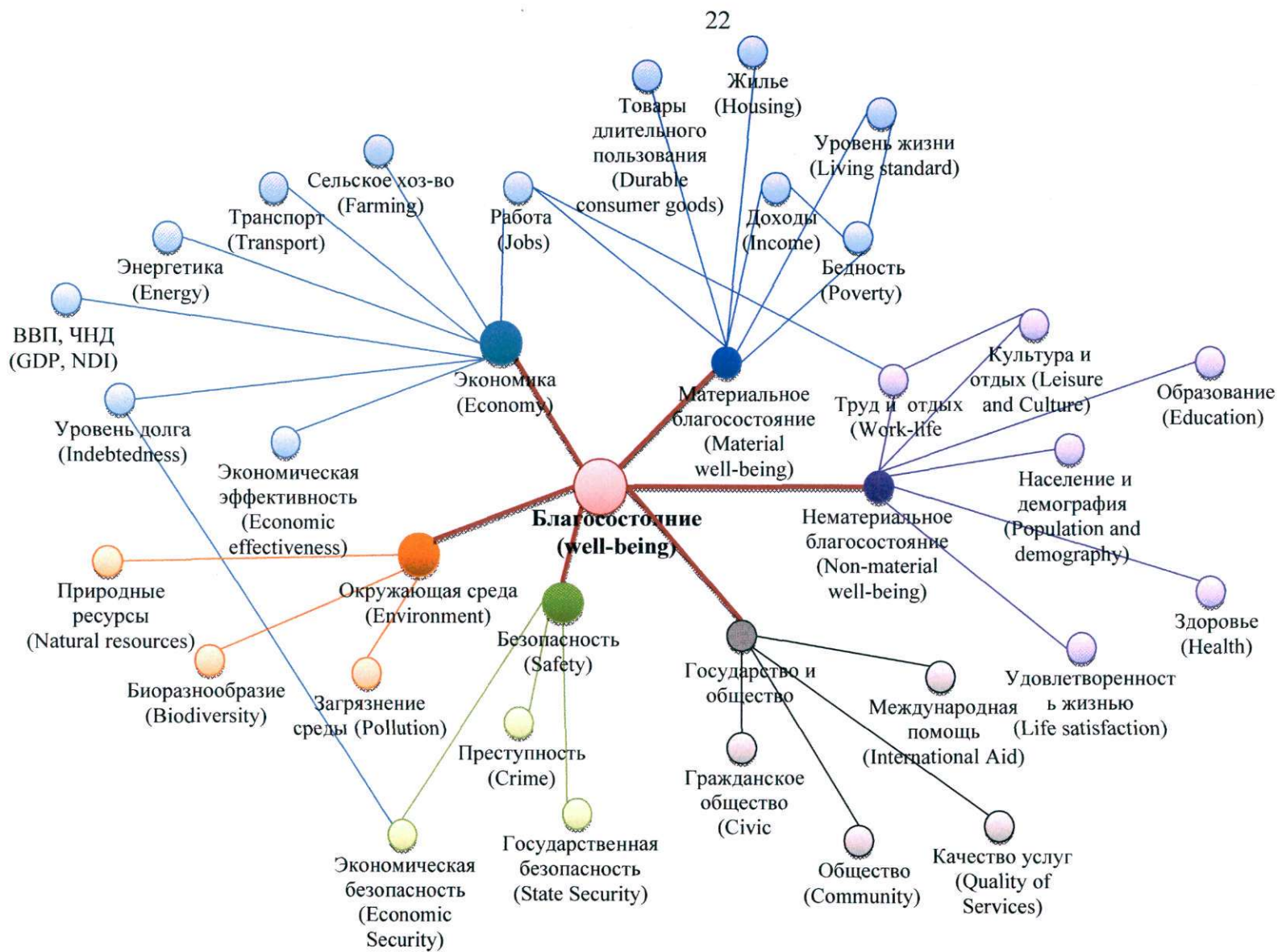


Рис. 4. Основные направления оценивания уровня социально-экономического развития в ведущих международных индексах

2.2. Обоснование наборов показателей, характеризующих результаты в каждой из выделенных групп

В состав основных задач высших органов государственного контроля входят оценка реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития, а также определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами. Для решения такого рода задач необходимо использование специализированного комплекса ключевых показателей.

Существующие в международной практике комплексы ключевых показателей социально-экономического развития и индексы благосостояния не пригодны для решения указанных задач, поскольку вслед за рекомендациями Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса¹⁹, ориентированы на измерение результатов социально-экономического развития, не учитывая при этом объем затраченных ресурсов.

Такой комплекс, в терминологии рабочей группы ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям²⁰, должен включать в себя:

- показатели, характеризующие **конечные результаты (outcomes)**, имеющие непосредственное значение для общества;
- показатели, характеризующие **непосредственные результаты (outputs)**, и определяющие изменения в объеме предоставляемой продукции или оказанных услуг (в том числе государственных);
- показатели, характеризующие объем использованных **национальных ресурсов (inputs)**, которые используются для достижения непосредственного результата.

С целью обеспечения возможности адекватных международных сопоставлений и, как следствие, возможности проведения оценки реализуемости и результативности достижения стратегических целей на основе анализа международного опыта реализации аналогичных мероприятий показатели использованных национальных ресурсов должны описывать все доступные источники указанных ресурсов, такие как средства населения

¹⁹ Stiglitz, J. E., A. Sen and J.-P. Fitoussi, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. – 2009. – 292 p.

http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса. Первая глава. Рабочий перевод. М.: Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. – 2010. – 118 с.

²⁰ Описано в терминологии:

Руководство по использованию терминов и понятий в сфере КНП. Рабочая группа ИНТОСАИ по КНП. – 2010. – 14 стр.

http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/%20po%20ispolzovaniyu%20terminov%20i%20ponyatij%20v%20sfere%20KNP-tree_files-fl-186.pdf (далее – Руководство по использованию терминов КНП), стр. 11.

и компаний частного сектора, не ограничиваясь только объемами используемых бюджетных средств.

В опубликованных международными организациями методических рекомендациях по разработке комплексов показателей указывается на необходимость использования характеристик конечных результатов. При этом отмечаются объективные трудности, поскольку большинство используемых для этой цели показателей дают только косвенную оценку конечного результата. Например, традиционно используемый для оценки качества системы здравоохранения показатель ожидаемой продолжительности жизни существенным образом зависит от ряда других факторов, таких как условия жизни населения, безопасность и т. п. Отсутствие учета этих факторов при анализе качества системы здравоохранения может привести к неверным выводам.

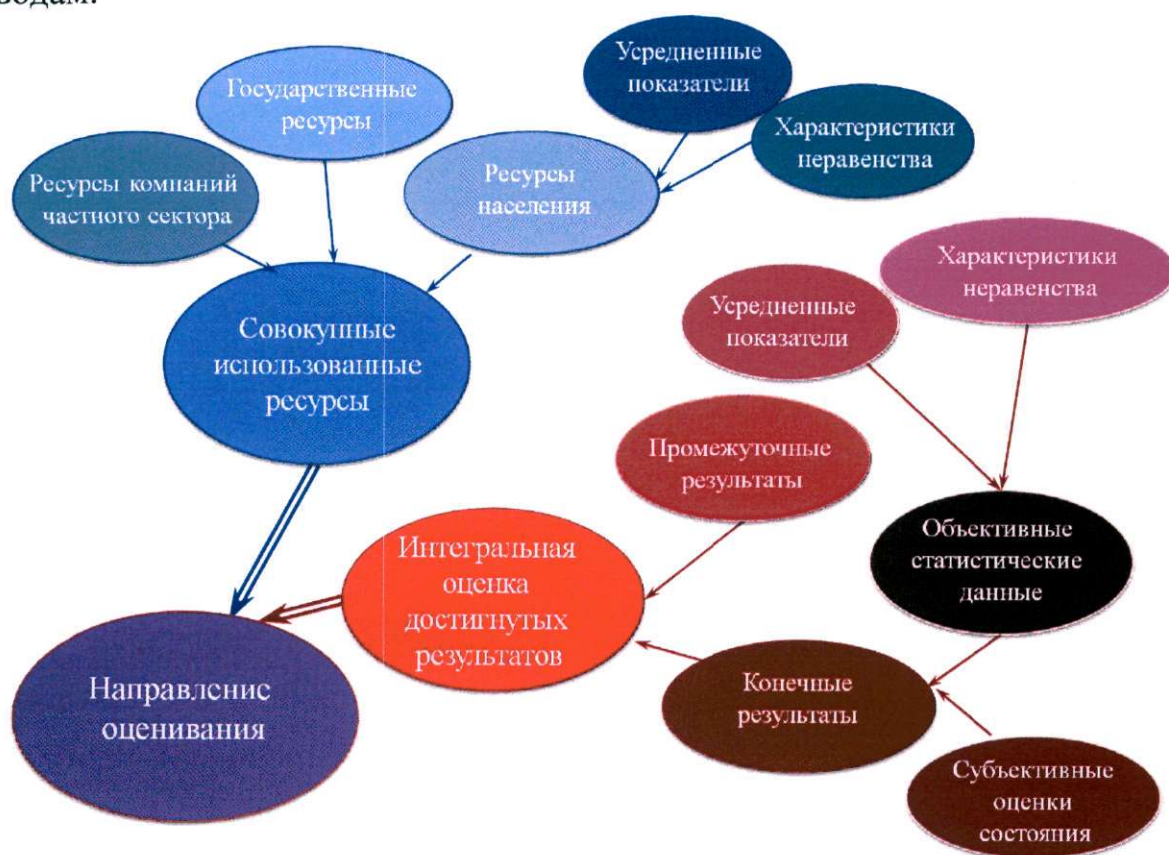


Рис. 5. Структура рекомендуемого набора показателей, используемых для описания одного направления оценивания

Одним из распространенных способов решения указанной проблемы является использование субъективных оценок. Предполагается, что население как основной пользователь в широком смысле государственных услуг во всех отраслях имеет обоснованное мнение о состоянии дел по каждому из направлений оценивания. Такие показатели имеют ряд существенных особенностей, связанных со сложившимися культурными традициями и способом получения оценок. В частности, для проведения международных сопоставлений они могут быть использованы только в ограниченной степени.

Другой особенностью указанной системы показателей должно быть использование характеристик неравномерности распределения достигнутых конечных результатов социально-экономического развития между различными слоями населения. При этом необходимо так же учитывать различный объем доступных и используемых ресурсов в различных группах населения (в разбивке по полу, возрасту, доходам и месту проживания).

Используемые показатели должны включать в себя или вычисляться на основе показателей, в терминах которых поставлены стратегические цели социально-экономического развития Российской Федерации. Кроме того, показатели должны обеспечивать возможность осуществления международных сопоставлений.

В целом структура показателей, планируемых для использования в целях получения оценок уровня социально-экономического развития по каждому из направлений оценивания, приведена на рисунке 5.

2.3. Обоснование порядка расчета показателей результативности использования национальных ресурсов в условиях неполной статистической информации

Одна из основных задач комплекса показателей результативности использования национальных ресурсов заключается в обеспечении возможности проведения международных сопоставлений. Статистические системы государств и используемые методики расчета показателей различаются между собой. Распространены случаи, когда под одним и тем же сокращенным названием в разных странах вычисляются различные показатели²¹. С другой стороны, различаются наборы вычисляемых в различных странах показателей, вследствие чего в статистической практике рассматриваемого государства может не оказаться искомого показателя или оказывается доступным только ограниченное количество наблюдений показателя.

Другой проблемой, связанной с возникновением пропуска данных, является применение комплекса показателей для анализа прогнозных сценариев социально-экономического развития. Такие сценарии, как правило, содержат информацию по значениям только узкого круга показателей, необходимых непосредственно для проведения расчетов.

В обоих приведенных случаях возникает необходимость при проведении анализа динамики значений комплекса показателей результативности использования национальных ресурсов использовать аналитические

²¹ Например, и в отечественной статистической практике, и в практике ОЭСР используется показатель «Доля занятого населения в трудоспособном возрасте». Однако определения понятия «трудоспособный возраст» различны: по методике ОЭСР – это возраст от 16 до 64 лет без различия пола, по используемой Росстатом методике – это возраст от 16 до 50 лет для женщин и от 16 до 55 лет для мужчин. Значения указанных показателей непосредственно не сопоставимы.

процедуры, позволяющие осуществлять анализ в условиях неполноты статистической информации. Одним из видов таких процедур является заполнение пропусков данных с использованием других источников доступной информации. При этом следует учитывать, что подобное восполнение статистической информации возможно только с некоторой погрешностью.

В настоящем отчете предлагается использовать заполнение пропусков при помощи интервальных оценок неизвестного значения рассматриваемого показателя. Этот метод позволяет естественным образом учитывать и наглядно отображать точность полученной оценки.

Границы интервалов могут быть получены несколькими различными способами в зависимости от наличия дополнительной информации:

1. В случае если имеет место пропуск в монотонном ряду монотонно возрастающих или убывающих наблюдений, то в качестве границ используемого интервала целесообразно использовать предшествующее пропуску и последующее значения данного показателя. Подобная ситуация имела место по отношению к показателям, характеризующим степень социально-экономического расслоения общества. В 2008 году вычисление среднего уровня заработной платы работников в разрезе 20-процентных групп населения по расходам не проводилось (рисунок 6).

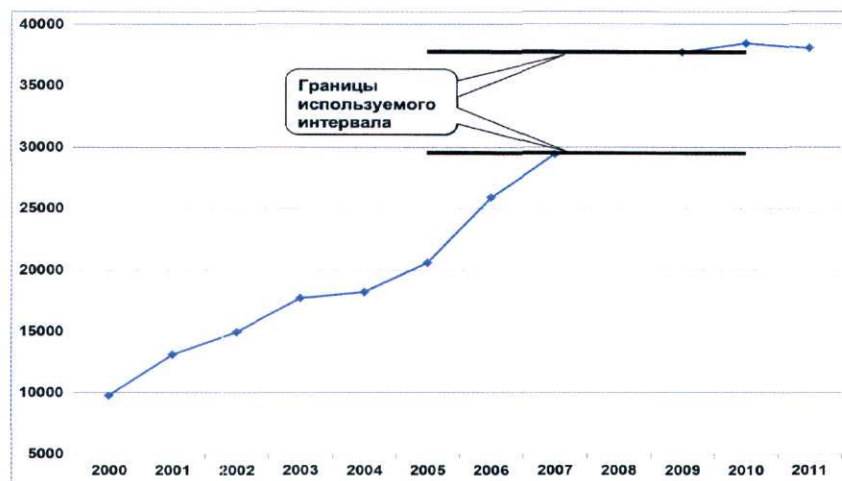


Рис. 6. Динамика среднего уровня заработной платы работников (долл. США по паритету покупательской способности в год на одного работника), принадлежащей группе с 20 % наибольших расходов и заполнение пропущенного наблюдения 2008 года

2. Значения показателя неизвестны или не вычислялись, но по содержательным соображениям его значения могут быть ограничены сверху и снизу показателями, значения которых известны. Такая ситуация имела место в отношении показателя уровня занятости населения. Поскольку уровень занятости населения в возрасте более 50 лет имеет строго убывающий с возрастом характер, в качестве оценки сверху показателя, применяемого ОЭСР, может использоваться одноименный отечественный показатель (см. сноску 22). Одновременно с этим в отечественной практике вычисляется доля занятых в

экономике граждан от общей численности населения в возрасте 15–72 лет. Этот показатель дает оценку снизу для использованного ОЭСР показателя.

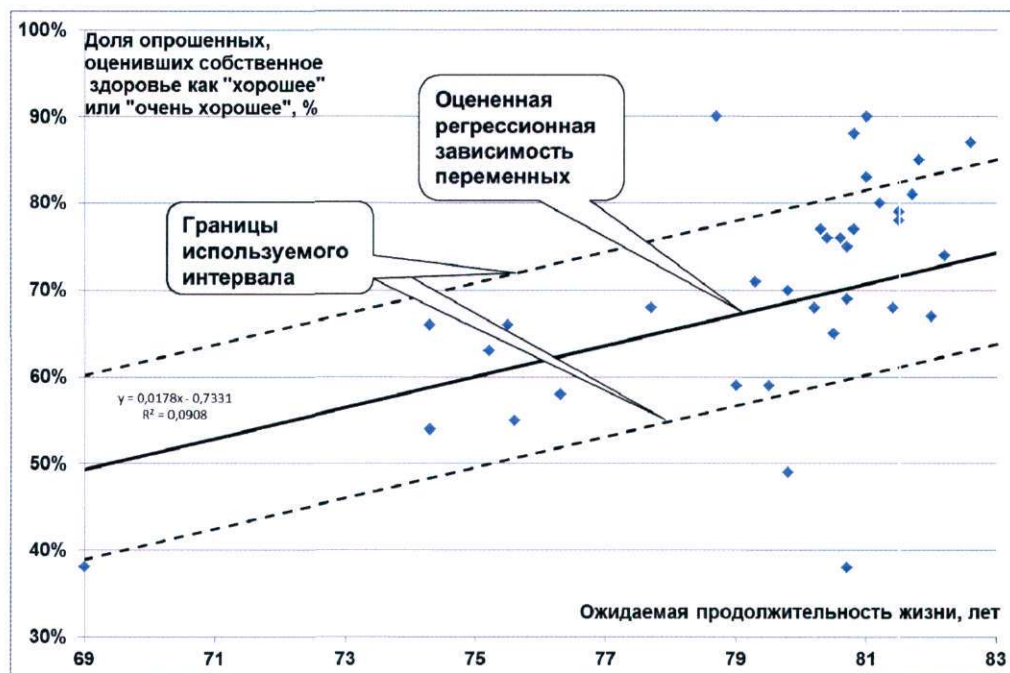


Рис. 7. Получение интервальных оценок ненаблюдаемых переменных на основе регрессионного анализа на примере зависимости между характеристикой субъективной оценки состояния здоровья и ожидаемой продолжительностью жизни

3. В случае если может быть построена регрессионная зависимость между значениями ненаблюдаемой или не включенной в состав прогноза переменной и переменной, чьи фактические и прогнозируемые значения известны, в качестве границ интервала для заполнения пропуска данных могут использоваться получаемая на основе регрессионной модели точечная оценка плюс-минус величина среднеквадратического отклонения невязки (рисунок 7).

3. Сравнительный анализ динамики ключевых показателей результативности использования национальных ресурсов в долгосрочной перспективе

3.1. Анализ динамики ключевых показателей результативности использования национальных ресурсов, характеризующих результаты использования национальных ресурсов Российской Федерации в долгосрочной перспективе

Для проведения сравнительного анализа динамики ключевых показателей результативности использования национальных ресурсов в долгосрочной перспективе по направлениям социально-экономического развития необходимо наличие следующей информации:

- 1) об утвержденных документом стратегического уровня количественных значениях целевых показателей конечных результатов;

- 2) о величине и динамике планируемых расходов национальных ресурсов по каждому направлению социально-экономического развития;
- 3) об утвержденных документах стратегического уровня, содержащих данные о планируемых расходах государственных ресурсов и запланированных результатах их использования;
- 4) о величине расходов национальных ресурсов и значениях показателей результативности их использования по странам мира;
- 5) о результатах опросов населения, содержащих оценку состояния дел по направлениям социально-экономического развития.

Анализ наличия информации по направлениям социально-экономического развития Российской Федерации показал, что информация, которая была доступна в период проведения проверки, обеспечивает возможность проведения сравнительного анализа только по направлению «демография и здравоохранение». Результаты анализа наличия информации для проведения сравнительного анализа по направлениям социально-экономического развития представлены в таблице 2 (зеленым цветом в таблице обозначено наличие информации в полном объеме, желтым – наличие только части информации, не позволяющей провести сравнительный анализ в полном объеме).

Таблица 2

	Экономика	Доходы населения	Труд и занятость	Демография и здравоохранение	Образование	Обеспечение граждан жильем и ЖКХ	Создание благоприятной и безопасной среды проживания
Установленные количественные значения целевых показателей конечных результатов	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Yellow
Планируемые значения расходов национальных ресурсов	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Green	Yellow
Утвержденные государственные программы (по состоянию на 1 марта 2013 года)	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Green	Yellow
Статистическая информация для проведения международных сопоставлений	Green	Green	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Green
Накопленная информация о субъективных оценках населением состояния дел	Yellow	Red	Red	Green	Green	Green	Red

Для анализа уровня социально-экономического развития по направлению «демография и здравоохранение» используем набор показателей, определенных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» и

№ 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

Для оценки качества здоровья населения и уровня национальной системы здравоохранения использован показатель «Ожидаемая продолжительность жизни при рождении». Этот показатель обобщает данные об уровне здоровья населения, эффективности системы здравоохранения и влиянии ряда других факторов на продолжительность жизни населения в единую количественную оценку, выраженную в количестве лет жизни.

Результативность деятельности органов национальной системы здравоохранения оценим по показателям, характеризующим уровни смертности населения по отдельным причинам: от болезней системы кровообращения (самая массовая причина смертности в мире), от новообразований (уровень смертности зависит от ранней диагностики заболевания, своевременности и качества лечения), от туберкулеза (уровень смертности в значительной степени коррелирован с качеством системы здравоохранения). Уровень младенческой смертности также является наглядным индикатором качества системы здравоохранения, в том числе уровня оснащенности медицинских учреждений и качества подготовки медицинского персонала.

По всем перечисленным показателям указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 и № 606 Правительству Российской Федерации поручено обеспечить к 2018 году достижение целевых значений, представленных в таблице 3.

Таблица 3

Целевые значения показателей социально-экономического развития по направлению «Демография и здравоохранение»

Показатель социально-экономического развития	Целевое значение
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	увеличение до 74 лет
Смертность от болезней системы кровообращения	снижение до 649,4 случая на 100 тыс. населения
Смертность от новообразований (в том числе от злокачественных)	снижение до 192,8 случая на 100 тыс. населения
Смертность от туберкулеза	снижение до 11,8 случая на 100 тыс. населения
Младенческая смертность, в первую очередь за счет снижения ее в регионах с высоким уровнем данного показателя	снижение до 7,5 на 1 тыс. родившихся живыми

Следует отметить, что в указанной государственной программе планируемые среднегодовые темпы роста ожидаемой продолжительности жизни в период с 2013 года по 2018 год не обеспечивают достижения целевого значения показателя, установленного указом. С учетом того, что оценка величины ожидаемой продолжительности жизни в 2012 году равна 69,7 лет, для достижения намеченного значения продолжительности жизни 74 года

необходимо обеспечить в 2013–2018 годах среднегодовой прирост продолжительности жизни не менее 0,72 года.

Характер изменения значения показателя «ожидаемая продолжительность жизни при рождении» за пятидесятилетний исторический период для Российской Федерации отличается от изменения этого показателя для большинства стран мира.

На рисунке 8 представлена динамика изменения ожидаемой продолжительности жизни при рождении для населения Российской Федерации с 1962 по 2012 год, прогноз ее увеличения до 2030 года (по расчетам Минэкономразвития России при реализации среднего и высокого демографического прогноза) и значения целевого показателя государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 2511-р) «ожидаемая продолжительности жизни при рождении» в 2011–2020 годах.



Рис. 8. Фактическая динамика и варианты прогноза ожидаемой продолжительности жизни

Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения» предусматривает достижение установленных в указе № 598 целевых значений показателей в 2018 году. Однако анализ исторических данных о значениях этих показателей с 1990 по 2011 год показал, что только по показателю «Младенческая смертность» отечественное здравоохранение улучшило свою результативность более чем вдвое, а по остальным показателям

к 2018 году будет достигнут уровень 1990 года (смертность от туберкулеза в 2018 году будет превышать показатель 1990 года в полтора раза). Динамика изменения показателей смертности от различных болезней и плановые значения ее сокращения к 2018 году и до 2020 года в относительных единицах (значения смертности в 1990 году приняты за 100 %) представлена на рисунке 9.

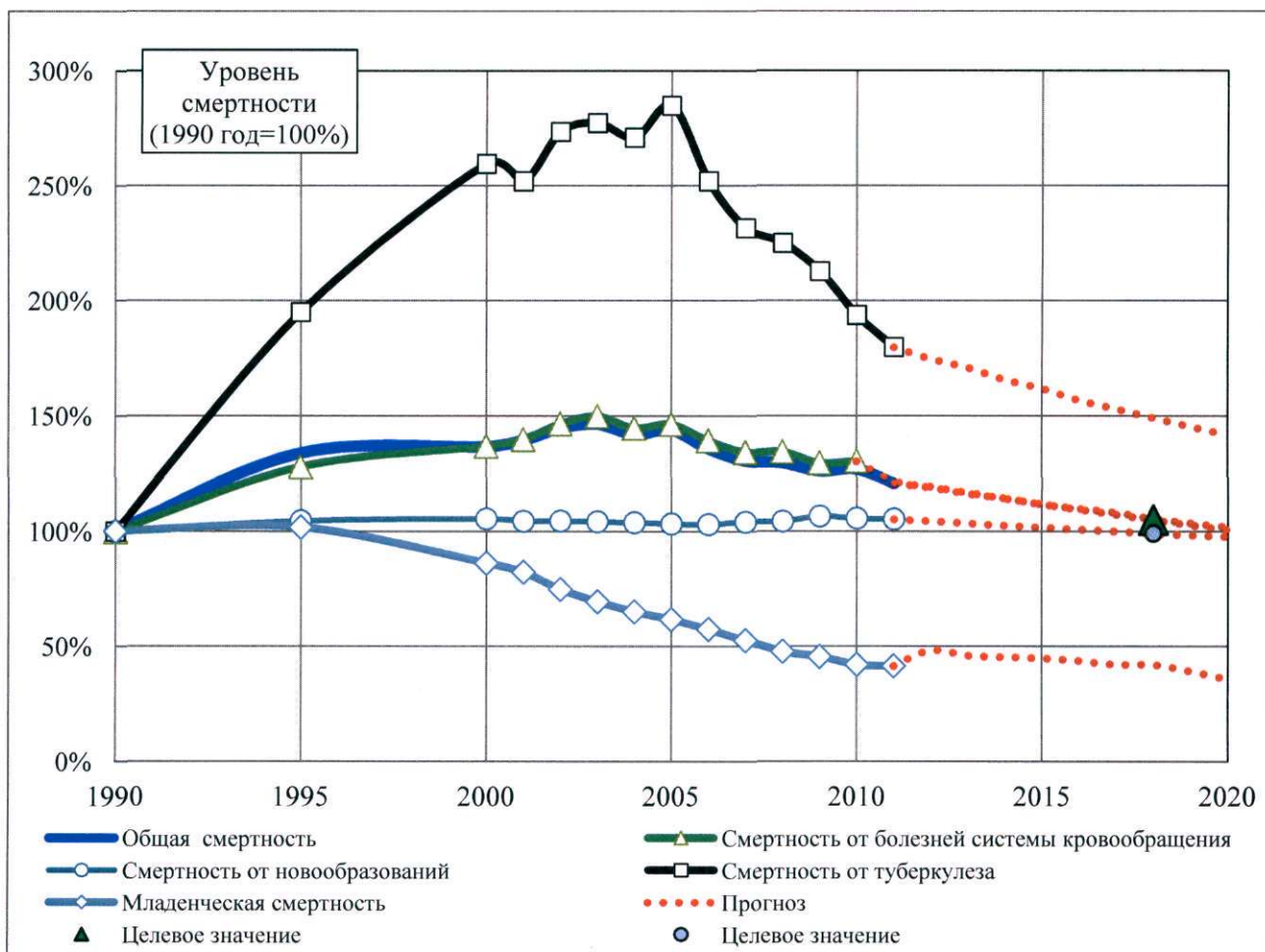


Рис. 9. Фактическая и прогнозируемая динамика уровня смертности от различных причин

Анализ планов по снижению младенческой смертности, содержащихся в государственной программе «Развитие здравоохранения», показал, что указание о первоочередном ее снижении в регионах с высоким уровнем данного показателя выполнено не полностью. Среди 21 субъекта Российской Федерации с наибольшим уровнем младенческой смертности в четырех субъектах запланировано снижение этого показателя к 2018 году менее чем на 5 %, еще в четырех снижение составит от 5 % до 12,7 %, что ниже среднего уровня снижения показателя «Младенческая смертность» для этой группы субъектов Российской Федерации. Уровень младенческой смертности в 2012 году, плановое значение этого показателя в 2018 году и величина снижения для субъектов Российской Федерации с наибольшим уровнем младенческой смертности представлены на рисунке 10.

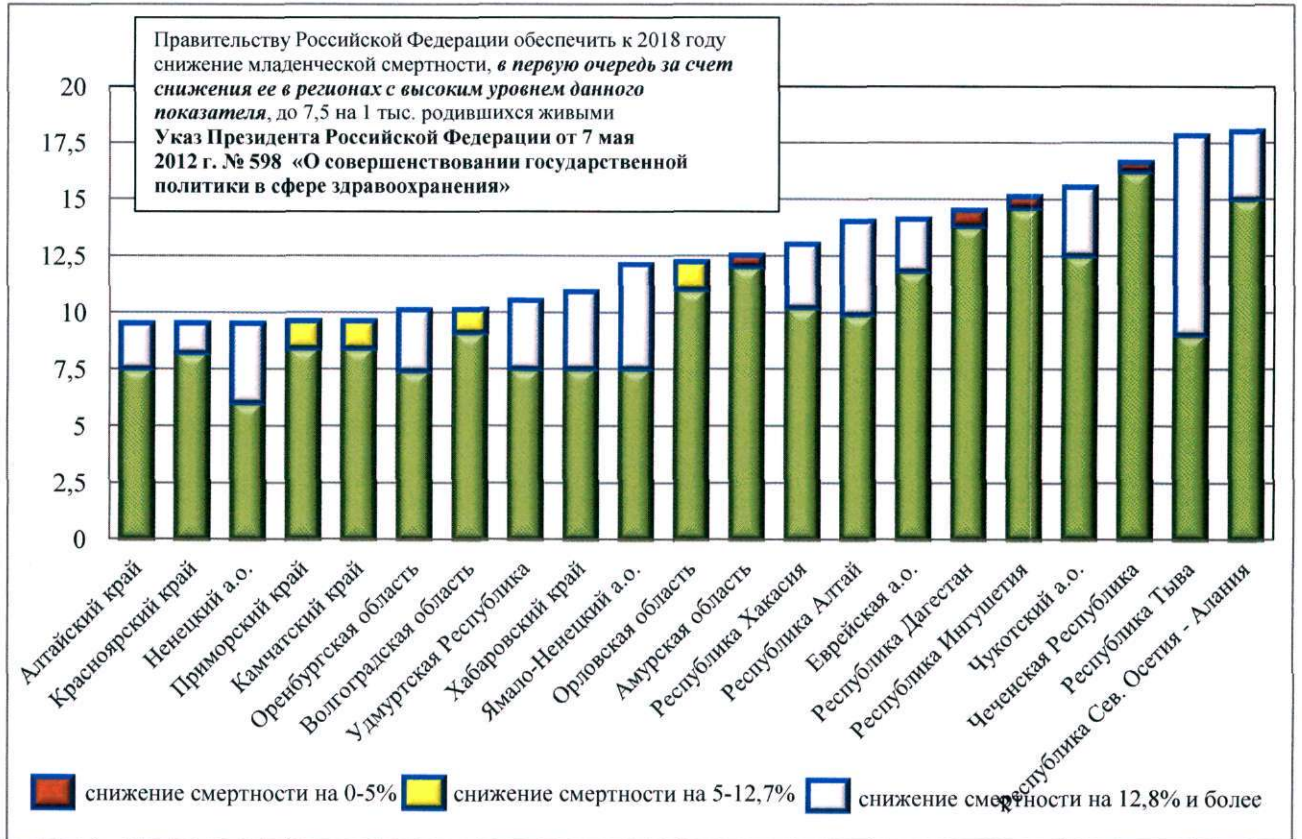


Рис. 10. Снижение младенческой смертности в субъектах Российской Федерации

При использовании показателей смертности от болезней для оценки результативности использования национальных ресурсов системой здравоохранения необходимо учитывать особенности возрастно-половой структуры населения страны. Отклонения от естественной структуры распределения населения по возрасту вследствие значительных исторических событий, таких как войны и революции, существенно сказываются при расчете величин показателей смертности от болезней. Вступление в преклонный возраст более многочисленной когорты населения на пике демографической «волны» увеличивает количество случаев смерти от болезней и показатели смертности, не изменяя при этом уровень смертности от этих болезней для данного возраста. Вариации показателей смертности от болезней вследствие особенностей распределения населения по возрасту за несколько лет могут быть так велики, что полностью перекроют эффект сокращения смертности от деятельности системы здравоохранения. Для устранения влияния возрастной структуры населения в статистике используют стандартизованные показатели смертности с использованием стандартов Всемирной организации здравоохранения. Сравнение значений показателей смертности от болезней системы кровообращения и от злокачественных новообразований и их стандартизованных значений по Российской Федерации, рассчитанных для международных сопоставлений, представлено в таблице 4.

Значения показателей смертности от болезней и стандартизованных показателей смертности в 2009–2010 годах для Российской Федерации

Название показателя	Год	Обычный показатель	Стандартизованный показатель
Смертность от болезней системы кровообращения	2009	801,0	423,5
	2010	806,4	421,2
Смертность от злокачественных новообразований	2009	204,9	124,1
	2010	203,1	122,5

Источники данных: статистический сборник «Россия и страны мира» 2012, табл. 2.14 «Смертность населения по причинам смерти»;

Изменение значения обычного показателя смертности от болезней системы кровообращения формально свидетельствует об ухудшении ситуации в 2010 году по сравнению с 2009 годом, хотя на самом деле, судя по значениям стандартизованного показателя, смертность по этой причине в одинаковых возрастах немного снизилась. Судя по величине смертности от злокачественных новообразований (обычный показатель), Российская Федерация занимает последнее место по этому показателю среди европейских стран, стандартизованный показатель дает обратную картину – Россия в числе лидеров европейских стран по борьбе с онкологическими заболеваниями.

К сожалению, в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 и в государственной программе «Развитие здравоохранения» используются обычные, нестандартизованные показатели смертности от болезней, что затрудняет оценку эффективности использования национальных ресурсов для снижения смертности населения от болезней вследствие возможного искажения значений показателей результативности вследствие влияния на них возрастной структуры населения.

Наряду с объективными показателями для оценки уровня развития здравоохранения воспользуемся субъективной оценкой. Такая оценка на регулярной основе, начиная с 2006 года, получается в результате опросов населения во всех субъектах Российской Федерации. Респонденты отвечают на вопрос: «На Ваш взгляд, в каком состоянии находится сейчас здравоохранение в регионе Вашего проживания?», давая один из ответов – хорошее, удовлетворительное или плохое состояние. Количество опрошенных – от 35 тысяч до 50 тысяч человек, погрешность результатов в целом по Российской Федерации – не превышает $\pm 1,7\%$.

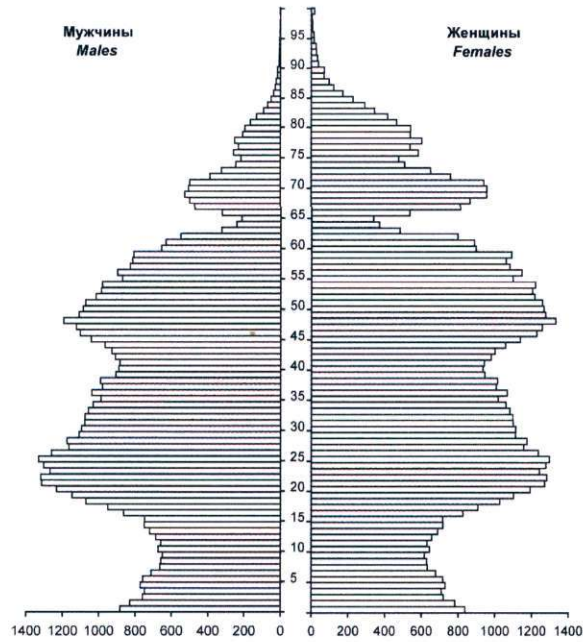


Рис. 11. Возрастно-половая структура населения страны в 2010 году

С момента начала проведения опросов наблюдается положительная динамика: количество положительных оценок состояния местного здравоохранения увеличилось с 42 % до более чем 50 % среди ответивших на этот вопрос. Динамика количества ответов на вопрос о состоянии здравоохранения в Российской Федерации представлена на рисунке 12.

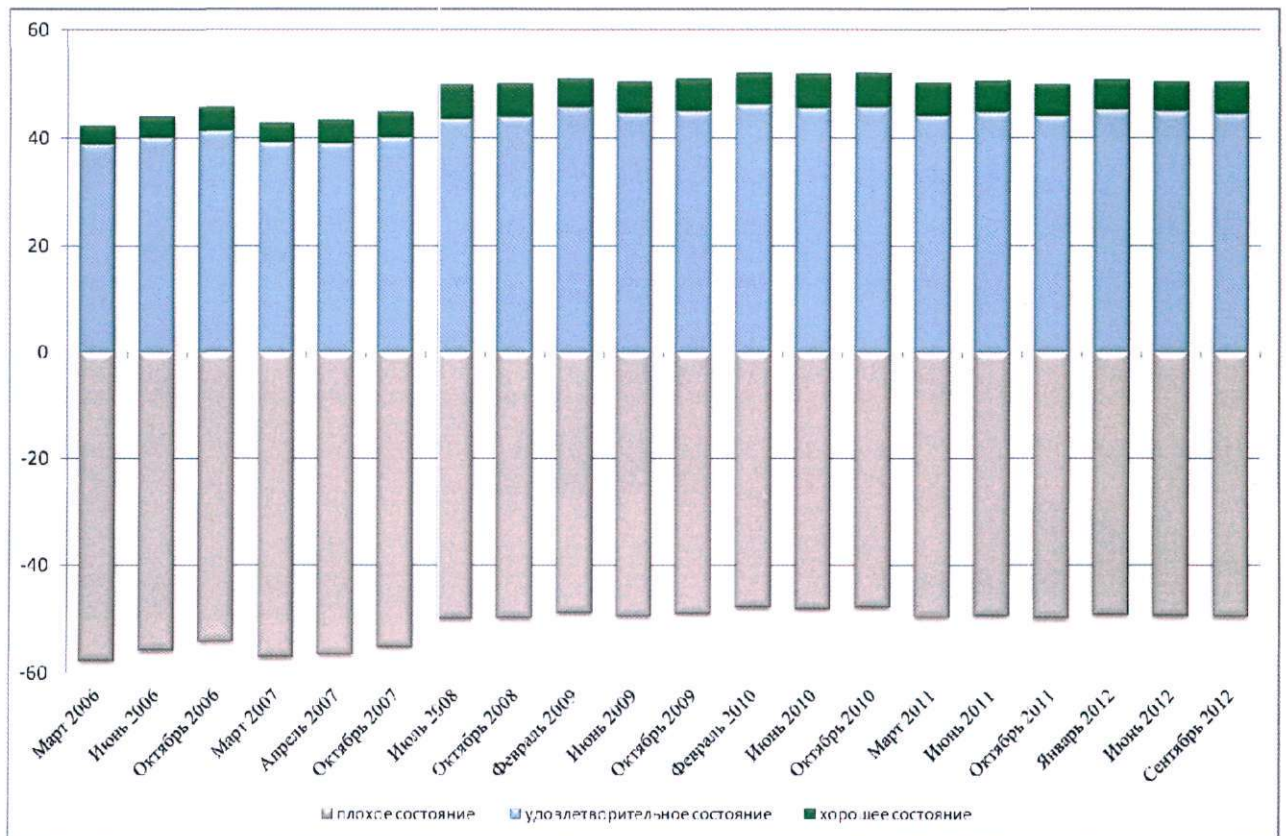


Рис. 12. Результаты опросов населения о состоянии здравоохранения

Оценку объема национальных ресурсов, направленных в сферу здравоохранения, будем производить по следующим показателям:

«Расходы бюджетной системы на здравоохранение (включает в себя расходы федерального бюджета, расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов, расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, расходы бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов)»;

«Частные расходы на здравоохранение (включает в себя расходы домашних хозяйств на платные медицинские услуги и покупку фармацевтических и медицинских товаров)»;

«Общие (суммарные) расходы на здравоохранение».

В период 1995–2012 годов общие расходы на здравоохранение в Российской Федерации составляли от 4,2 % до 7 % от объема валового внутреннего продукта. Форсированным сценарием развития предусмотрено существенное увеличение расходов на здравоохранение, которое к 2020 году составит 7 %, в том числе за счет роста расходов бюджетной системы – до уровня 5,4 %. Динамика изменения расходов из всех источников финансирования на здравоохранение в период с 1995 по 2012 год и прогноз финансирования до 2020 года представлены на рисунке 13.

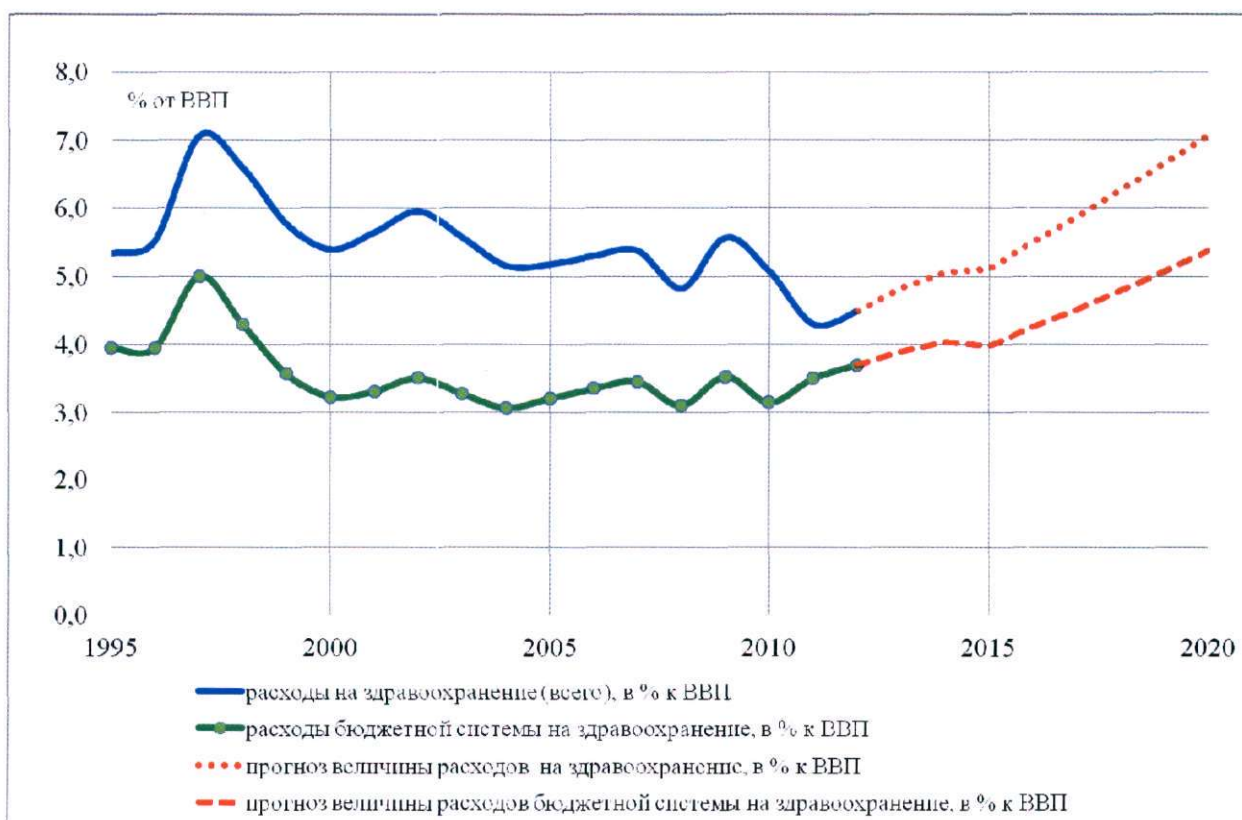


Рис. 13. Расходы на здравоохранение

В целях анализа эффективности использования национальных ресурсов в сфере здравоохранения сопоставим данные о динамике расходов на эту сферу и динамику показателей результативности. Для этого представим показатели результативности в сфере здравоохранения в относительных единицах, а данные об объемах использованных ресурсов – в сопоставимых единицах в расчете на душу населения. Полученный результат представлен на рисунке 14.

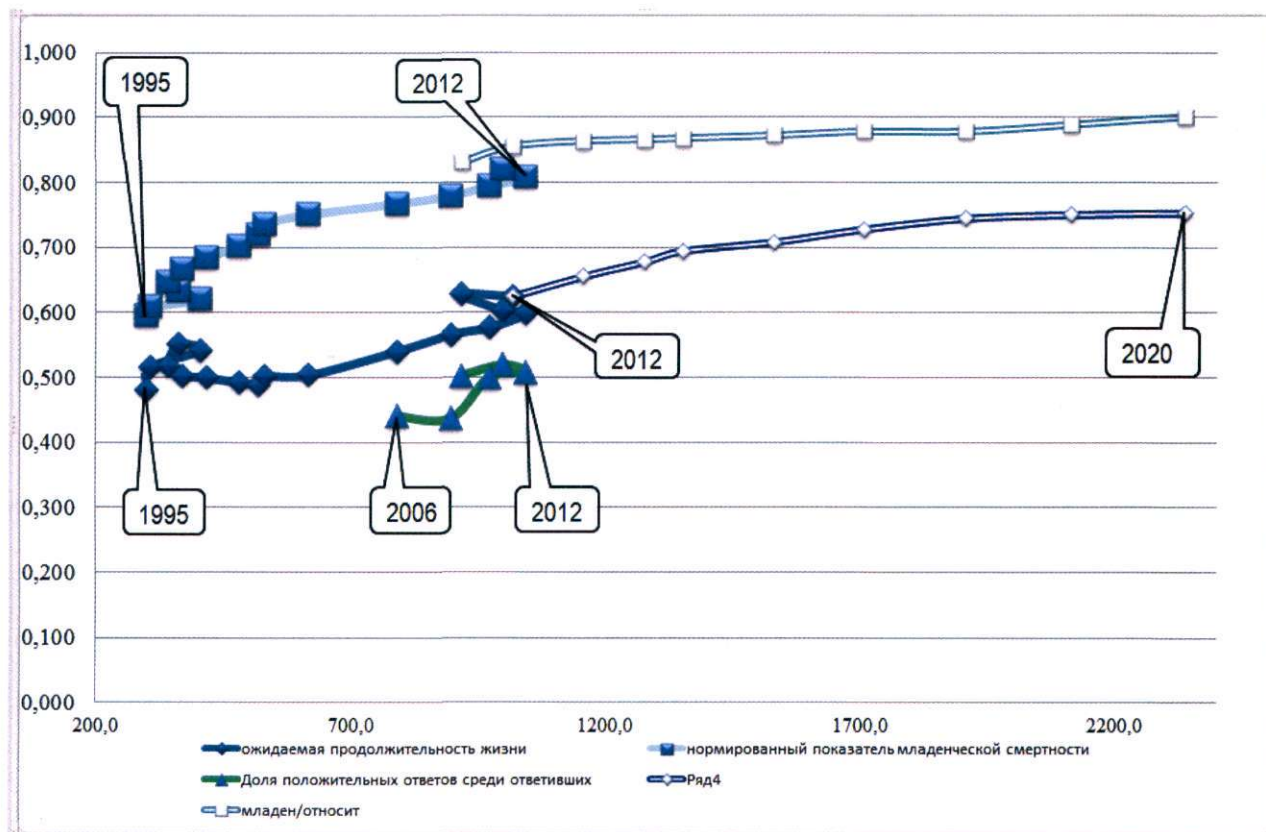


Рис. 14. Сопоставление объемов использования ресурсов и показателей результативности

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 в качестве приоритетных направлений экономической политики установлены повышение темпов и обеспечение устойчивости экономического роста, увеличение реальных доходов граждан Российской Федерации и достижения технологического лидерства российской экономики.

Форсированный сценарий социально-экономического развития, содержащийся в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, по построению обеспечивает достижение поставленных в пакете указов Президента Федерации от 7 мая 2012 года значений целевых показателей. В частности, рост реального объема валового внутреннего продукта, соответствующий различным сценариям социально-экономического развития, содержащимся в прогнозе, изображен на рисунке 15.

Одним из основных инструментов достижения поставленных целей должно стать техническое перевооружение экономики, ведущее к значительному росту производительности труда (к 2018 году в 1,5 раза

относительно уровня 2011 года). В свою очередь, техническое перевооружение и рост производительности труда в форсированном сценарии Прогноза осуществляются за счет значительного увеличения объема инвестиций в основной капитал (см. рисунок 15).

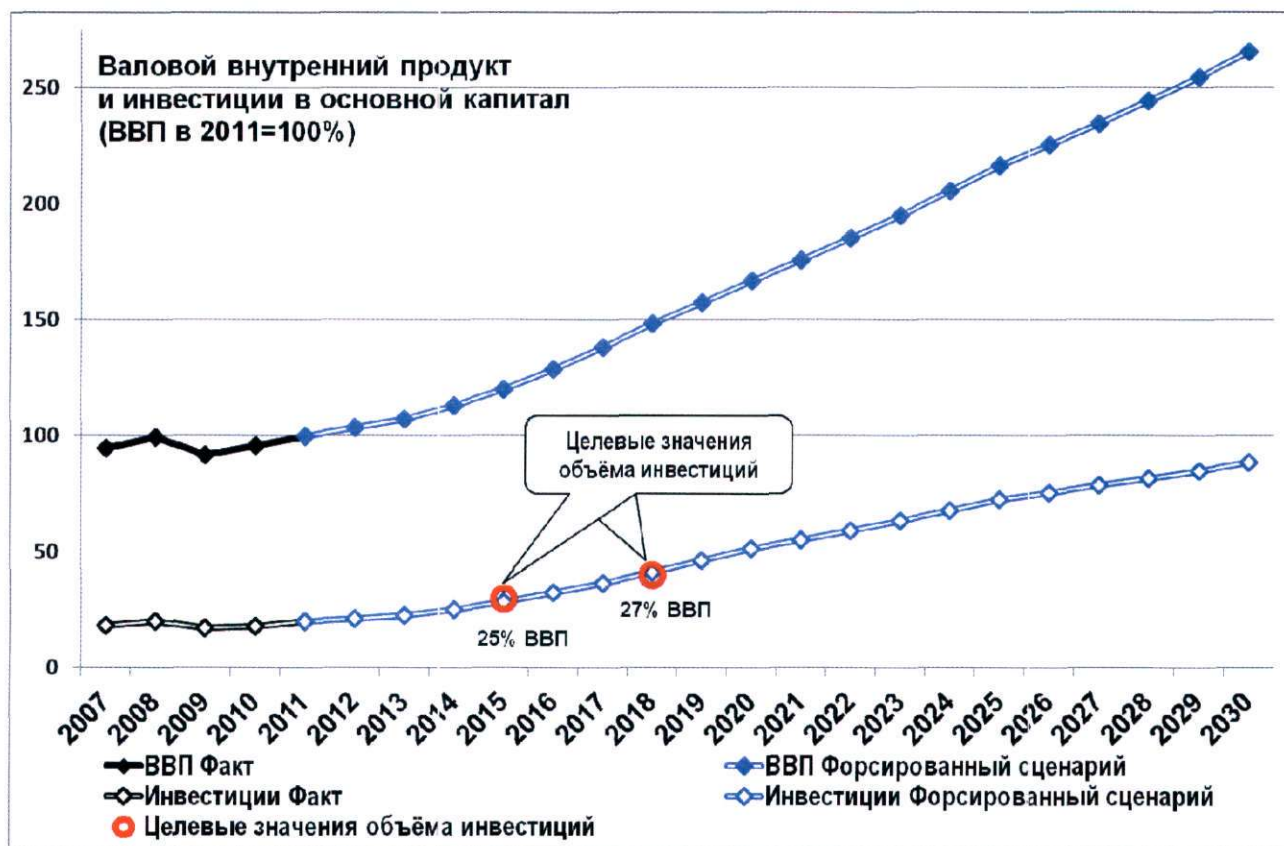


Рис. 15. Прогнозируемые объемы ВВП в сопоставимых ценах в соответствии с Прогнозом социально-экономического развития России до 2030 года

Усиление инвестиционного спроса потребует мобилизации дополнительных финансовых ресурсов. Несмотря на более высокую прогнозируемую норму сбережения домашних хозяйств, чем в других сценариях, опережающая потребность в масштабном финансировании инвестиционных программ приведет к необходимости повышения объемов заимствования недостающих ресурсов из-за рубежа, которые будут значительно выше соответствующих показателей консервативного и инновационного вариантов. Если в 2012 году Россия была чистым кредитором зарубежных стран (3,2 % ВВП), то в прогнозный период она станет чистым заемщиком. К 2018 году национальная экономика должна последовательно увеличить объемы чистого заимствования у остального мира до 4,7 % ВВП, а к 2020–2023 гг. – до 6,0–6,4 % ВВП. К 2030 году чистый приток капитала в частный сектор снизится до 2,7 % ВВП. Сальдо счета по текущим операциям будет находиться в отрицательной области на протяжении всего прогнозного периода (рисунок 16), что повышает уязвимость российской экономики по отношению к внешним шокам.

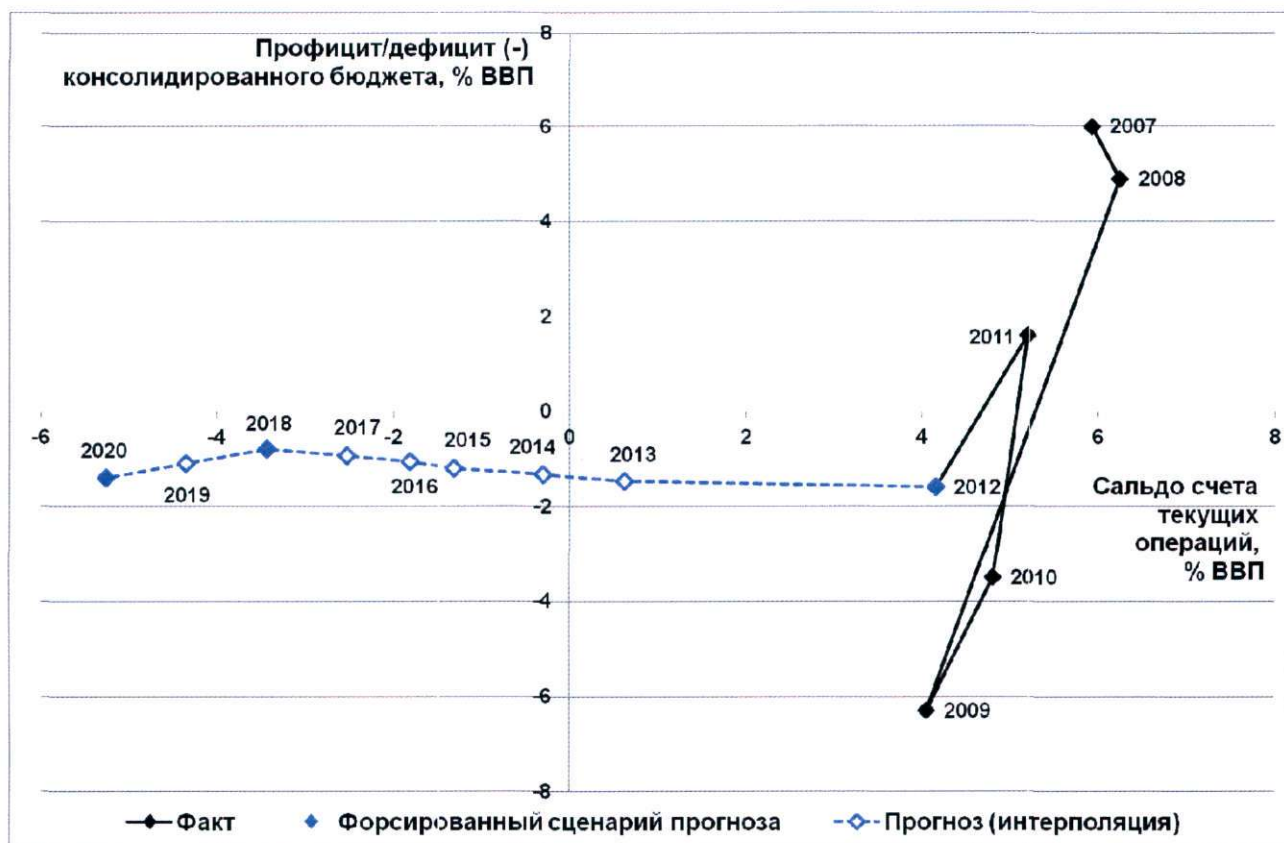


Рис. 16. Динамика сальдо счета текущих операций и профицита (дефицита) консолидированного бюджета Российской Федерации в рамках форсированного сценария долгосрочного прогноза

Форсированный сценарий предполагает максимизацию использования всех факторов роста характеризуется при этом усилением макроэкономической несбалансированности. Вариант предполагает значительный рост долгов всех секторов экономики как в абсолютном выражении так и по отношению к объему валового внутреннего продукта (рисунок 17). В прогнозе отмечается, что прогнозируемый уровень долговой нагрузки на сектора экономики ниже соответствующих значений государств, имеющих проблемы с обслуживанием долга. В частности указывается, что уровень задолженности нефинансовых организаций в 94 % ВВП, выше уровня текущей задолженности Канады (54 % ВВП), Бразилии (60 % ВВП), Германии (64 % ВВП), но существенно ниже уровня Великобритании (116 %), Франции (134 % ВВП), Японии (145 % ВВП) и Испании (186 % ВВП).

Одной из важнейших предпосылок увеличения притока иностранного капитала должно стать улучшение инвестиционного климата в стране. Решению этой задачи уделено значительное внимание. Содержащиеся в распоряжении Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 2096-р целевые значения показателей, используемых Всемирным банком для составления рейтинга удобства ведения бизнеса, обеспечивают значительное повышение в кратчайшие сроки положения Российской Федерации в указанном рейтинге. Однако заданные в том же распоряжении

целевые значения кредитных рейтингов, по оценкам ведущих мировых рейтинговых агентств, остаются на одном уровне на протяжении практически всего интервала прогнозирования. Незначительный рост кредитных рейтингов прогнозируется только в конце указанного интервала. Это означает, что стоимость кредита для российских заемщиков будет выше, чем для заемщиков развитых стран и, следовательно, нагрузка по обслуживанию долга может оказаться выше, чем у указанных стран.

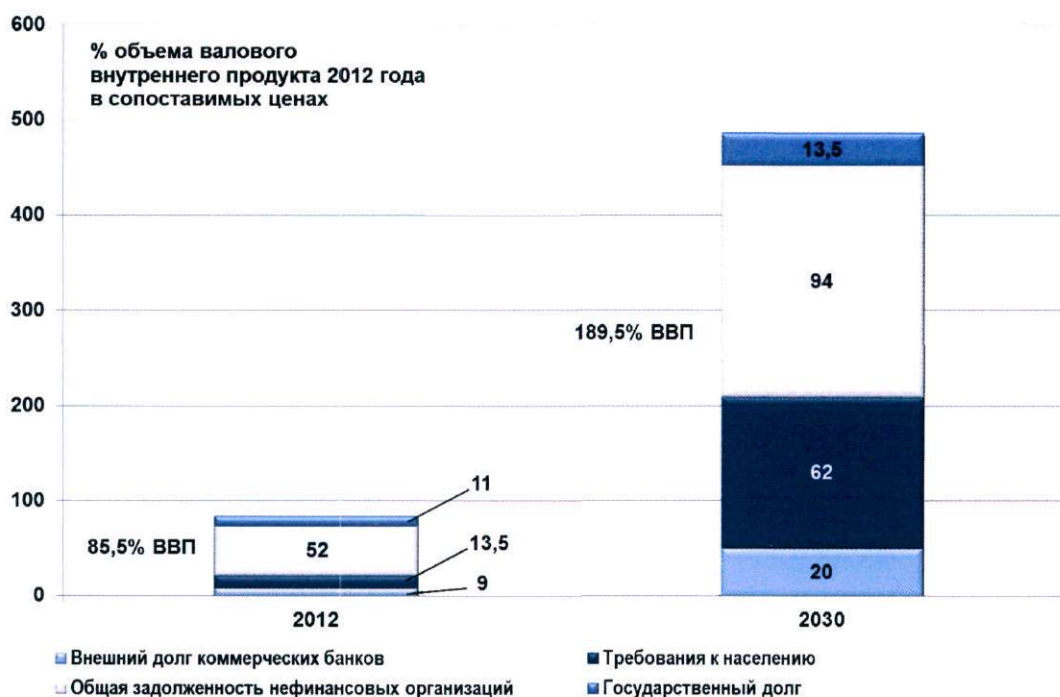


Рис. 17. Объем задолженности секторов экономики (отображены в процентах от ВВП 2012 года в сопоставимых ценах, подписаны доли от текущего объема ВВП)

По оценкам разработчиков, форсированный сценарий предполагает использование достаточно сложной модель управления и для государства, и для бизнеса. В частности, это связано с инвестированием в проекты по развитию высоких технологий и человеческого капитала с параметрами окупаемости, далеко выходящими за сложившиеся на рынке среднесрочные пределы. Основные барьеры вызваны дефицитом конкурентоспособных по мировым критериям профессиональных кадров как на уровне корпораций, так и государственного управления, неэффективностью механизмов координации усилий.

Таким образом, как отмечается в Прогнозе–2030, в сценарии форсированного развития создается достаточно высокая степень напряжения как в пропорциях деления располагаемого экономикой дохода между текущим потреблением и сбережением и целевого использования сберегаемого дохода на инвестиции, так и в плане зависимости роста от постоянного притока иностранных средств, в связи с чем формируются риски недостижения поставленных целей. Существенный рост внешнего долга и негативный счет

текущих операций повышают уязвимость российской экономики по отношению к внешним шокам.

В рамках Прогноза–2030 выделены несколько основных видов рисков, которые способны препятствовать достижению поставленных целей социально-экономического развития:

- возможные колебания (резкие падения) цен на нефть и другие сырьевые ресурсы, которые влияют не только на доходы экспортеров, но и на устойчивость бюджетного сектора, внутреннего спроса, а также позиции платежного баланса и обменного курса;

- возможное падение мирового спроса на российские углеводороды и неизбежное устойчивое значительное снижение мировых цен. В частности, такое развитие событий возможно при замедлении темпов роста развивающихся стран;

- возможные возмущения на мировых финансовых рынках и потоков международных капиталов, направляющихся в Российскую Федерацию, зависимость от которых повысится в связи с исчерпанием положительного сальдо платежного баланса;

- влияние мировых циклических кризисов и порождаемых ими волн конъюнктуры (подъемов и спадов). В частности, возможно катастрофическое снижение зарубежного спроса на продукцию высокотехнологичных секторов экономики, для которых, в рамках форсированного сценария развития, наличие такого спроса является одним из критически важных факторов развития.

В опубликованном в январе 2013 года докладе Всемирного экономического форума в Давосе²² отмечается высокий уровень вероятности реализации рисков, связанных с нестабильностью цен на энергоносители, резким спадом в экономиках развивающихся стран и возможностью нехватки ресурсов мировой финансовой системы (кризис ликвидности). Указанные риски весьма близки по описанию с выделенными Минэкономразвития России при составлении Прогноза–2030, а вероятность реализации всех этих рисков в ближайшие несколько лет оценивается как высокая или крайне высокая.

3.2. Анализ динамики показателей результативности использования национальных ресурсов развитых и развивающихся стран и групп стран в долгосрочной перспективе

Анализ результативности использования национальных ресурсов в здравоохранении проведен на том же наборе показателей, который использован для анализа по Российской Федерации, для стран, сгруппированных по уровню

²² Global Risks 2013. Eighth Edition. An Initiative of the Risk Response Network. Davos. – 2013. – 80 p.

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf

Глобальные риски 2013 года. Доклад Всемирного экономического форума (рабочий перевод). М.: Счетная палата Российской Федерации. Центр ситуационного анализа. – 2013. – 48 с.

экономического развития (группировка Всемирного банка на страны с низким, средним, выше и ниже среднего и высоким уровнем экономического развития). В результате были выявлены следующие особенности динамики и характера изменения показателей качества системы здравоохранения в зависимости от объемов использованных ресурсов.

1. Различные показатели результативности системы здравоохранения тесно связаны между собой и имеют характерные значения и параметры динамики для каждой группы выделенных по уровню развития стран. Соотношение величины ожидаемой продолжительности жизни и уровня младенческой смертности в период с 1980 по 2010 год и характер изменения показателей для каждой из групп стран представлен на рисунке 18.

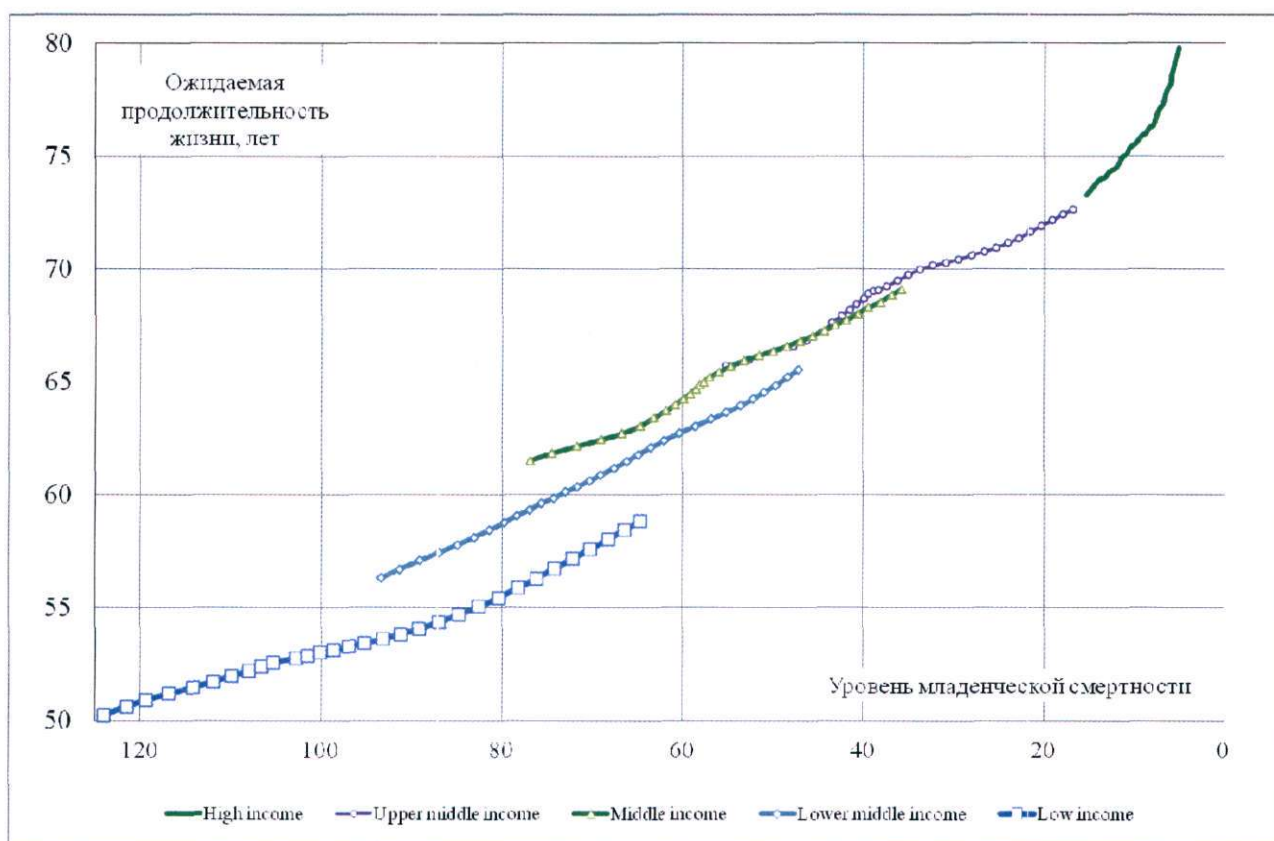


Рис. 18. Соотношение уровня младенческой смертности и ожидаемой продолжительности жизни для стран мира в 1980–2010 годах

В каждой из групп за 30 лет средняя ожидаемая продолжительность жизни увеличилась на 7–9 лет, а младенческая смертность уменьшилась в два-три раза.

2. Значение показателя «Ожидаемая продолжительность жизни при рождении» сложным образом зависит от объема ресурсов, используемых для здравоохранения. Для стран с низким уровнем экономического развития увеличение затрат на медицину в размере 7 долларов на человека в год увеличивает ожидаемую продолжительность жизни на один год. В странах со средним уровнем экономики для увеличения продолжительности жизни на год

требуется увеличить финансирование здравоохранения на 70 долларов на человека в год, а в высокоразвитых странах – более чем на 700 долларов. На рисунке 19 представлена зависимость изменения ожидаемой продолжительности жизни от уровня финансирования здравоохранения в странах с разным уровнем экономического развития.

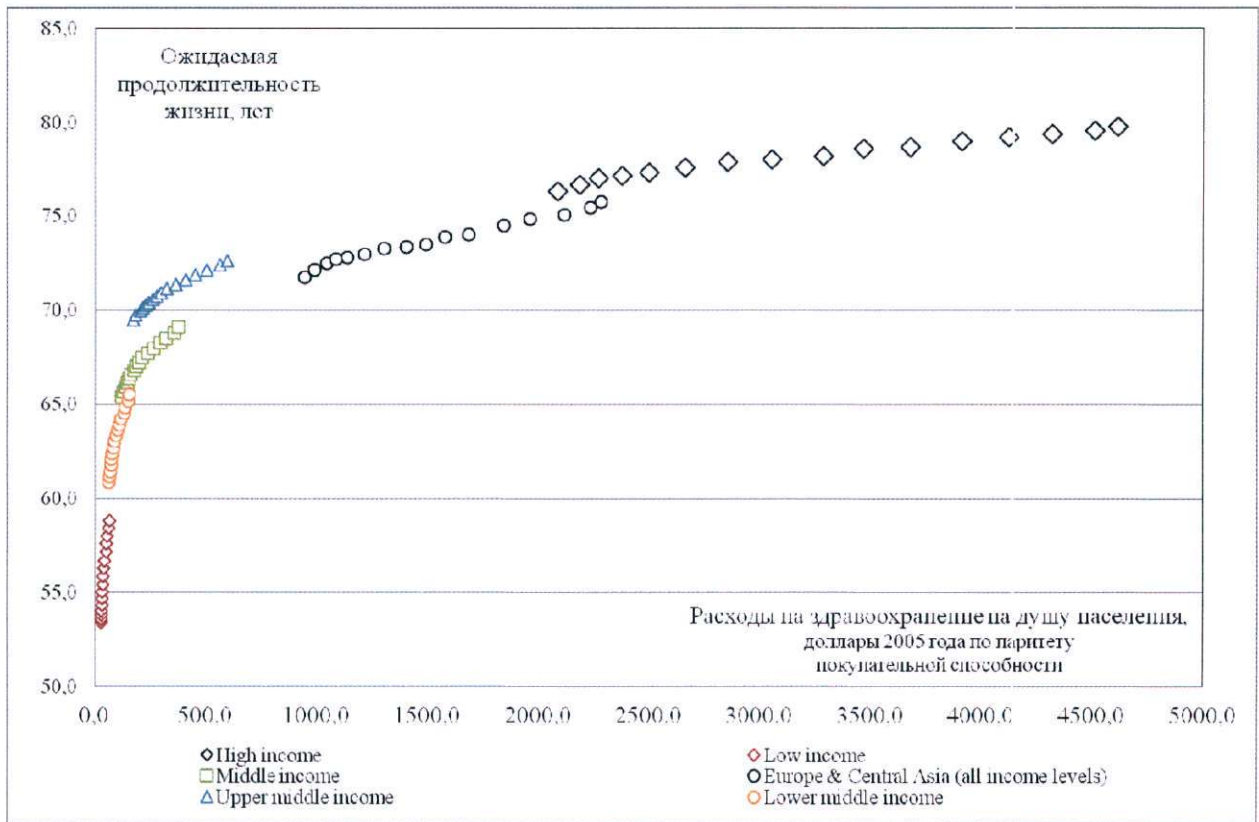


Рис. 19. Зависимость «ожидаемая продолжительность жизни – финансирование здравоохранения»

3. Характер зависимости показателя «младенческая смертность» от уровня финансирования здравоохранения аналогичен зависимости ожидаемой продолжительности жизни – по мере сокращения уровня младенческой смертности требуется резкое увеличение расходов для продолжения такого сокращения. Группа высокоразвитых стран в 1995 году при средних годовых затратах на здравоохранение 2 100 долларов сократила младенческую смертность до уровня 7,9 случаев на 1 000 родившихся живыми. К 2011 году это уровень сократился до 5 случаев при том, что затраты на здравоохранение увеличились в 2,4 раза и достигли средней величины 5 000 долларов на человека в год. Соотношение между показателем «младенческая смертность» и уровнем расходов на здравоохранение для групп стран с разным уровнем экономического развития в 1995–2011 годах представлено на рисунке 20.

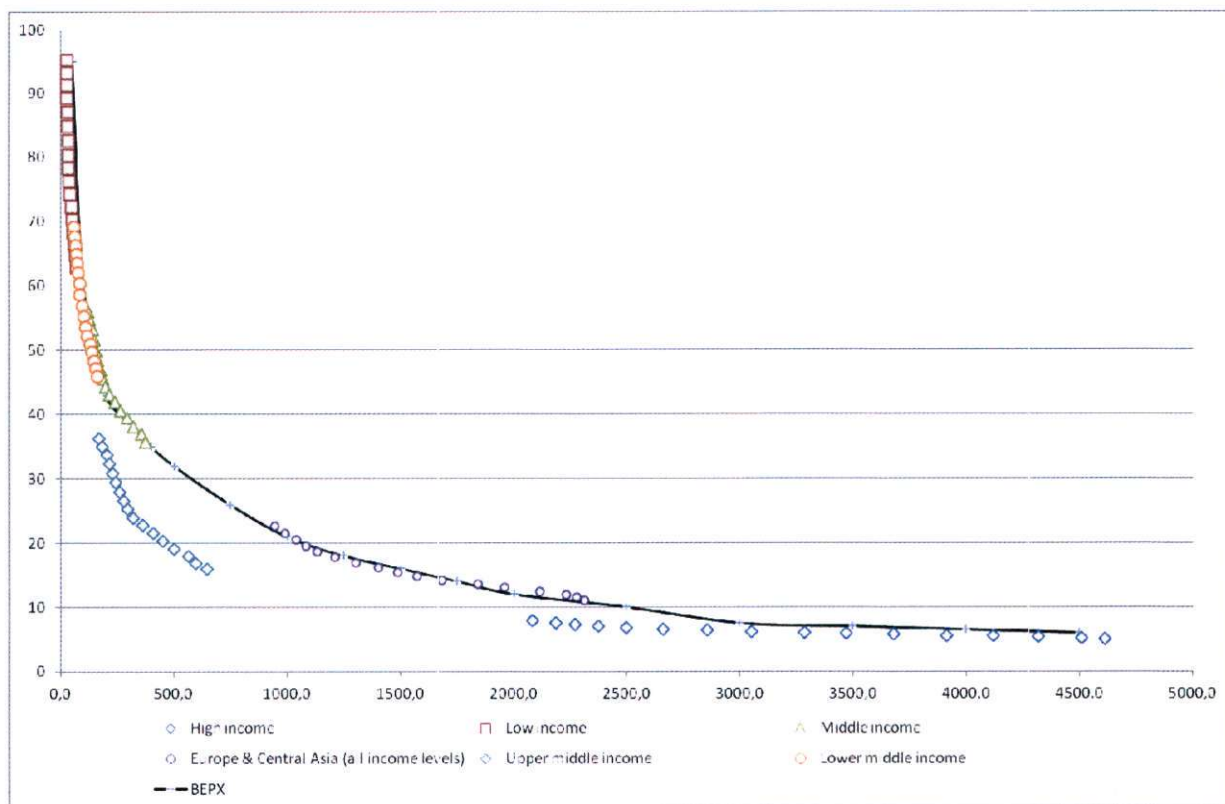


Рис. 20. Соотношение «младенческая смертность» – расходы на здравоохранение

3.3. Вычисление целевых значений показателей, содержащихся в стратегических документах Российской Федерации, в терминах наиболее широко используемых в международной практике комплексов показателей оценки результативности использования национальных ресурсов и сбалансированности развития

Используемые в международной практике комплексы показателей могут служить важным инструментом анализа темпов и сбалансированности социально-экономического развития. В этой связи представляется целесообразным исследовать возможность вычисления параметров целевого состояния, определенного стратегическими документами Российской Федерации в терминах международно-признанных комплексов национальных показателей. В качестве примера таких комплексов в настоящем разделе будут использованы Индекс развития человеческого потенциала ПРООН и Индекс лучшей жизни ОЭСР.

Состав показателей, входящих в состав Индекса развития человеческого потенциала ПРООН, и возможность их вычисления на основе значений целевых показателей, содержащихся в стратегических документах представлены в таблице 5.

Таблица 5.

№	Наименование показателя	Возможность его вычисления на основе значений целевых показателей в стратегических документах	Фактическое значение показателя в ИРЧП–2013	Планируемое значение показателя в 2018 г.
1.	Валовой национальный доход, долл. США по ППС на душу населения в сопоставимых ценах (2005 года)	Отсутствует среди целевых показателей. Может быть определен на основе информации, содержащейся в Прогнозе - 2030 о предполагаемой динамике величины показателей национальных счетов	14 461	18 900
2.	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	Является целевым показателем в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №606	69,1	74
3.	Ожидаемая продолжительность обучения при сохранении текущих условий образования	Отсутствует среди целевых показателей. Может быть вычислен косвенным образом на основе целевых показателей государственной программы «Развитие образования на 2013–2020 годы»	14,3	17
4.	Средняя продолжительность образования граждан в возрасте от 25 до 65 лет	Отсутствует среди целевых показателей. Может быть вычислен косвенным образом на основе информации, содержащейся в результатах Всероссийской переписи населения	11,7	11,9

На основании вычисленных таким образом целевых значений показателей может быть определено целевое значение Индекса развития человеческого потенциала в 2018 году. Это значение составляет 0,853, что при сравнении со значениями индекса для других стран мира дает 31 место в рейтинге. Для сравнения фактический рейтинг России в 2012 году оценивался на уровне 0,788 и соответствовал 55 месту (рисунок 21). Следует отметить, что интегральная оценка индекса вычисляется как среднее геометрическое оценок по направлениям оценивания. При этом величина такой оценки в пределах 0,1–0,2 % совпадает со средним арифметическим оценок по направлениям. Это свидетельствует о значительном уровне сбалансированности развития

Российской Федерации с точки зрения Индекса развития человеческого потенциала.

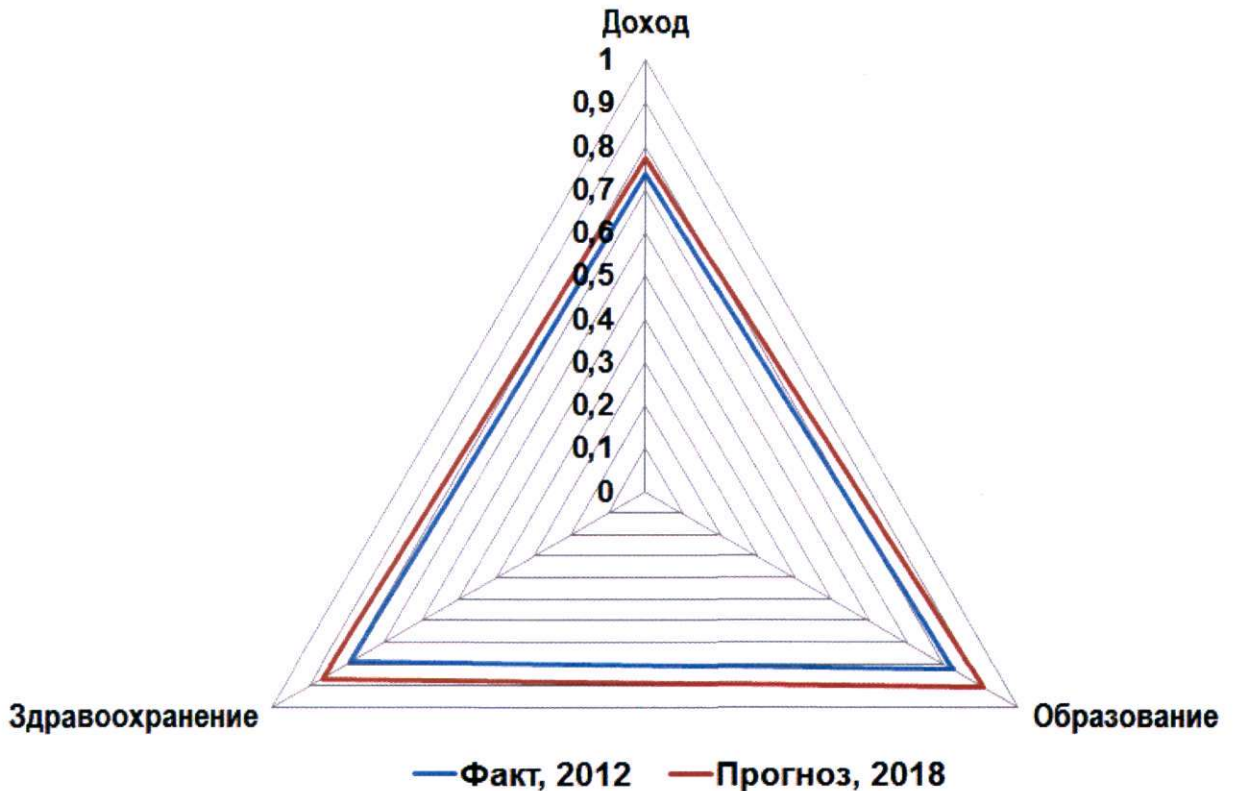


Рис. 21. Сопоставление фактической и запланированной к достижению в 2018 структуры Индекса развития человеческого потенциала

В ходе проведения 51-го Форума ОЭСР в мае 2012 года была опубликована обновленная версия Индекса лучшей жизни ОЭСР, включающая, помимо прочего, информацию о благосостоянии населения в России. Качество использовавшейся при этом информации было существенно ниже, чем в отношении других стран-участников ОЭСР. Так, из 24 показателей, используемых для вычисления Индекса лучшей жизни ОЭСР, при описании России использовались значения только 16, в то время как по остальным в распоряжении ОЭСР данные отсутствовали и использовались оценки полученные при помощи вспомогательных процедур. Для большинства стран-участников ОЭСР использовались значения 22–24 показателей. При этом использовавшиеся для описания благосостояния населения России значения показателей соответствуют различным годам в интервале 2002–2011 годов. Кроме того, публикуемые в отечественных статистических материалах показатели, несмотря на сходство названий, несколько отличаются по методике расчета от показателей использовавшихся при описании других стран.

В соответствии с решением Председателя Счетной палаты Российской Федерации от 8 июня 2012 г. работы по подготовке альтернативного набора исходной информации для вычисления Индекса лучшей жизни ОЭСР были запланированы и реализованы в рамках проведения данного экспертно-аналитического мероприятия. Сводные характеристики доступности

информации о значениях показателя Индекса лучшей жизни ОЭСР приведены в таблице 6. Цветокодовая индикация доступности информации по отдельным показателям в различных разрезах приведена в приложении 4. Подготовленный альтернативный набор значений показателей был передан представителям ОЭСР и будет использован при подготовке очередной версии Индекса лучшей жизни ОЭСР.

Таблица 6.

	Использовались показателей	Имеются данные	В том числе:			Данные отсутствуют
			Доступна динамика показателя за большую часть периода	Доступна динамика показателя за меньшую часть периода	Доступно одно наблюдение	
В среднем по стране						
В материалах ИЛЖ 2012	24 100 %	16 67 %	0 0 %	0 0 %	16 67 %	8 33 %
По результатам анализа	24 100 %	22 92 %	11 46 %	6 25 %	6 25 %	1 4 %
В разрезе 20-процентных групп с наибольшими и наименьшими доходами						
В материалах ИЛЖ 2012	13 100 %	8 62 %	0 0 %	0 0 %	8 62 %	5 38 %
По результатам анализа	13 100 %	9 69 %	4 31 %	1 8 %	4 31 %	4 31 %
В разрезе по полу						
В материалах ИЛЖ 2012	17 100 %	12 71 %	0 0 %	0 0 %	12 71 %	5 29 %
По результатам анализа	17 100 %	14 82 %	4 23 %	3 18 %	7 41 %	3 18 %

Вычисленный на основании внесенных изменений вариант Индекса лучшей жизни ОЭСР незначительно выше исходного значения (среднее арифметическое оценок по направлениям составляет 4,31–4,42, при исходном значении 4,35). Среднее геометрическое оценок по направлениям составляет 3,33–3,47 против 3,06 при использовании исходного набора данных. Отношение среднего геометрического и среднего арифметического составляет 0,77–0,78 для обновленного и 0,70 для исходного набора данных. Таким образом, при использовании более полного объема информации состояние дел в России оценивается как более сбалансированное. Оценки изменяются в пределах от 0 до 10.

Наибольшие изменения оценок по сравнению с исходным вариантом имело место по направлению оценивания «Жилье» за счет значительной невязки между фактическими значениями показателей и результатами заполнения пропусков данных. Сопоставление исходных и обновленных оценок Индекса лучшей жизни ОЭСР для России приведено на рисунке 22.



Рис. 22. Сопоставление оценок Индекса лучшей жизни ОЭСР на основе исходного и подготовленного в рамках экспертно-аналитического мероприятия наборов информации

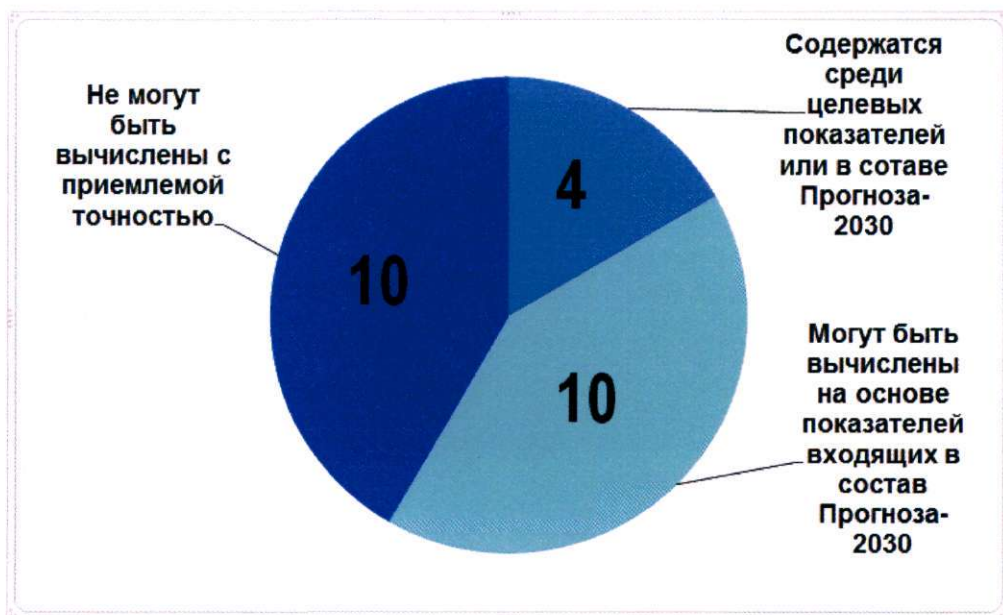


Рис. 23. Возможности вычисления прогнозных значений показателей входящих в состав Индекса лучшей жизни ОЭСР

По результатам анализа, аналогичного проведенному в отношении Индекса измерения человеческого потенциала, были определены целевые значения части показателей входящих в состав Индекса лучшей жизни (рисунок 23). По части показателей не удалось построить модель, связывающую их значения со значениями показателей, в терминах которых

были выражены цели социально-экономического развития Российской Федерации или входящих в состав Прогноза–2030. По указанным показателям в качестве прогнозного значения использовалась их оценка по состоянию на 2011 год.

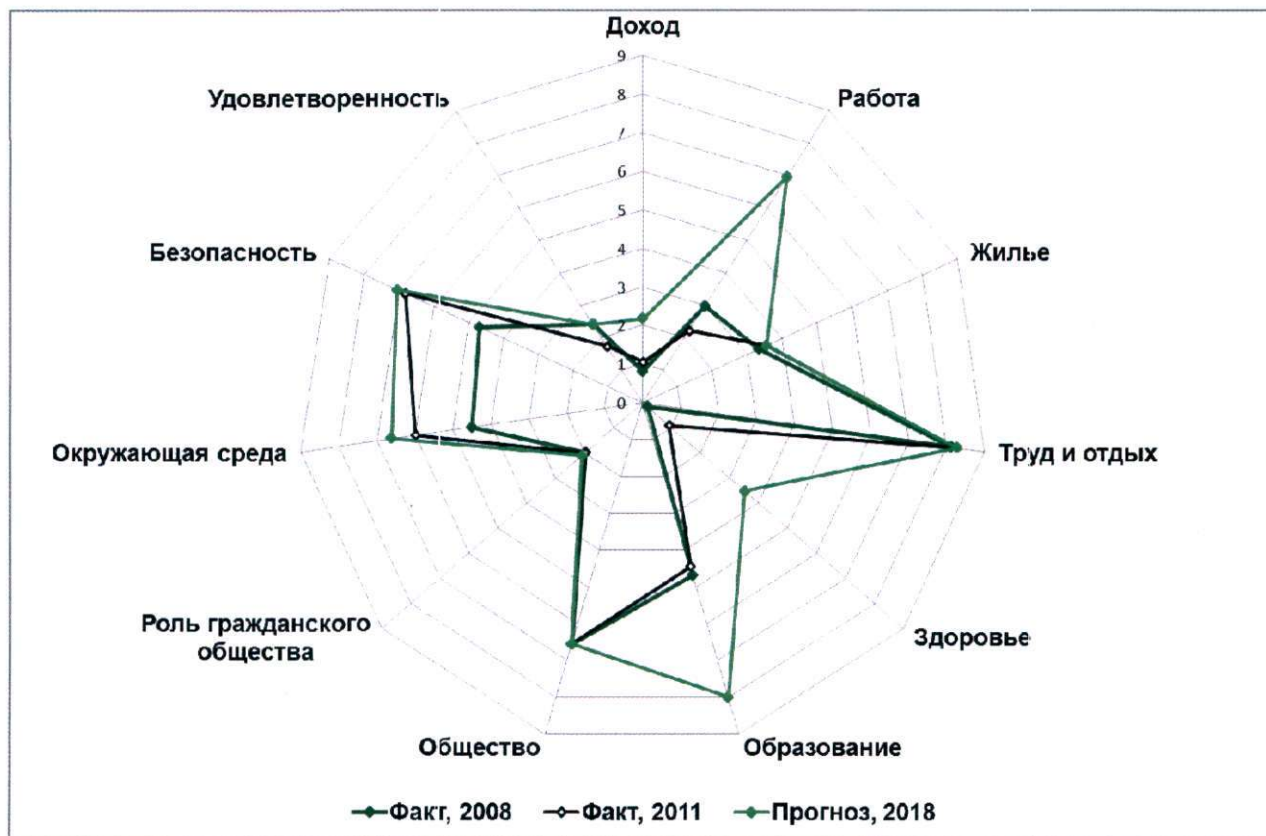


Рис. 24. Фактические и целевые значения оценок по направлениям Индекса лучшей жизни ОЭСР

Сопоставление фактических значений Индекса лучшей жизни ОЭСР в 2008 и 2011 годах с целевыми значениями показателей указывает на положительную динамику социально-экономического развития (рисунок 24). Средняя оценка по направлениям оценивания должна повыситься с 3,95 в 2011 году (3,65 в 2008 году) до 5,20 в 2018. При этом отношение среднего геометрического оценок по направлениям оценивания к среднему арифметическому аналогичных величин повысится с 0,78 в 2011 (0,70 в 2008 году) до 0,88 в 2018 год, что свидетельствует о том, что выбранное направление развития ведет к повышению сбалансированности оценок по направлениям.

3.4. Сравнительный анализ в долгосрочной перспективе динамики ключевых показателей результативности использования национальных ресурсов Российской Федерации и развитых и развивающихся стран

Сравнение исторических данных и прогноза изменения до 2020 года соотношения величины ожидаемой продолжительности жизни и уровня

младенческой смертности для Российской Федерации с аналогичными данными по группам стран с разным уровнем экономического развития (рисунок 25) показало, что соотношение величины ожидаемой продолжительности жизни и уровня младенческой смертности для Российской Федерации существенно отличается от аналогичного соотношения для большинства стран мира за счет меньшей на 7–9 лет ожидаемой продолжительности жизни в сравнении со странами с близкой по уровню величиной младенческой смертностью. Реализация форсированного сценария развития позволит сократить это различие до 2–3 лет ожидаемой продолжительности жизни.

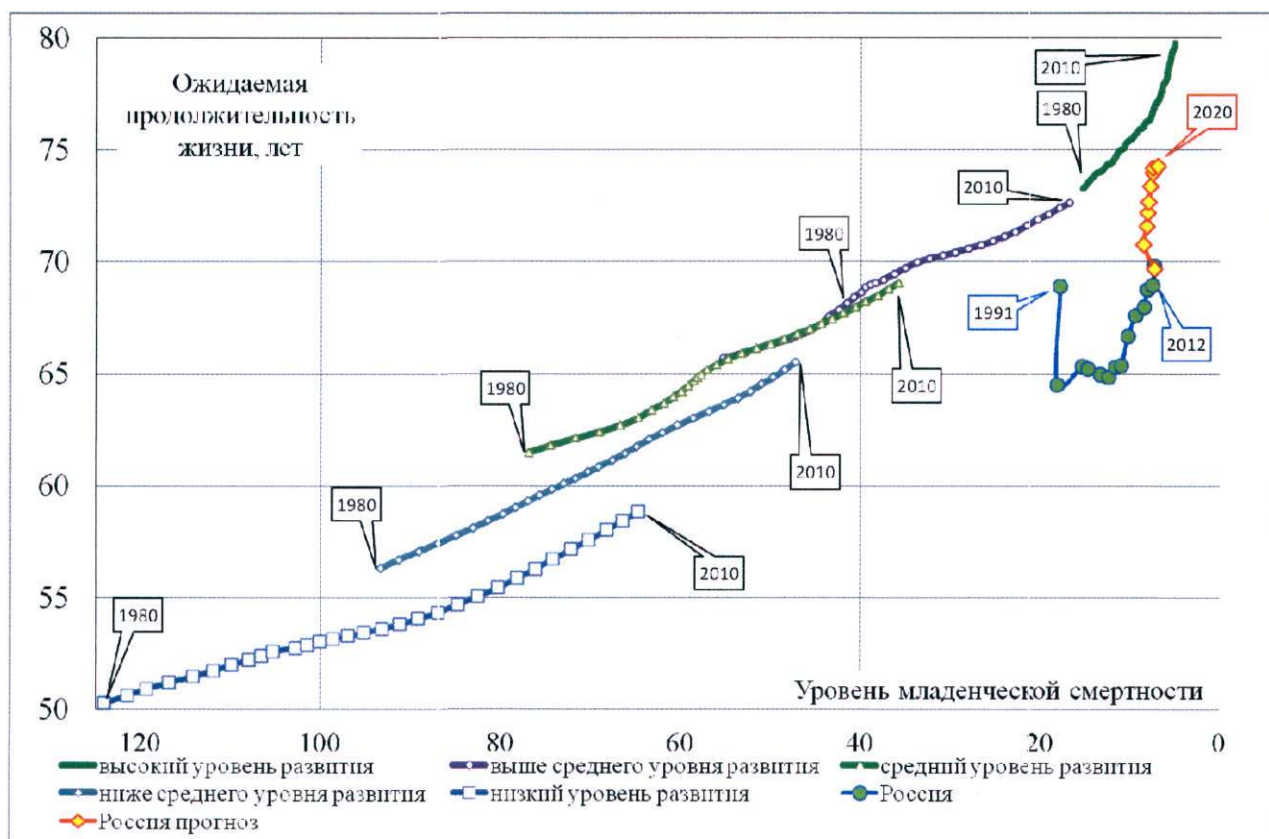


Рис. 25. Сравнение соотношения уровня младенческой смертности и ожидаемой продолжительности жизни для стран мира и Российской Федерации

В результате анализа и сравнения зависимости изменения ожидаемой продолжительности жизни от уровня финансирования здравоохранения в Российской Федерации и группах стран с разным уровнем экономического развития установлено следующее:

1. В период с 1995 по 2005 год уровень расходов на здравоохранение в Российской Федерации увеличился с 300 до 600 долларов по паритету покупательной способности 2005 года на человека, что, однако, не привело к заметному росту ожидаемой продолжительности жизни (произошло увеличение на один год за 10 лет).

2. С 2005 года по 2010 год расходы на здравоохранение в Российской Федерации увеличились до 1 000 долларов на человека, ожидаемая

продолжительность жизни выросла на 3,6 года, соотношение «рост затрат – увеличение целевого показателя» составило 105 долларов расходов на 1 год прироста ожидаемой продолжительности жизни, что соответствует среднестатистическим темпам роста для стран с аналогичным уровнем расходов на здравоохранение (рисунок 26).

3. Планируемое увеличение ожидаемой продолжительности жизни на 4,3 года (до величины 74 года в 2018 году) предполагается обеспечить за счет увеличения расходов на здравоохранение до 1 900 долларов по паритету покупательной способности 2005 года на человека, соотношение «затраты – рост» составит 207 долларов на обеспечение прироста показателя на 1 год. Это значение в 1,75 раза ниже среднестатистического для стран с аналогичным уровнем затрат на здравоохранение (в диапазоне расходов 1000–2000 долларов оно составляет 360 долларов на 1 год роста).

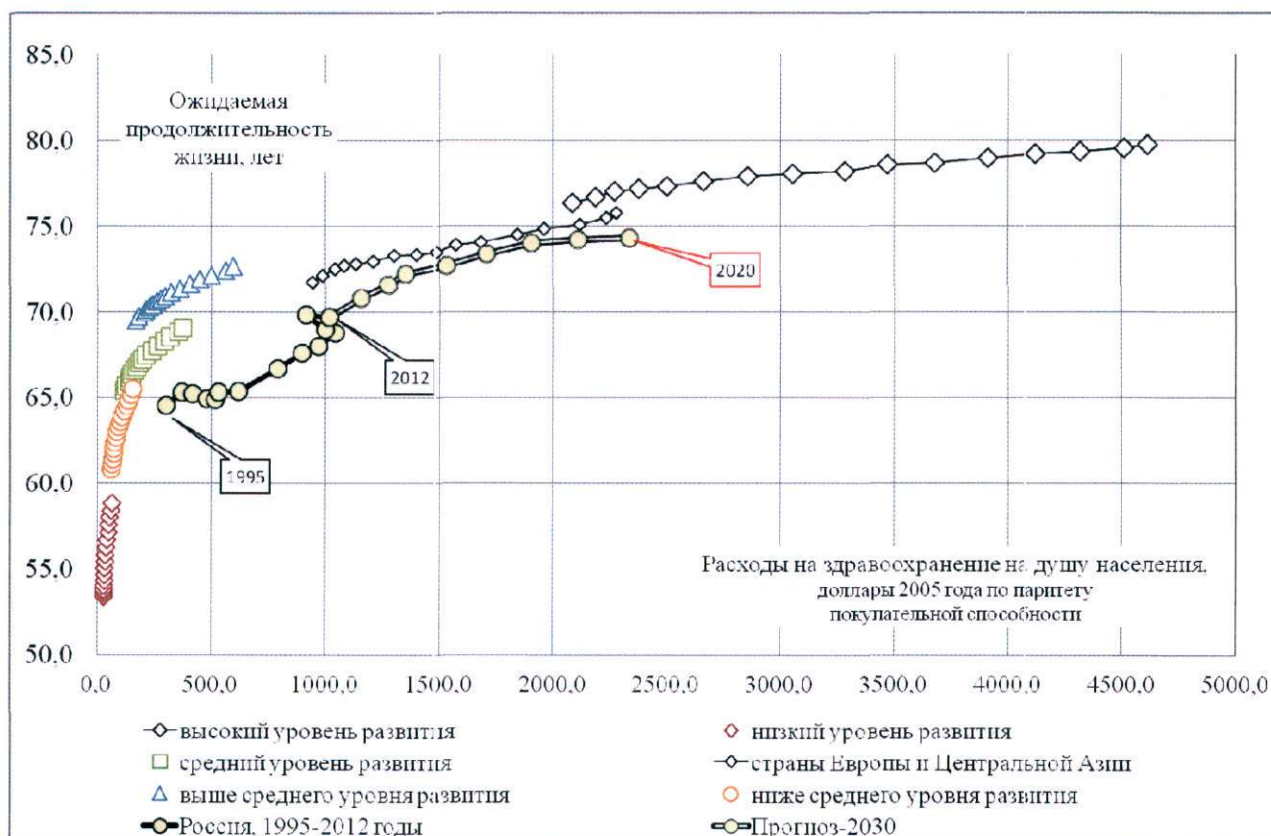


Рис. 26. Изменение ожидаемой продолжительности жизни от уровня затрат на здравоохранение

Сравнение зависимости уменьшения уровня младенческой смертности от уровня расходов на здравоохранение в Российской Федерации и группах стран с разным уровнем экономического развития демонстрирует хорошее совпадение характера уменьшения данного показателя в Российской Федерации в 1995–2010 годах со среднестатистическим характером такого уменьшения для развитых и развивающихся стран мира (рисунок 27). Особенностью дальнейшего уменьшения достигнуто в Российской Федерации уровня показателя «Младенческая смертность» является кратный рост расходов на

здравоохранение, обеспечивающий уменьшение младенческой смертности. Прогноз–2030 содержит согласованное с уровнем затрат на здравоохранение в 2018 году планируемое значение показателя «Младенческая смертность», соответствующее среднестатистическим зависимостям для развитых стран.

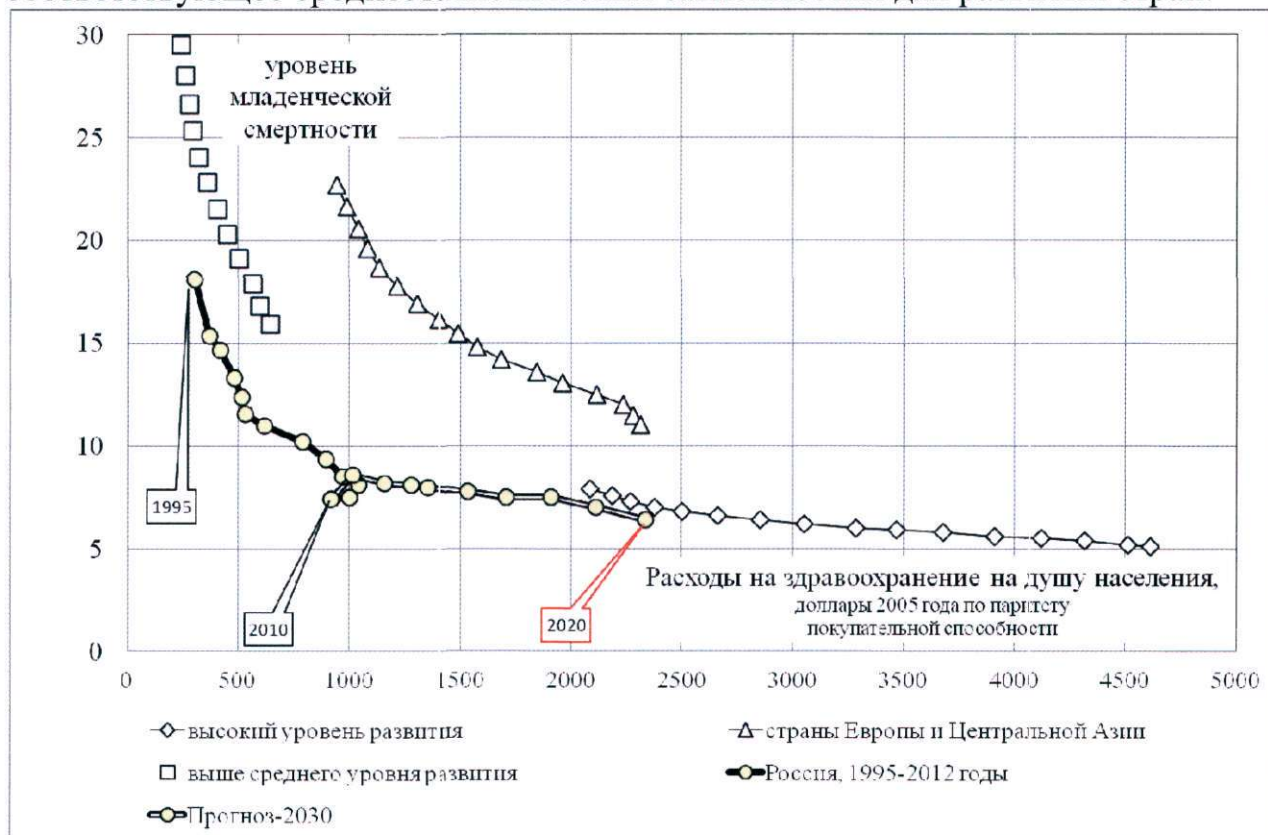


Рис. 27. Уменьшения уровня младенческой смертности от уровня расходов на здравоохранение

Выводы:

1. Переход на программные принципы формирования бюджета усиливает роль комплексов целевых показателей, позволяющих оценить уровень и темпы социально-экономического развития в соответствии с национальными ценностями и стратегическими целями.

2. Действующая в Российской Федерации система стратегического планирования включает в себя документы, определяющие основные направления и приоритеты социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу. Это, в первую очередь, пакет указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, определяющий направление, цели и ориентиры государственной политики в важнейших сферах жизнедеятельности страны. Из 55 показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти на федеральном уровне, содержащихся в данных указах, 24 были использованы при формировании Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года. 31 показатель из состава показателей, включенных в пакет указов, отражения в ОНДП-2018 не нашел.

3. Существующая система информационного обеспечения указанных комплексов целевых показателей в целом обеспечивает возможность использования показателей для целей стратегического управления. К настоящему моменту по большинству целевых показателей осуществляется статистическое наблюдение. По ряду вновь введенных показателей первые результаты статистического наблюдения будут получены начиная с I квартала 2013 года.

4. Проведенный анализ международного опыта показал значительное увеличение внимания со стороны большого количества стран и ведущих международных организаций к проблеме разработки и применения комплексов показателей результативности использования национальных ресурсов. Частотный анализ использования терминов, проведенный на основании накопленной тематической базы знаний, включающей 1465 публикаций, показал, что наиболее часто при описании проблемы выбора ключевых показателей результативности используются термины: доходы (income), здравоохранение (health), образование (education), окружающая среда (environment), жилищные условия (housing), безопасность (safety), рабочие места (jobs).

5. В основании большинства используемых в настоящее время в международной практике составных индексов и комплексов показателей результативности использования национальных ресурсов лежит рекомендация Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса о необходимости учета при оценивании только характеристик достигнутых конечных результатов, а не использованных ресурсов. В целях реализации функций высших органов внешнего государственного контроля в части оценки реализуемости и результативности государственных программ представляется целесообразным использование комплексов показателей, включающих в себя как характеристики затраченных ресурсов, так и промежуточных и конечных результатов. При этом характеристики достигнутых результатов должны учитывать субъективные оценки населением уровня достижения поставленных целей. Разработанная в ходе мероприятия когнитивная карта оценивания позволяет получать численные характеристики результативности использования национальных ресурсов с учетом перечисленных требований.

6. С целью получения оценки ожидаемых целевых эффектов в терминах наиболее широко используемых в мировой практике комплексов показателей, осуществлены вычисление и анализ значений Индекса развития человеческого потенциала ПРООН и Индекса Лучшей жизни ОЭСР при условии достижения целей социально-экономического развития России, установленных стратегическими документами Российской Федерации. Оценка уровня социально-экономического развития в терминах Индекса развития человеческого потенциала выросла до 0,853 в 2018 году (31 место в рейтинге стран по данным 2012 года) по сравнению с 0,788 в 2012 году (55 место). Оценка Индекса лучшей жизни ОЭСР выросла с 3,95 в 2011 году до 5,20 в 2018

году, при этом сбалансированность оценок по направлениям оценивания Индекса лучшей жизни ОЭСР также улучшилась. Таким образом, успешная реализация поставленных целей в терминах международных показателей однозначно интерпретируется как значительное повышение уровня социально-экономического развития и улучшение качества жизни населения Российской Федерации.

7. В ходе проведения мероприятия было установлено, что набор необходимых нормативных документов, установленные значения целевых показателей конечных результатов, статистическая информация, необходимая для проведения международных сопоставлений, и накопленная информация о субъективных оценках населением состояния дел только в сфере здравоохранения обеспечивают возможность проведения сравнительного анализа динамики ключевых показателей результативности использования национальных ресурсов в долгосрочной перспективе.

8. Оценка эффективности использования национальных ресурсов для снижения смертности от болезней системы кровообращения и от новообразований при использовании номинальных показателей смертности от указанных причин содержит связанные с влиянием половозрастной структуры населения погрешности, масштаб которых может превышать эффекты от реализации управляющих воздействий. Для корректного осуществления управления снижением смертности населения от указанных причин целесообразно использовать рекомендованные Всемирной организацией здравоохранения стандартизированные показатели смертности.

9. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 предусмотрено снижение младенческой смертности в первую очередь за счёт снижения её в регионах с высоким уровнем данного показателя. Планы реализации государственной программы «Развитие здравоохранения» не соответствуют данному требованию указа.

10. Сопоставительный анализ динамики совокупных расходов в сфере здравоохранения и достигнутых значений показателей, характеризующих конечные результаты использования национальных ресурсов, показал, что принятое в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года соотношение увеличения расходов в сфере здравоохранения и увеличения ожидаемой продолжительности жизни оказывается в 1,75 раза ниже, чем среднее по группе стран с аналогичными уровнями расходов на здравоохранение, что может свидетельствовать о значительных рисках недостижения запланированных целевых эффектов.

11. В число приоритетных направлений экономической политики определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №596 входят повышение темпов и обеспечение устойчивости экономического роста. Результаты проведенного анализа форсированного сценария социально-экономического развития, содержащегося в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года

(далее – Прогноз-2030) показывают существование значительных рисков. Высокая вероятность реализации рисков событий подтверждается результатами Всемирного экономического форума в г. Давосе (январь 2013 г.). При реализации форсированного сценария происходит снижение характеристик устойчивости экономического развития, таких как общая долговая нагрузка на экономику и сальдо счета текущих операций. При прогнозируемых значениях указанных показателей возможности государства по противодействию неблагоприятным последствиям реализации рисков событий будут существенно ограничены. Таким образом, существуют значительные риски недостижения определенных Указом Президента Российской Федерации целевых эффектов.

12. Осуществление сравнительного анализа с применением предложенного метода, основанного на сопоставлении динамики ключевых показателей результативности использования национальных ресурсов по широкому набору стран в долгосрочной перспективе, позволяет получать углубленные оценки о реалистичности планов достижения поставленных целей, достаточности ресурсов и устойчивости развития.

Предложение:

Направить отчет о результатах настоящего экспертно-аналитического мероприятия в установленном порядке в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации.

- Приложение: 1. Недостатки информационного обеспечения реализации указов Президента Российской Федерации на 5 л. в 1 экз.
2. Результаты кластерного и семантического анализа на 6 л. в 1 экз.
3. Цветокодовые таблицы доступности информации для оценки Индекса лучшей жизни ОЭСР на 3 л. в 1 экз.

Аудитор



А.А. Пискунов

**Недостатки информационного обеспечения реализации указов
Президента Российской Федерации**

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики" содержит указание Правительству Российской Федерации обеспечить создание ежегодно в период с 2013 по 2015 год до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов (пункт 1, подпункт «а», абзац 7), а также разработать до 1 ноября 2012 г. комплекс мер, направленных на повышение эффективности реализации мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов, на обеспечение доступности профессионального образования, включая совершенствование методов профессиональной ориентации детей-инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, на подготовку специализированных программ профессионального обучения инвалидов с учетом особенностей их психофизического развития и индивидуальных возможностей, а также индивидуальных программ реабилитации инвалидов, на создание условий для повышения уровня занятости инвалидов, в том числе на оборудованных (оснащенных) для них рабочих местах (подпункт «в» пункта 2). Однако распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1921-р, утвердившее указанный комплекс мер, предусматривает только ограниченное по времени ведомственное наблюдение за реализацией указанных мер без включения показателей, характеризующих состояние дел в области содействия профессиональному обучению и трудоустройству инвалидов, в Федеральный план статистических работ.

Распоряжением № 1921-р предусмотрена организация мониторинга трудоустройства и закрепляемости на оборудованных (оснащенных) рабочих местах инвалидов и потребности незанятых инвалидов трудоспособного возраста в трудоустройстве, открытии собственного дела (мероприятие 1, ответственные исполнители: Минтруд России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общероссийские общественные организации инвалидов) и мониторинга наличия в учреждениях профессионального образования условий для получения профессионального образования инвалидами и лицами с ограниченными возможностями здоровья (мероприятие 8, ответственные исполнители: Минобрнауки России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, имеющие в ведении федеральные государственные учреждения профессионального образования, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общероссийские общественные

организации инвалидов) с ежегодным (с 2013 по 2015 год) докладом в Правительство Российской Федерации. Таким образом, данные о количестве существующих и созданных специальных рабочих мест для инвалидов, трудоустройстве инвалидов и потребности незанятых инвалидов трудоспособного возраста в трудоустройстве, а также наличия в учреждениях профессионального образования условий для получения профессионального образования инвалидами не включены в Федеральный план статистических работ, что исключает возможность оценки после 2015 года результатов реализации мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов, обеспечения доступности профессионального образования, создания условий для повышения уровня занятости инвалидов.

2. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – закон о кадастре) до 1 января 2013 г. государственный учет зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства осуществлялся органами кадастрового учета и специализированными государственными и муниципальными организациями технической инвентаризации (БТИ). Таким образом, предполагалось, что Порядок государственного технического учета объектов капитального строительства, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 1997 г. № 1301 «О государственном учете жилищного фонда в Российской Федерации» (далее – постановление Правительства № 1301), который является основополагающим нормативным документом для ведения официального статистического учета жилищного фонда будет действовать до 31 декабря 2012 г.

Статьей 3 Закона о кадастре установлено, что с 1 января 2013 г. государственный учет зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства возлагается на подведомственные Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии государственные бюджетные учреждения (органы кадастрового учета). В связи с чем, с 1 января 2013 г. постановление Правительства № 1301 вступает в противоречие с Законом о кадастре и должно прекратить свое действие, поскольку функции систематизирования сведений о недвижимом имуществе возложены на органы кадастрового учета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 67 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» внесены изменения в пункт 5 постановления Правительства № 1301, в связи с чем, указанное постановление действовало после 1 января 2013 г.

Непринятие до 30 января 2013 г. решения по вопросу нормативно-правового регулирования государственного учета жилищного фонда, препятствовало выполнению Федеральной службой государственной статистики функции по формированию официальной статистической информации о наличии, благоустройстве и движении жилищного фонда в частности, показателя «Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда» включенного Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012г. № 1199 в систему показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

3. В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» Росстат осуществляет федеральные статистические наблюдения за деятельностью субъектов малого и среднего бизнеса путем проведения сплошных статистических наблюдений один раз в пять лет и выборочных статистических наблюдений на основе представительной (репрезентативной) выборки.

В целях разработки необходимой официальной статистической информации осуществляется формирование информационной базы субъектов малого и среднего предпринимательства на основе имеющихся в органах государственной статистики данных с использованием критериев, установленных Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ

«О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

По информации Росстата типизация отдельных предприятий носит условный характер, связанный с недостатком информации о них в органах государственной статистики. Таким образом, трудности по отнесению части предприятий к конкретной категории хозяйствующих субъектов обусловлены, в частности, отсутствием в органах государственной статистики данных о средней численности работников организаций, являющихся субъектами малого предпринимательства, наблюдаемых по законодательству на выборочной основе.

Необходимым условием проведения эффективного и качественного сплошного наблюдения, в условиях ограниченности финансовых ресурсов, является возможность сбора данных от хозяйствующих субъектов, осуществляющих значительный вклад в основные экономические показатели в данном секторе экономики. Это может быть реализовано, если статистические органы будут обладать информацией о размерах деятельности хозяйствующих субъектов.

Указанные сведения позволят органам государственной статистики более точно сформировать совокупности малых и средних предприятий, что повысит достоверность разрабатываемой об этой категории хозяйствующих субъектов официальной статистической информации, которая лежит в основе статистических оценок параметров и структуры экономики.

Частью 9 статьи 5 Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» установлены правовые основы применения административных данных для целей статистики, которые позволяют Росстату получать пообъектные сведения, включая сведения о налогоплательщиках, доступ к которым ограничен федеральными законами, обеспечивая их защиту в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Необходимая органам государственной статистики информация содержится в административных базах данных Федеральной налоговой службы, Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации. Однако, по информации Росстата, неоднократно направлявшего письма о предоставлении необходимых сведений в ФНС России, правовые основания для передачи Росстату сведений об основных показателях деятельности налогоплательщиков отсутствуют. Также, предложение Росстата о заключении соглашения о предоставлении необходимой информации Пенсионным фондом Российской Федерации и Фондом социального страхования Российской Федерации не поддержано.

4. По информации Росстата одна из основных проблем демографической статистики – это необходимость совершенствования статистики причин смерти, предоставляемых органами ЗАГС на основе медицинских свидетельств о смерти. Так, данные по отдельным причинам смерти, таким как материнская смертность, дорожно-транспортные происшествия, смертность от употребления наркотиков и т.д., полученные Росстатом на основе медицинских свидетельств о смерти расходятся с аналогичными данными, полученными на основе административных данных и других источников.

Вторая важная проблема, влияющая на качество и полноту российской демографической статистики, заключается в том, что большинство органов ЗАГС заполняют формы федерального статистического наблюдения за родившимися и умершими только в объеме записей актов гражданского состояния. Между тем с принятием Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» из статистического наблюдения выведен целый ряд сведений (который по счету, ребенок родился у матери,

образование матери (отца), семейное положение, сведения об общих детях, не достигших совершеннолетия, в каком браке состоял(а) (первом, повторном) и т.д.), являвшихся основой регулярных статистических разработок данных о населении.

В настоящее время Минэкономразвития России совместно в Росстатом подготовлен и представлен в Правительство Российской Федерации законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. №143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», направленный на создание правовой базы в целях получения необходимой официальной статистической информации о населении.

Результаты кластерного и семантического анализа

Кластерный анализ массива документов заключается в специальной обработке текстов и выделении в них наиболее часто встречающихся терминов и связей между этими терминами. Выделенные термины с учетом количества и силы связей между собой объединяются в группы (кластеры).

Поскольку стояла задача провести анализ комплекса показателей, характеризующих результативность использования национальных ресурсов, в качестве ключевого понятия (термина), вокруг которого была построена кластерная карта, было выбрано понятие «благосостояние», под которым понимается экономическое, экологическое и социальное развитие. Понятие «благосостояние» напрямую связано с эффективностью социально-экономической политики в данном обществе.

В результате анализа документов были выделены десять кластеров, состоящих из близких по свойствам и связанных между собой терминов, имеющих наибольший вес связей с термином «благосостояние».

Результаты кластерного анализа представлены в таблице 1, а их графическая интерпретация – на рисунке 1.

Таблица 1

Тематические кластеры (ключевые группы понятий), полученные в результате кластерного анализа связей термина «благосостояние»

Номер кластера	Термины, составляющие кластеры
1	Development (развитие), policy (политика), health (здоровье), education (образование), people (люди)
2	Income (доход), indicator (индикатор), people (люди), life (жизнь), national (национальный)
3	Datum (величина), well-being (благосостояние), indicator (индикатор), people (люди), life (жизнь)
4	GDP (ВВП), well-being (благосостояние), country (страна), consumption (потребление), caput (душа населения)
5	Well-being (благосостояние), indicator (индикатор), OECD (ОЭСР), society (общество), commission (поручение)
6	People (люди), satisfaction (удовлетворение), survey (исследование), well-being (благосостояние), research (изучение)
7	Canada (Канада), policy (политика), country (страна), well-being (благосостояние)

8	Life (жизнь), policy (политика), government (правительство), economy (экономика), job (работа)
9	Life (жизнь), datum (величина), country (страна), health (здоровье), variable (переменная)
10	Development (развитие), poverty (бедность), time (время), global (мировой), united (объединенный)

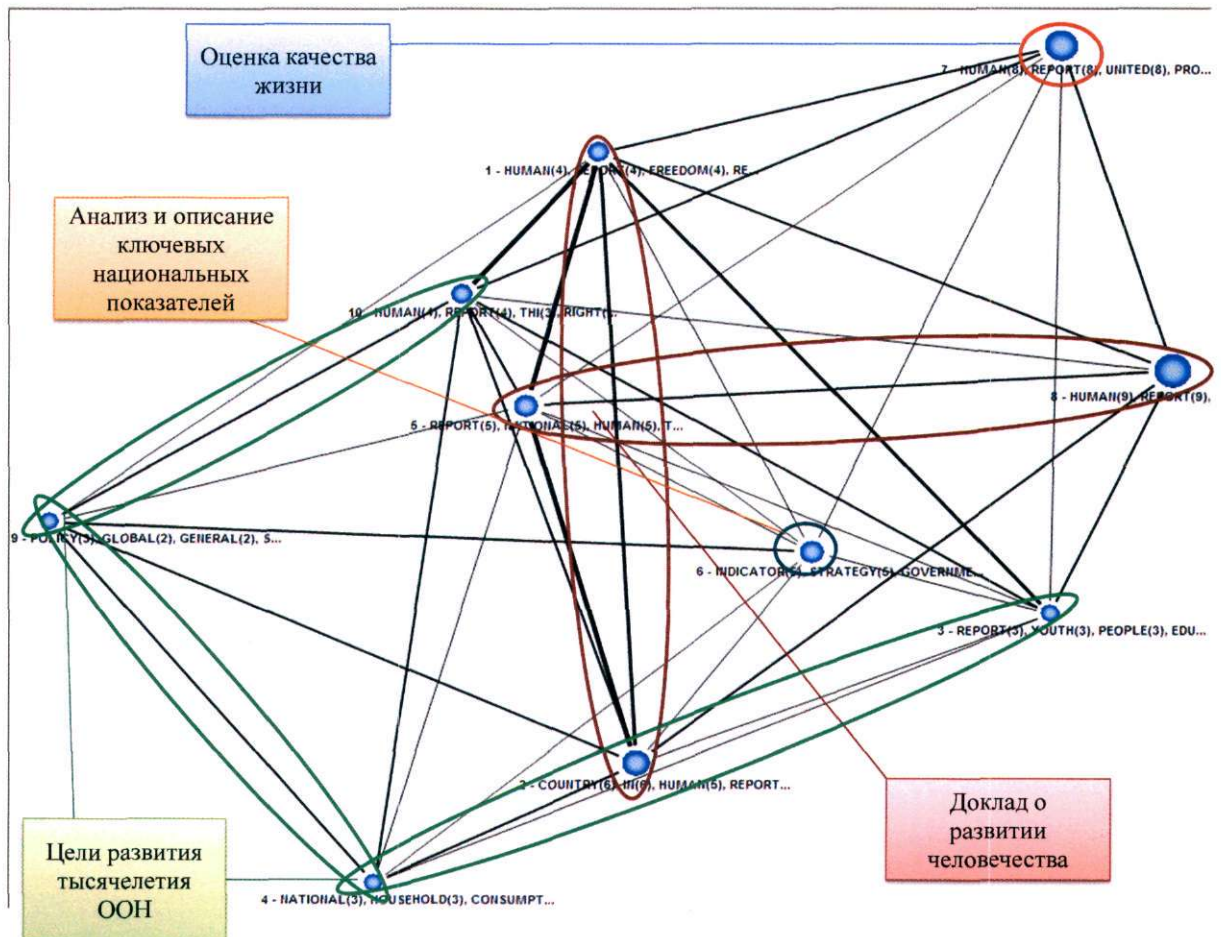


Рис. 1. Результаты кластерного анализа связей термина «благополучие»

Кластерный анализ позволил получить ключевые группы понятий, дающие общее представление об основных процессах, проблемах и ключевых документах (оценка качества жизни, анализ и описание ключевых национальных показателей, «Цели развития тысячелетия ООН», «Доклад о развитии человечества»), связанных с понятием «благополучия». Результаты кластерного анализа были использованы для проведения семантического анализа и интерпретации результатов формирования рефератов.

Результаты семантического анализа

Семантический анализ массива документов заключается в формировании запроса, содержащего один или несколько терминов, в поиске в текстах этих документов связей терминов запроса с терминами, используемыми в документах (связи первого уровня), а также их связей между собой (связи второго уровня). Результаты анализа представляются

в графической форме в виде семантической карты – системы узлов и связывающих их линий. Каждый узел на такой карте представляет один из терминов, а линии между узлами – наличие и силу связей между этими терминами.

В целях проведения сравнительного анализа изменений семантических структур был выполнен запрос с разбиением документов по странам: Австралия, Канада и Соединенные Штаты Америки (США). Выбор стран был основан на экспертном мнении, а также обусловлен параметром высокой степени заинтересованности представленных стран в вопросе измерения прогресса, выраженном в большом количестве публикаций по заданной теме. А также была построена результирующая семантическая карта, содержащая аналитику по всем трем странам. Таким образом, были получены 4 семантические карты, в них был выделен ряд ключевых национальных показателей, которые, в свою очередь, являются приоритетными для той или иной страны, поскольку их упоминание в текстовой подборке документов количественно превалирует над остальными. По результатам полученных семантических карт была составлена таблица, отражающая динамику изменений семантических структур (таблица 2).

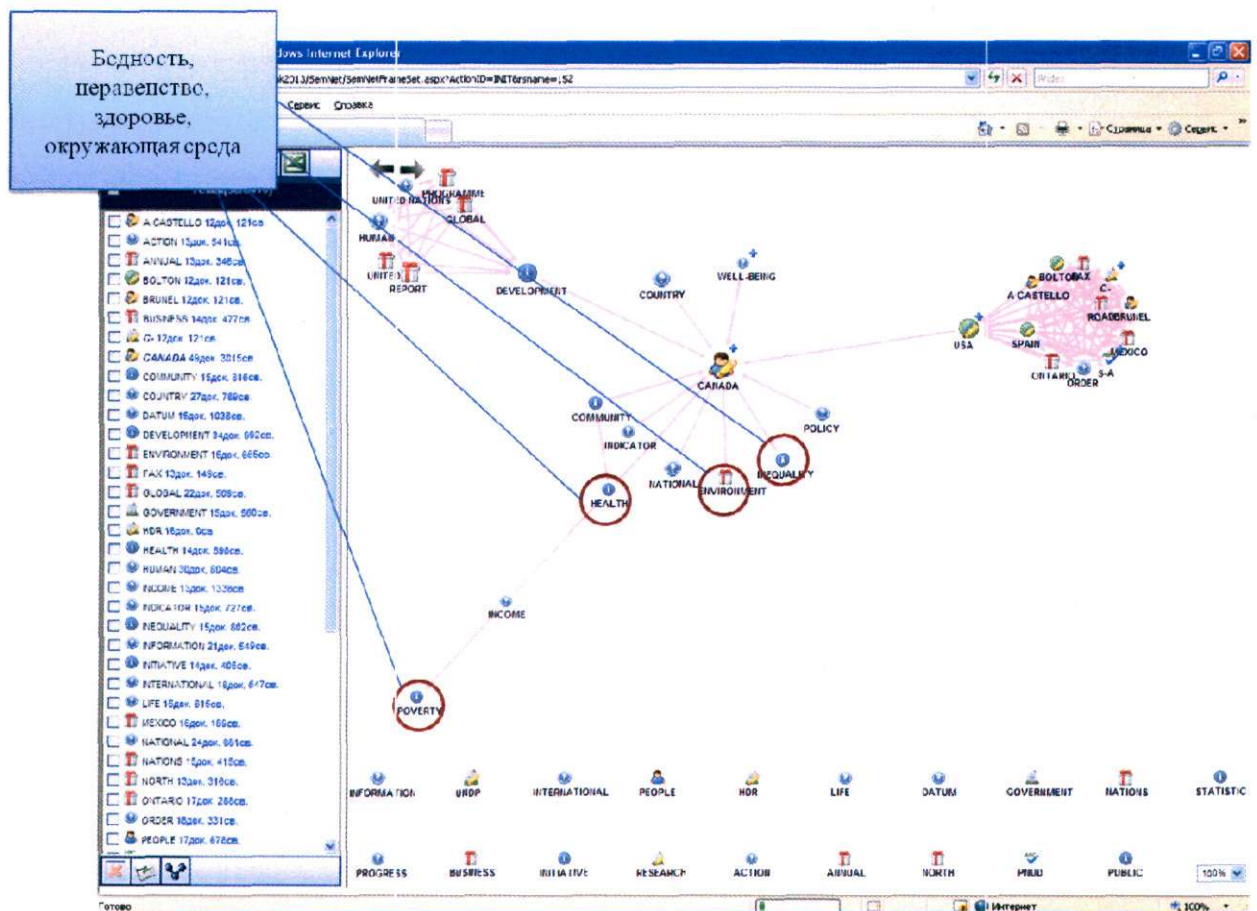


Рис. 2. Семантическая карта, полученная по запросу: «Канада»

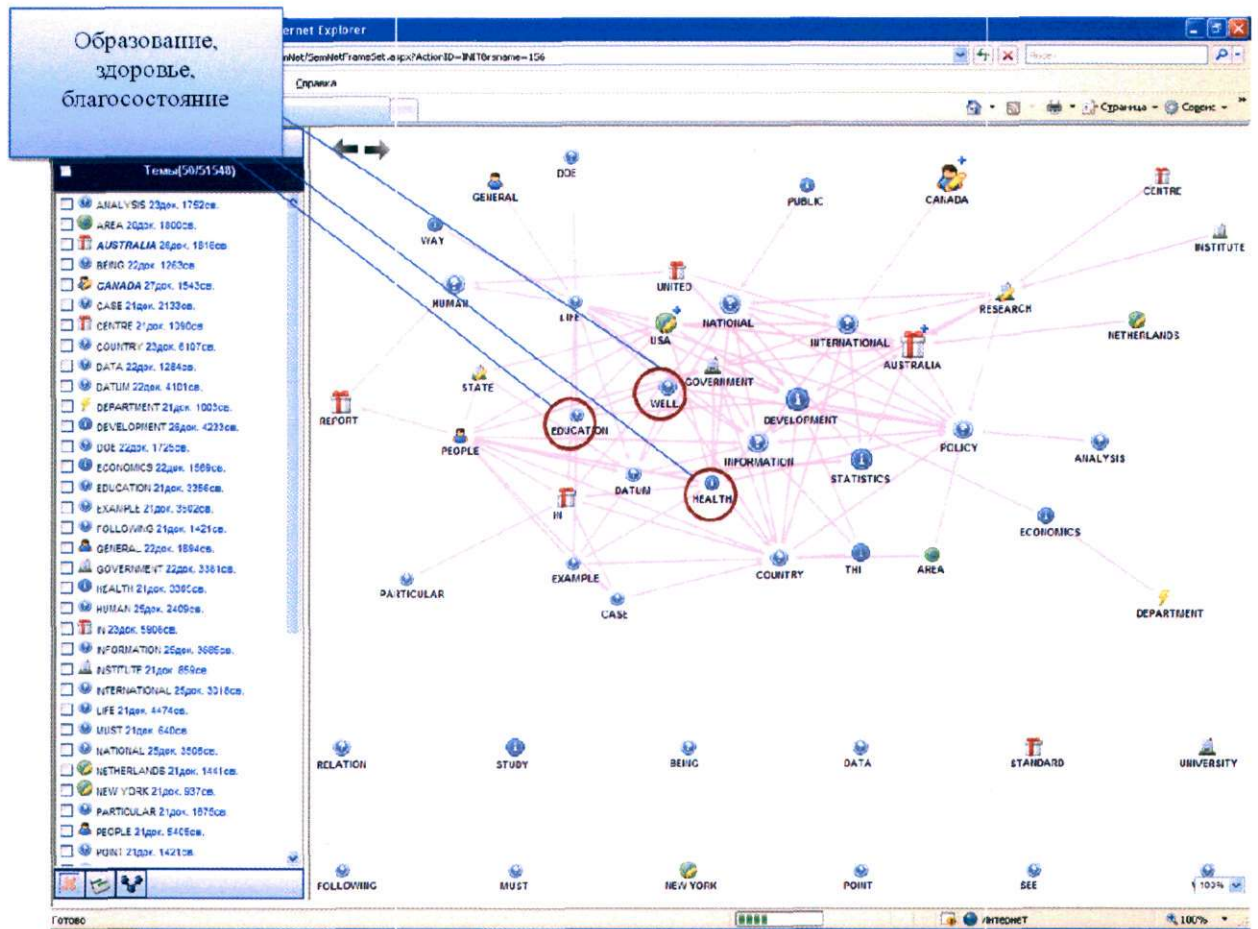


Рис. 5. Результирующая семантическая карта

Таблица 2.

Сравнительный анализ семантических структур (ключевых объектов) окружения понятия «прогресс», с разбиением на кластеры

	Канада	Австралия	США	Результирующая карта
Кластер I	development (развитие)	development (развитие)	development (развитие)	development (развитие)
	policy (политика)	policy (политика)	policy (политика)	policy (политика)
	national (национальный)	national (национальный)	national (национальный)	national (национальный)
	country (страна)	country (страна)	country (страна)	country (страна)
Кластер II	poverty (бедность)	poverty (бедность)	poverty (бедность)	
	inequality (неравенство)	inequality (неравенство)	inequality (неравенство)	
		education (образование)	education (образование)	education (образование)
		Canada (Канада)	Canada (Канада)	Canada (Канада)
	health (здоровье)	health (здоровье)		health (здоровье)

Кластер III	community (общество)	community (общество)		
	USA (Америка)	USA (Америка)		
	income (доход)	income (доход)		
	well-being (благополучие)			well-being (благополучие)
Кластер IV		government (правительство)		government (правительство)
	indicator (показатель)	progress (прогресс)	poor (бедность)	datum (величина)
	environment (окружающая среда)	research (исследование)	economy (экономика)	Australia (Австралия)
		measure (мера измерения)		

Сравнительный анализ позволил выделить IV кластера: в I кластер вошли понятия, которые имеют весовой коэффициент равный 1, т.е. ключевые объекты, описанные в нем, имеют наибольший смысловой вес для всех 4 семантических карт; во II кластер вошли понятия, которые имеют весовой коэффициент равный 0.75, т.е. ключевые объекты, описанные в нем, имеют наибольший смысловой вес для 3 из 4 семантических карт; в III кластер вошли понятия, которые имеют весовой коэффициент равный 0.5, т.е. ключевые объекты, описанные в нем, имеют наибольший смысловой вес для 2 из 4 семантических карт; в IV кластер вошли понятия, которые имеют весовой коэффициент равный 0.25, т.е. ключевые объекты, описанные в нем, имеют наибольший смысловой вес только для 1 из 4 семантических карт.

Детальное изучение полученных семантических карт позволило исследовать тематический состав созданной подборки документов, были выявлены ключевые объекты, находящиеся в фокусе внимания и влияющие на проблематику вопроса измерения прогресса.

Работа с семантической картой позволила исследовать основные особенности большого информационного массива, касающегося вопроса измерения прогресса.

**Цветокодовые таблицы доступности информации для оценки
Индекса лучшей жизни ОЭСР**

Наличие и источники информации о значениях показателей в среднем по России

	Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доход	Доходы домохозяйств												
	Сбережения домохозяйств												
Работа	Уровень занятости												
	Средняя заработная плата												
	Защищенность рабочих мест												
	Уровень застойной безработицы												
Жилье	К-во комнат на человека												
	Расходы на жкх												
	Уровень благоустройства												
Труд и отдых	Доля работающих сверхурочно												
	Личный уход и свободное время												
Здоровье	Продолжительность жизни												
	Самооценка здоровья												
Образование	Охват образования												
	Длительность образования												
	Навыки школьников												
Общественность	Социальная сеть												
Роль граждан	Консультации при разработке нормативных актов												
	Явка на выборах												
Окружающая среда	Качество питьевой воды												
	Загрязнение воздуха												
Безопасность	Количество убийств												
	Количество нападений												
Удовлетворенность	Удовлетворенность жизнью												

- Данные Росстата
- Данные ОЭСР или других международных организаций
- Расчет на основе данных Росстата
- Нет данных
- В расчете Индекса лучшей жизни в 2012 г. использовалась информация за таким образом отмеченный период

Наличие и источники информации о значениях показателей в разрезе 20-процентных групп населения по доходам

	Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доход	Доходы домохозяйств												
	Сбережения домохозяйств												
Работа	Уровень занятости												
	Средняя заработная плата												
	Защищенность рабочих мест												
	Уровень застойной безработицы												
Жилье	К-во комнат на человека												
	Расходы на жкх												
	Уровень благоустройства												
Труд и отдых	Доля работающих сверхурочно												
	Личный уход и свободное время												
Здоровье	Продолжительность жизни												
	Самооценка здоровья												
Образование	Охват образования												
	Длительность образования												
	Навыки школьников												
Общ.еств	Социальная сеть												
Роль гражданс	Консультации при разработке нормативных док-тов												
	Явка на выборах												
Окружающая среда	Качество питьевой воды												
	Загрязнение воздуха												
Безопасность	Количество убийств												
	Количество нападений												
Удовлет	Удовлетворенность жизнью												

- Данные Росстата
- Данные ОЭСР или других международных организаций
- Не использовался ОЭСР
- Нет данных
- В расчете Индекса лучшей жизни в 2012 г.

Наличие и источники информации о значениях показателей в разрезе по полу

	Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доход	Доходы домохозяйств												
	Сбережения домохозяйств												
Работа	Уровень занятости												
	Средняя заработная плата												
	Защищенность рабочих мест												
	Уровень застойной безработицы												
Жилье	К-во комнат на человека												
	Расходы на жкх												
	Уровень благоустройства												
Труд и отдых	Доля работающих сверхурочно												
	Личный уход и свободное время												
Здоровье	Продолжительность жизни												
	Самооценка здоровья												
Образование	Охват образования												
	Длительность образования												
	Навыки школьников												
Общ.еств	Социальная сеть												
Роль гражданс	Консультации при разработке нормативных док-тов												
	Явка на выборах												
Окружающ. среда	Качество питьевой воды												
	Загрязнение воздуха												
Безопасность	Количество убийств												
	Количество нападений												
Удовлет	Удовлетворенность жзнью												

■ Данные Росстата

■ Данные ОЭСР или других международных организаций

■ Не использовался ОЭСР

■ Нет данных

■ В расчете Индекса лучшей жизни в 2012 г.

использовалась информация за таким образом отмеченный период