

Проблема экспертной оценки стратегических и программных документов социально-экономического развития в странах СНГ (на примере Республики Казахстан)

© 2016 Дядунов Денис Владимирович
кандидат экономических наук

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49
E-mail: denis-dyadunov@yandex.ru

Рассматриваются основные представители экспертного сообщества, занятые в сфере социально-экономического планирования в Республике Казахстан, а также используемые ими рабочие методы прогнозирования. Определено, что ключевой проблемой действующей в Республике Казахстан системы социально-экономического планирования, по мнению представителей данного сообщества, является проблема оценки эффективности стратегий и программ. Установлено, что еще одной проблемой в системе оценки Казахстана является нередкое отсутствие оценки стратегических и программных документов на стадии их разработки.

Ключевые слова: экспертная оценка, прогнозная модель, макроэкономическое прогнозирование, межотраслевой баланс.

Ведущими организациями, работающими в области экспертно-аналитического сопровождения социально-экономического прогнозирования в Республике Казахстан, выступают следующие три института.

Прежде всего, следует отметить Казахстанский институт стратегических исследований (КИСИ) (созданный в 1993 г.), осуществляющий исследования по таким направлениям, как: мониторинг социально-экономической ситуации в Республике Казахстан, а также внутривластного и социально-экономического развития соседних стран, анализ двусторонних отношений Казахстана; исследование проблем интеграции на постсоветском пространстве, проблем экономической безопасности; изучение тенденций развития мировой экономики, проблем глобализации и анализ их влияния на экономику Казахстана. Институт готовит материалы прогнозно-аналитического характера для президента, осуществляет международные исследовательские проекты по проблемам развития Казахстана и стран Центрально-Азиатского региона (ЦАР)¹.

Институт экономики Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан (основанный в 1952 г. в системе Академии наук) формирует потенциал и определяет статус экономической науки в стране. Его направления деятельности: неоиндустриальная модель развития, социальная экономика, капитализация человеческого фактора, проблемы управления экономикой Казахстана, тенденции и закономерности территориального развития, структурная и технологическая модернизация экономики, интеграция Казахстана в глобальное технологическое пространство, пробле-

мы кластерного развития, эволюция отношений собственности, развитие государственно-частного партнерства, институциональное развитие, рентные отношения. Институт активно участвует в международных научных исследованиях, в частности, сотрудничает с Экономико-социальной комиссией ООН по странам Азии и Тихого океана в рамках международного проекта планирования и оценки программ повышения доходов и занятости на региональном уровне².

Институт экономических исследований (ЕРИ) участвует в разработке государственных программ и законопроектов, в оценке экономической ситуации в стране, в выработке рекомендаций по реализации стратегических задач макроэкономического и территориального развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу, по взаимодействию государственного и частного секторов. Его научные направления: исследования территориально-пространственного развития страны; методическое и аналитическое сопровождение управления инвестиционными процессами; мониторинг экономических процессов в стране и мире и разработка рекомендаций по мерам экстренного реагирования; разработка моделей социально-экономического прогнозирования; исследования в сфере государственного планирования; оценка и экспертиза социально-экономических последствий законопроектов³.

В аналитическом обеспечении процессов разработки, реализации, мониторинга, контроля и оценки прогнозов социально-экономического развития страны представители экспертного сообщества используют три группы методов: общие, социально-гуманитарные и специальные⁴.

Группа общих методов состоит из двух компонентов: логических и философских методов. К первому компоненту относятся такие хорошо известные приемы, как анализ, синтез, индукция, дедукция, прогноз, диагноз, сравнение, аналогия, определение, классификация, наблюдение, абстракция. Второй компонент связан с мировоззренческими установками эксперта. Особенность второй группы методов состоит в том, что инструменты подобного рода используются преимущественно в гуманитарных науках (методы сравнительного исторического исследования, анализа первоисточников, тесты, изучение общественного мнения). К третьей группе методов можно отнести приемы, наработанные в самой планиологии (имитационное моделирование, теория игр, экспертные рейтинги).

Особенностями национальной системы аналитического обеспечения социально-экономического прогнозирования и планирования является широкое использование методов:

- декомпозиции - процесса разделения целей, целевых индикаторов, задач и показателей вышестоящих документов системы государственного планирования на составные цели, целевые индикаторы, задачи и показатели для отражения их в нижестоящих документах системы государственного планирования;

- каскадирования - метода, при котором цели, задачи, показатели результатов верхних уровней иерархии документов системы государственного планирования переходят в соответствующие цели, задачи, показатели результатов нижних уровней иерархии документов системы;

- “дорожных карт”, призванных обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие республики за счет новых волн приватизации, способствующих росту частного спроса, повышению уровня конкуренции и производительности, а также реализации инфраструктурных проектов, способствующих созданию рабочих мест и поддержки отечественных производителей⁵;

- SWOT-анализа - метода стратегического планирования, заключающегося в выявлении факторов внутренней и внешней среды развития страны (региона, сферы деятельности) и делении их на сильные стороны, слабые стороны, возможности и угрозы. Сильные стороны, способствующие развитию страны, и слабые стороны, препятствующие ее развитию, относятся к внутренним аспектам развития страны и являются управляемыми. Возможности, оказывающие позитивное влияние на развитие страны, и угрозы, негативно влияющие на ее развитие, являются внешними аспектами.

На основе SWOT-анализа осуществляется формулировка проблем, определение их причинно-следственных связей, последствий и последовательнос-

ти действий по решению. Проблемы не могут дублировать друг друга. Если несколько проблем близки по смыслу, они объединяются вместе либо уточняется их формулировка. После выявления проблем устанавливается их иерархическое расположение. Если одна из проблем является причиной для другой, она опускается на уровень ниже. Если она является следствием - выше. Если проблемы не являются ни причиной, ни следствием по отношению друг к другу, они располагаются на одном уровне. На основании SWOT-анализа формируются, например, Стратегический план развития Республики Казахстан, государственные программы и программы развития территорий⁶.

Ключевой проблемой действующей с стране системы социально-экономического прогнозирования, по мнению представителей экспертного сообщества, является проблема оценки эффективности и результативности стратегий и программ⁷.

В развитых странах оценка программ и политики уже давно вошла в число инструментов государственного регулирования. В Казахстане, равно как и в других странах СНГ, ее частое отсутствие обусловлено недостаточным пониманием роли оценивания и как регулятивного инструмента, и как механизма формирования гражданского общества. Необходимость оценки эффективности реализации стратегических и программных документов связана не только с контролем за бюджетными расходами. Оценка исполнения стратегического или программного документа помогает завоевать доверие общества.

В настоящее время в Казахстане осуществляется три вида оценки: оценка стратегических и программных документов; ежегодная оценка эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов; оценка исполнения республиканского (государственного) бюджета. Объектами оценки являются: Стратегия развития Казахстана (до 2030 г.), Стратегический план развития Республики Казахстан (на 10 лет), Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны (10 лет), Стратегия национальной безопасности Республики Казахстан, Прогноз социально-экономического развития (на 5 лет), государственные программы (5-10 лет), программы развития территорий (5 лет), стратегические планы государственных органов (5 лет), стратегии развития (на 10 лет) и планы развития (на 5 лет) компаний с госучастием.

Оценку реализации стратегических и программных документов в Республике Казахстан проводят несколько ведомств. Проводимая каждым из органов оценка имеет отличия по содержанию и объекту. Впрочем, часть документов подвергается процедуре оценки по одним и тем же критериям, но по

линии разных ведомств, что, на наш взгляд, никак нельзя признать достоинством действующей методики.

В Республике разработаны и приняты к реализации несколько документов, составляющих методологическую базу государственного стратегического планирования, включая оценку стратегических и программных документов. В частности, «Методическая инструкция по проведению оценки стратегических и программных документов...», «Правила проведения оценки государственных программ, стратегических планов центральных государственных органов, программ развития территорий...» и ряд других. К сожалению, в соответствующих нормативных документах и методических рекомендациях недостаточно четко прописаны условия участия экспертного сообщества в проведении оценки, не определен механизм привлечения в процесс оценки некоммерческих организаций. Более того, ответственному органу проведения оценки не предоставляется достаточного времени для проведения полноценной оценки с привлечением заинтересованных органов и экспертов, например, срок проведения оценки Стратегического плана развития Республики Казахстан составляет один месяц - с 1 июня (даты передачи отчетности) до 1 июля (конечная дата представления результатов оценки). Государственные органы не производят оценку воздействия планового документа на социально-экономическое положение страны (региона, сферы деятельности) с указанием полной схемы причинно-следственных связей.

Еще одной проблемой в системе оценки Казахстана является отсутствие объективной оценки стратегических и программных документов на стадии их разработки. Мировой опыт аналитического обеспечения прогнозно-плановой деятельности говорит о том, что качество стратегических и программных документов должно оцениваться еще на стадии их разработки - в рамках предварительной оценки. В целом, для оценки программ и политики в мировой практике существует три вида экспертизы: предварительная оценка, итоговая оценка и специальная. Ни одна из них не применяется в Казахстане в полном объеме и на постоянной основе. Особенно это касается предварительной оценки. В государственных ведомствах качество программных документов определяется субъективно. И хотя оно также перепроверяется Министерством национальной экономики (соответствующим отраслевым департаментом и управлением методологии), главное внимание при этом уделяется соблюдению сжатых сроков разработки программ. Все это может быть причиной их низкого качества. Например, результаты проведенной в 2013 г. ревизии выявили,

что более 40 % половины программ имеет низкую эффективность⁸.

С методологической точки зрения оценка политики и программ в Республике Казахстан производится или «по результатам», которые отражаются в форме выгод и затрат, или с помощью выбора альтернатив. Основные усилия направляются на реализацию функций мониторинга и контроля. Понятие оценки воспринимается преимущественно с точки зрения выполнения финансовой дисциплины и достижения значений целевых показателей. В результате из процесса оценки оказались исключены такие важнейшие составляющие, как определение причин, приведших к текущим результатам, и оценка качества самого планового документа.

Для оценки воздействия ряд экспертов предлагают использовать методы с вовлечением бенефициара, дающие возможность определить ценность программы для ее благополучателя. Более продвинутыми являются экспериментальные подходы к оценке эффективности, называемые рандомизацией, в частности, когда создаются экспериментальная и контрольная группы благоприобретателей, качественно однородные и количественно сравнимые, а воздействие стратегического или программного документа измеряется разницей между средними показателями в экспериментальной и контрольной группах.

¹ Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан : [офиц. сайт]. URL: <http://www.kisi.kz/ru>.

² Институт экономики Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан : [офиц. сайт]. URL: <http://www.ieconom.kz/index.php/ru>.

³ Институт экономических исследований : [офиц. сайт]. URL: <http://www.economy.kz>.

⁴ *Ашимбаев М.С.* Аналитические методы в системе государственного управления. URL: <http://www.kisi.kz/ru/categories/politicheskaya-modernizaciya/posts/analiticheskie-metody-v-sisteme-gosudarstvennogo-upravl>.

⁵ *Иргалиев А.* Эффект мультипликатора. URL: <http://www.kazpravda.kz/ida.php?ida=55200>.

⁶ Методика по разработке и проведению мониторинга Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных программ, стратегических планов государственных органов. URL: <http://economy.gov.kz/economyabout/9458/61376>.

⁷ *Нигметов К.К.* Оценка стратегий и программ в системе государственного планирования Республики Казахстан // Вопросы управления. 2014. □ 3.

⁸ Особенности оценки в Системе государственного планирования в Республике Казахстан. URL: <http://www.economy.kz/analytics/971/10796>.