



**Национальный исследовательский университет–
Высшая школа экономики
Факультет Государственного и муниципального
управления**



Центр оценки регулирующего воздействия ИГМУ

Оценка качества региональных программ развития конкуренции в Российской Федерации: подходы, проблемы, результаты

Е.Н. Киселева, Департамент развития конкуренции Минэкономразвития России

23 ноября 2010 года

Общегородской коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»

Исследование проводилось при поддержке

- Грант ректора № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления «Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» (2010-2011 гг.)

 - Также использовались материалы:
 - Департамента развития конкуренции Минэкономразвития России;
 - Аналитического управления ФАС России;
 - органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации – разработчиков региональных программ развития конкуренции.
-

Предпосылки исследования (1)

- В 2009-2010 гг. в Департаменте развития конкуренции Минэкономразвития России проведена работа по координации разработки региональных программ развития конкуренции.
 - В распоряжении Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано разработать региональные программы развития конкуренции.
 - Сроки работы: первоначально планировалось завершить работу в течение 2-3 месяцев (август – октябрь 2009 года); в действительности работа завершена в октябре 2010 года.
-

Предпосылки исследования (2)

- В ноябре 2009 года поступило более половины программ (около 50) официально и в рабочем порядке, появилась необходимость их «сортировки» и определения пути дальнейшей доработки.
 - Конкуренция – новая тематика для регионов: разработчики ранее не уделяли внимания вопросам развития конкуренции на региональном уровне.
 - Качество многих программ оказалось на очень низком уровне.
-

Зачем нужна оценка программ?

- Прямое финансирование региональных программ из федерального бюджета не предусмотрено:
 - отсутствует заинтересованность в разработке.
 - Необходим стимул для изучения вопросов конкурентной политики в регионах и повышения качества программных документов.
 - Необходимо решить задачу продвижения идей и ценностей конкуренции в регионы и муниципалитеты.
 - В работе задействованы все регионы России, поэтому необходим инструмент нематериального поощрения для лучших.
-

Подходы к оценке

- Выделить ясные и однозначные критерии, по которым сотрудники смогут регулярно проводить оценку:
 - определено 8 критериев совместно с ФАС России.

- Критерии должны соотноситься с типовыми ошибками в программах:
 - критерии позволяют выявить основные недоработки в программах.

- Оценка и рейтинг не должны вызвать острого межрегионального соперничества:
 - проведена оценка по 100-балльной шкале и построен укрупненный рейтинг региональных программ.

- Требование к возможности публичного размещения:
 - рейтинг периодически обновляется и размещается на сайте Минэкономразвития России и в бюллетене Минэкономразвития России «Конкурентная политика. Выбор. Качество. Возможности».



Критерии оценки (1)

- Качество анализа рынков:
 - полнота и адекватность определения ограничений развития конкуренции и барьеров входа на рынки товаров и услуг.

 - Наличие задач, решение которых способно оказать существенное влияние на конкуренцию на региональных рынках:
 - новаторские мероприятия по развитию конкуренции и организация эффективного процесса разработки проекта (проведение публичных обсуждений, привлечение к работе ФАС России, представителей экспертного и предпринимательских сообществ).
-

Критерии оценки (2)

- Наличие логической связи между анализом рынка и выявленными барьерами, сформулированными задачами и конкретными мероприятиями, которые должны быть целевыми и четко сформулированными:
 - наличие связи между целями, задачами и мероприятиями программы является неотъемлемой составной частью программно-целевого подхода.

 - Оценка показателей эффективности реализации программы и степени достижения заявленных целей:
 - требование измеримости, измерение результатов, а не процессов, зависимость показателя от конкуренции и изменения ее уровня, наличие отраслевых индикаторов.
-

Пример рейтинга программ

Требуется небольших изменений и совершенствования (36-80 баллов)

Ярославская область

Белгородская область

Иркутская область

Липецкая область

Оренбургская область

Орловская область

Кировская область

Приморский край

Ростовская область

Томская область

Тюменская область

Брянская область

Воронежская область

Карачаево-Черкесская Республика

Нижегородская область

Пензенская область

Ставропольский край

Требуется значительных дополнений и существенной доработки (11-35 баллов)

Астраханская область

Волгоградская область

Ивановская область

Калининградская область

Калужская область

Самарская область

Саратовская область

Челябинская область

Чеченская Республика

Алтайский край

Республика Алтай

Амурская область

Республика Бурятия

Забайкальский край

Камчатский край

Кемеровская область

Краснодарский край

Красноярский край

Курская область

Магаданская область

Новосибирская область

Рязанская область

Республика Саха (Якутия)

Сахалинская область

Ульяновская область

Ханты-Мантйский автономный округ

Чувашская Республика

Архангельская область

Республика Адыгея

Республика Башкортостан

Владимирская область

Вологодская область

Кабардино-Балкарская Республика

Республика Карелия

Республика Коми

Костромская область

Курганская область

Республика Марий Эл

Москва

Московская область

Мурманская область

Ненецкий автономный округ

Омская область

Пермский край

Республика Северная Осетия - Алания

Республика Татарстан

Тверская область

Тульская область

Удмуртская Республика

Хабаровский край

Республика Хакасия

Чукотский автономный округ

Ямало-Ненецкий автономный округ

Требуется концептуальной переработки и очень значительных изменений (0-10 баллов)

Республика Ингушетия

Республика Дагестан

Еврейская автономная область

Республика Калмыкия

Ленинградская область

Новгородская область

Псковская область

Свердловская область

Смоленская область

Тамбовская область

Республика Тыва

Республика Мордовия

Санкт-Петербург

рейтинг по состоянию на 1 июля:

представлена концепция программы развития конкуренции по результатам первого этапа очередного цикла проекта программы проекта;

присвоены дополнительные баллы, проект программы перешел в другую группу;

присвоены дополнительные баллы, однако проект не перешел в другую группу;

без изменений с предыдущего периода/ попал в рейтинг впервые

-по каждому из критериев выставляется оценка в пределах максимальной;

-выставленные оценки суммируются (максимум – 100 баллов);

-суммы оценок ранжируются от большего к меньшему для построения рейтинга.

-Подробнее см.

<http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/competition/concpolitic/indexbull>.

Методологические проблемы оценки программ

- Выбор критериев в условиях отсутствия идеальной модели программы;
 - риск установления процедурных, а не содержательных критериев;
 - вопрос определения весов для критериев.

 - Неполнота критериев для оценки:
 - список критериев можно существенно расширить, но увеличиваются (иногда необоснованно!) издержки на оценку.

 - Субъективность оценки:
 - оценивание проводят 2-3 человека с разным уровнем квалификации.
-

Проблемы применения оценки программ

- ❑ Может давать ложные стимулы для разработчиков.
 - ❑ Может привести к стремлению работать на показатель (Ульяновская и Томская области).
 - ❑ Вопросы политкорректности (например, с национальными республиками: Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Мордовия) и возможность непринятия рейтинга из-за субъективности оценок.
 - ❑ Возможно снижение интереса (в том числе у руководства) к оценке и рейтингу по мере удаления от срока выхода соответствующего поручения.
-

Результаты применения рейтинга

- Существенно повышен интерес к разрабатываемым документам и вопросу конкурентной политики в целом.

 - Качество региональных программ значительно повысилось (в совокупности с другими предпринятыми мерами):
 - существенно доработаны и улучшены программы около 30% субъектов Российской Федерации;
 - просто доработаны и улучшены около 50% региональных программ;
 - формально учтены замечания разработчиками 15% региональных программ.

 - Опыт формирования рейтинга заинтересовались другие структурные подразделения Минэкономразвития России (по вопросам инвестиционной привлекательности и регионального развития).
-

Почему оценка стала успешным инструментом?

- Использован новый инструмент оценки эффективности работы, отличный от традиционных докладов в Правительство Российской Федерации.
 - Акцент сделан на информационной политике и публичной дискуссии:
 - информация о предпринимаемых действиях публично размещалась и регулярно обновлялась.
 - Интерес к разрабатываемым документам поддерживался, благодаря поручениям федерального правительства.
 - Предполагается продолжение оценки по результатам реализации мероприятий региональных программ развития конкуренции.
-

Выводы исследования

- Несмотря на существующие ограничения и проблемы, оценка и рейтингование зарекомендовали себя вполне действенными и эффективными в практике государственного управления.
 - Может использоваться при отсутствии финансовой заинтересованности в реализации каких-либо мероприятий:
 - прибегает к нематериальным поощрениям, использует «имиджевые» возможности.
 - Проведенная работа – достойная альтернатива НИРам, проводимым на нерегулярной основе.
 - Не все государственные органы могут разработать и готовы внедрять инструменты оценивания в практическую работу, но перспективы есть (например, в форме бенчмаркинга; в области региональной инвестиционной политики, политики в области государственно-частного партнерства и др.).
-