

ИНДИКАТОРЫ ДЛЯ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: ПРОБЛЕМЫ ВЫБОРА

.....

С. А. Голоушкин¹

В статье рассмотрены основные проблемы, связанные с разработкой индикаторов для мониторинга и оценки программ развития малого предпринимательства. Выделены базовые характеристики оптимальных индикаторов. Автор рассматривает индикаторы в увязке с целями и задачами, характерными для разных уровней программ и проектов. В работе нашли отражение как теоретические, так и практические аспекты указанной проблемы, приведены примеры логически выстроенной структуры индикаторов, применение которых возможно в рамках реализации программ и проектов развития предпринимательства.

Ключевые слова: малое предпринимательство, государственные программы, индикаторы, мониторинг, оценка.

Goloushkin S. A. The indicators for monitoring evaluation and development of small business: the problems of choice

In the article considered the basic problem related to the development of indicators for monitoring and evaluation of development of small business. Identified the basic characteristics of «good» indicators. The author considers the indicators in relation to the goals and objectives specific to the different levels of programs and projects. In this paper reflected both theoretical and practical aspects of this problem, examples logically built structure indicators, the use of which is possible in the framework of the implementation of programs and projects of development of small business.

Key words: small business, government programs, indicators, monitoring, evaluation.

Важной методологической характеристикой в изучении государственной политики является ее процессуальная составляющая. Как правило, процесс реализации государственной политики характеризуется в категориях политического цикла, который предполагает круговой характер реализации, т.е. завершающая стадия предыдущего цикла служит отправной точкой для начала нового (в рамках данной проблемы), но уже на ином уровне. При этом исследователи выделяют различное число стадий государственно-управленческого процесса, варьируя этот показатель от 4 до 18 [14-17]. Мы не ставим задачу

¹ Голоушкин Сергей Александрович – аспирант кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета. Эл. почта: goloushkin86@mail.ru

анализировать весь спектр исследовательских позиций по данной проблеме, отметим лишь самый минимальный, на наш взгляд, набор ключевых стадий:

- 1) инициирование политики (определение приоритетных общественных проблем на основе сформированной политической повестки дня;
- 2) разработка и принятие (легитимация) государственной политики;
- 3) реализация (выполнение) государственной политики;
- 4) мониторинг выполнения государственной политики;
- 5) оценка политики (программы).

Оценивание политики — относительно самостоятельный этап политического цикла. Оно направлено на изучение фактических результатов (а также качества самого процесса реализации, экономической эффективности) государственных политик или программ, которые завершены или находятся в стадии реализации, с целью их совершенствования.

Важнейшим сопутствующим звеном для оценки государственных программ выступает мониторинг. Это систематическая деятельность, направленная на отслеживание хода и результатов программы на основании планомерного измерения значений ряда показателей (индикаторов). Благодаря этому заинтересованные стороны регулярно получают информацию о прогрессе в достижении их целей и задач. В рамках мониторинга важно не просто отслеживать ход осуществления той или иной деятельности, а акцентировать внимание именно на анализе прогресса с точки зрения достигнутых результатов [11, с. 16].

Мониторинг и оценка — важные и неотъемлемые части процесса реализации запланированной программы или проекта, при этом взаимно дополняют друг друга. В рамках рекомендаций ООН даже разработан единый термин — Monitoring and Evaluation (M&E). При этом основные цели M&E:

- определить, достигаются ли намеченные результаты программы в соответствии с запланированными;
- какие корректирующие меры необходимы, чтобы обеспечить получение намеченных результатов;
- вносит ли реализация программы позитивный вклад в общественное развитие [9; 12].

Для мониторинга и оценки программы используют определенные показатели, или индикаторы, т.е. своеобразные признаки изменений на пути к развитию [14, с. 71]. Иными словами, индикатор должен измерять достижения, отражать изменения, вызванные программой. Эффективную систему индикаторов для мониторинга и оценки программы можно построить лишь в условиях тщательной проработки логики программы, при корректной формулировке ее целей и задач.

В зависимости от того, что измеряют индикаторы, различают индикаторы ресурсов (вкладов), процесса (выполнения действия), непосредственного результата (микроуровня), общего результата (макроуровня), влияния (воздействия, миссии).

Оптимальный индикатор должен быть точным и однозначным, иметь четкую методику измерения, конкретные инструменты измерения, определять периодичность замеров. Еще несколько важнейших характеристик индикатора: существенность (относится к значимым характеристикам программы), экономичность (предполагает разумные затраты), адекватность (замеряет именно то, что он призван замерять) и проверяемость (возможность независимой проверки) [15, р. 74].

При этом в роли индикаторов могут выступать как количественные, так и качественные показатели. Количественные показатели представляют статистические данные, измеряющие результаты с точки зрения количества, процентного отношения, уровня, соотношения. Качественные показатели отражают суждения, мнения, предположения и отношение людей к конкретной ситуации или вопросу. Они измеряют результаты с точки зрения соответствия (например, каким-либо стандартам, представлениям), качества (процесса предоставления услуги, самой услуги), степени (информированности), уровня (удовлетворенности) [14, с. 73].

Вместе с тем подобрать оптимальный индикатор — задача не тривиальная, творческая. Это в меньшей степени относится к уровню непосредственных результатов, поскольку показателем результативности здесь выступает, как правило, индикатор завершения процесса (*нормативно-правовой акт принят; бизнес-инкубатор создан*) или индикатор результата завершения процесса (*количество предпринимателей, воспользовавшихся мерами государственной поддержки*). Фактически индикаторы, отражающие непосредственные результаты деятельности программы (микроуровень) полностью зависят от запланированных в программе мероприятий, а их достижение подконтрольно исполнителю программы. С этим уровнем тесно связаны показатели использования ресурсов, отражающие технологию использования ресурса в процессе создания непосредственного результата деятельности исполнителя программы при заданных бюджетных ограничениях. Например, для непосредственного результата *«предоставление образовательных услуг предпринимателям»* показателем использования ресурсов может выступать *«количество учебных заведений, привлеченных для оказания образовательных услуг»* или *«количество преподавателей, имеющих соответствующую ученую степень, оказывающих образовательные услуги предпринимателям»* и т.д. Данные показатели служат базой для планирования расходов по программе [2, с. 128].

Для определения достижения общих результатов (макроуровень) программы процесс выбора индикаторов является в большей степени творческим.

Отметим, что на этом уровне оправдано широкое применение качественных показателей, получаемых с помощью различных социологических методик — анкетирования, фокус-групп, интервью, экспертных опросов, наблюдения и т.д. Речь идет, например, о таких критериях, как уровень удовлетворенности клиентов программными мероприятиями [5], доля респондентов (представителей бизнес-сообщества региона), давших положительную оценку деятельности региональных органов власти [3], уровень информированности потенциальных клиентов программы о ее мероприятиях, оценка предпринимателями качества существующей нормативно-правовой базы, потребность в дополнительных финансовых средствах, оценка предпринимателями уровня коррупции, издержек на преодоление административных барьеров и т.д. Использование качественных методов происходит с целью внешнего контроля эффективности программы, что может вызвать протест исполнителя программы в силу субъективности такой оценки. Но для некоторых целей опрос клиентов может единственным возможным источником информации для оценки [2, с. 136].

Следует подчеркнуть, что на макроуровне результатов программы количество используемых индикаторов должно быть достаточно большим (при этом важно не забывать о принципе экономичности измерений). Связано это с тем, что использование 1-2 индикаторов не всегда отражает сложность и глубину происходящих в секторе изменений. Например, для того чтобы оценить прогресс в достижении цели *«повышение уровня доступности заемных финансовых средств для предпринимателей»*, можно воспользоваться различными количественными индикаторами:

— *динамика объема финансовых ресурсов, полученных субъектами МП с использованием поручительств гарантийного фонда [11];*

— *общий объем кредитных средств, привлеченный субъектами малого предпринимательства в расчете на 1 МП и т.д.*

Можно также использовать качественный показатель *«оценка субъектами малого предпринимательства уровня доступности заемных средств в сравнении с базовым периодом»*.

На уровне миссии программы, как правило, предусмотрено формулирование лишь одной цели. При этом формулировки достаточно емки и призваны отражать в целом состояние сектора предпринимательства. В связи с емкостью цели количество индикаторов, позволяющих определить движение к ней, является самым большим.

Например, для стратегической цели *«увеличение доли малого предпринимательства в экономике»* могут быть использованы показатели *«доля продукции малого предпринимательства в общем объеме ВВП (ВРП)»*, *«доля занятых в секторе относительно количества занятых в целом по экономике»*, *«динамика оборота малых предприятий»* и т.д.

Вместе с тем к таким показателям, как, например, «*количество вновь созданных субъектов малого предпринимательства*», нужно относиться с определенной осторожностью. Он малосодержателен с точки зрения отражения качества динамики происходящих в предпринимательской сфере процессов и может достигаться за счет создания «пустых» юридических лиц и регистрации не ведущих активной хозяйственной деятельности индивидуальных предпринимателей. В то же время данный индикатор на сегодняшний день остается самым популярным в государственных программах различного уровня.

Важно отметить, что индикаторы могут выражаться в относительных и абсолютных показателях. Первые более практичны, поскольку могут быть использованы в межрегиональных и межмуниципальных сравнениях. Например, мы можем определять увеличение оборота субъектов малого предпринимательства либо в абсолютном значении, либо в расчете на одно предприятие. Второй показатель в большей степени отражает интенсивность изменений, происходящих в секторе. Аналогично рассчитываются показатели «*средний объем инвестиций, приходящийся на 1 МП*», «*средняя производительность труда в секторе (по отраслям)*», «*средний объем налоговых платежей, приходящийся на одного субъекта малого предпринимательства*» и т.д.

Приведенные показатели уровня влияния (миссии) программы имеют четкий количественный формат и легко вычисляются на основе данных официальной статистики.

Примером качественного показателя на данном уровне программы может служить «*доля граждан, желающих начать свое дело*», значение индикатора здесь во многом будет зависеть от уровня предпринимательской активности, отношения граждан к предпринимателям и предпринимательству, которые вычисляются, как правило, опросными методами.

Отметим, что показатель уровня предпринимательской активности населения не столь однозначен и порой используется как индикатор экономических проблем в стране. Рассчитываемый в рамках международных исследований индекс ТЕА (Total Entrepreneurial Activity) фиксирует долю населения в возрасте от 16 до 64 лет, принимающих участие в создании новых фирм в текущем году или управляющих собственным бизнесом, созданным за последние 3,5 года. Причем между уровнем благосостояния населения (ВВП на душу населения) и уровнем предпринимательской активности существует обратная зависимость. Это связано с тем, что в стране с относительно низким уровнем благосостояния существенная доля населения вынуждена заниматься предпринимательской деятельностью в отсутствие подходящего места работы. С улучшением экономических условий необходимость в этом постепенно отпадает, но одновременно появляются возможности для открытия собственного дела с целью реализации какой-то инновационной идеи, повышается роль предпринимательства в технологическом развитии [4].

Некоторые исследователи предлагают в качестве индикаторов состояния сферы малого предпринимательства использовать различного рода интегральные показатели, получить которые можно расчетным путем. Например, речь может идти о трехуровневой системе: индикаторы первого уровня — простые значения, фиксируемые статистическими наблюдениями (или в результате социологических исследований); показатели второго уровня имеют более сложный характер, их получают расчетным путем из данных статистики; на третьем уровне ведется расчет более сложных индексов, которые являются результатами агрегирования данных и рассчитываются с помощью разного рода формул из сопряженных показателей [8, с. 64].

Расчет таких показателей зачастую довольно громоздкий, что в целом не мешает использовать данную методику на практике. Приведем пример расчета интегрального индекса развития малого предпринимательства, который представляет собой среднегеометрическую индексов, характеризующих отдельные направления развития МП [6]:

$$I_{МП} = \sqrt[5]{I_{КР} \cdot I_{ЭИР} \cdot I_{ДК} \cdot I_{СЭ} \cdot I_{ЭИП}},$$

где $I_{КР}$ — интегральный индекс качества развития малого предпринимательства; $I_{ЭИР}$ — интегральный индекс эффективности использования ресурсов; $I_{ДК}$ — интегральный индекс делового климата для малого предпринимательства; $I_{СЭ}$ — интегральный индекс социальной эффективности малого предпринимательства; $I_{ЭИП}$ — интегральный индекс эффективности деятельности объектов инфраструктуры поддержки малого предпринимательства.

Каждый из данных индексов также представляет собой среднегеометрическую, но других, более мелких интегральных показателей (всего 24 индекса). Например, индекс качества развития малого предпринимательства — среднегеометрическая 8 индексов:

- индекса изменения количества МП на 100 тыс. населения;
- индекса изменения доли субъектов МП в общей численности предприятий;
- индекса изменения объема оборота МП на одного занятого на МП;
- индекса изменения среднего объема оборота МП в расчете на одно МП;
- индекса изменения объема инвестиций в основной капитал МП;
- индекса изменения доли инвестиций в НИОКР МП в общем объеме инвестиций;
- индекса изменения объема поступлений налогов по УСН;
- индекса изменения объема поступлений по ЕНВД [6, с. 23].

Несмотря на комплексность предлагаемой методики, на наш взгляд, ее применение довольно ограничено, а количество предполагаемых для использо-

вания показателей чрезмерно. Сложность возникает уже на стадии сбора необходимой информации, так как получение данных не ограничивается статистикой, а требует большого количества оценочных экспертных исследований. Однако отдельные аспекты указанной методики могут применяться в расчетах, что показывают проводимые эмпирические исследования [1; 13].

В заключение отметим, что от качества разработанных индикаторов зависит объективность оценки достижения целей государственных программ. Данному уровню программы при ее разработке должно быть уделено особое внимание, а специалисты, отвечающие за данное направление, должны обладать соответствующими навыками и компетенциями.

Библиографический список

1. *Азизова Е.А.* Оценка состояния и развития малого предпринимательства // Вестник АГТУ. Сер. Экономика. 2010. № 1.
2. *Берездивина Е.В.* Определение показателей результативности органов исполнительной власти // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов. М.: ГУ-ВШЭ, 2006. Вып. 1.
3. *Волкова М.А.* Оценка эффективности механизма государственного управления экономикой региона в сфере поддержки малого бизнеса // Вестник Сибирского гос. ун-та им. акад. М.Ф. Решетнева. 2009. № 2.
4. *Дремина Г.А.* Оценка эффективности региональных программ поддержки малого и среднего бизнеса // Вестник Омского университета. Сер. Экономика. 2009. № 4.
5. *Думнова Н.А.* Направления совершенствования программных инструментов поддержки малого и среднего бизнеса в регионах // Вестник ТГУ. 2009. Вып. 5.
6. Интегральные показатели развития малого предпринимательства: доклад по результатам проекта. М.: ООО «Вектра», 2007.
7. Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сб. материалов. М.: ГУ-ВШЭ, 2006. Вып. 1.
8. *Морозова Л.Э.* О проблеме политического планирования и оценивания государственных программ и проектов // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Сер. Гуманитарные науки. 2009. №1.
9. Нормы оценки в Системе ООН/UNEG, 2005 г. URL: <http://www.unevaluation.org/unegn norms>.
10. Оценка программ: методология и практика М.: Престо-РК, 2009.
11. *Пак Хе Сун, Терешкин Г.В.* Развитие малого предпринимательства как критерий оценки деятельности органов МСУ // Власть и управление на Востоке России. 2009. № 4.
12. Политика ПРООН по оценке: документ Исполнительного совета ПРООН DP/2005/28, май 2006 г. URL: <http://www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf>.
13. *Романенко Е.В.* Малое предпринимательство в Омской области // Российское предпринимательство. 2008. № 11.

14. Руководство по планированию, мониторингу и оценке результатов развития. Программа развития Организации Объединенных Наций. URL: <http://web.undp.org/evaluation/Handbook/Russian/rme-handbook-Russian.pdf>
15. *Kusek J. Z., Rist R. C.* Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners. Washington, DC: World Bank, 2004.
16. *Jenkins W.* Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. London: Martin Robertson, 1978.
17. *Hogwood B., Gunn L.* Policy Analysis for the Real World. London: Oxford University Press, 1984.
18. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston: Houghton Mifflin, 1994.
19. *Dunn W.* Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994.

References

1. *Azizova E.A.* Ocenka sostojanija i razvitija malogo predprinimatel'stva // Vestnik AGTU. Ser. Jekonomika. 2010. # 1.
2. *Berezdivina E.V.* Opredelenie pokazatelej rezul'tativnosti organov ispolnitel'noj vlasti // Kollokvium «Ocenivanie programm i politik: metodologija i primenenie»: sbornik materialov. M.: GU-VShJe, 2006. Vyp. 1.
3. *Volkova M.A.* Ocenka effektivnosti mehanizma gosudarstvennogo upravlenija jekonomikoj regiona v sfere podderzhki malogo biznesa // Vestnik Sibirskogo gos. un-ta im. akad. M.F. Reshetneva. 2009. # 2.
4. *Dremina G.A.* Ocenka effektivnosti regional'nyh programm podderzhki malogo i srednego biznesa // Vestnik Omskogo universiteta. Ser. Jekonomika. 2009. # 4.
5. *Dumnova N.A.* Napravlenija sovershenstvovanija programmnyh instrumentov podderzhki malogo i srednego biznesa v regionah // Vestnik TGU. 2009. Vyp. 5.
6. Integral'nye pokazateli razvitija malogo predprinimatel'stva: doklad po rezul'tatam proekta. M.: ООО «Vektra», 2007.
7. Kollokvium «Ocenivanie programm i politik: metodologija i primenenie»: sb. materialov. M.: GU-VShJe, 2006. Vyp. 1.
8. *Morozova L.Je.* O probleme politicheskogo planirovanija i ocenivanija gosudarstvennyh programm i proektov // Vestnik Jaroslavskogo gosudarstvennogo universiteta im. P.G. Demidova. Ser. Gumanitarnye nauki. 2009. #1.
9. Normy ocenki v Sisteme OON/UNEG, 2005 g. URL: <http://www.unevaluation.org/uneqnorms>.
10. Ocenka programm: metodologija i praktika M.: Presto-RK, 2009.
11. *Pak He Sun, Tereshkin G.V.* Razvitie malogo predprinimatel'stva kak kriterij ocenki dejatel'nosti organov MSU // Vlast' i upravlenie na Vostoke Rossii. 2009. # 4.
12. Politika PROON po ocenke: dokument Ispolnitel'nogo soveta PROON DP/2005/28, maj 2006 g. URL: <http://www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf>.
13. *Romanenko E.V.* Maloe predprinimatel'stvo v Omskoj oblasti // Rossijskoe predprinimatel'stvo. 2008. # 11.

14. Рukоводство по планированию, мониторингу и оценке результатов развития. Программа развития Организации Объединенных Наций. URL: <http://web.undp.org/evaluation/Handbook/Russian/pme-handbook-Russian.pdf>
15. *Kusek J.Z., Rist R.C.* Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners. Washington, DC: World Bank, 2004.
16. *Jenkins W.* Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. London: Martin Robertson, 1978.
17. *Hogwood B., Gunn L.* Policy Analysis for the Real World. London: Oxford University Press, 1984.
18. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston: Houghton Mifflin, 1994.
19. *Dunn W.* Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994.