

Проблемы эффективности бюджетных расходов, выделяемых на использование ИКТ

Сокращенный вариант отчета, подготовленного специалистами фонда “Новая экономика” в рамках исследовательского проекта, выполненного по заказу Министерства экономического развития и торговли России

Факторы, негативно влияющие на эффективность бюджетных расходов на ИКТ

Важнейшей причиной недостаточной эффективности **на этапе планирования расходов** на ИКТ является низкая степень координированности расходов как между федеральными органами власти, приводящая к крайне низкой степени интегрированности ведомственных информационных систем и баз данных, так и к еще большей дезинтегрированности информационных систем на уровне территорий — регионов и муниципалитетов и субъектов Федерации с одной стороны и федеральных органов власти — с другой.

В настоящее время можно говорить о возникновении двух параллельных и дублирующих систем — опорных зон Единого государственного регистра населения и тех, что активно формируются аналогичными муниципальными системами. Отсутствие стандартов реализации подобных муниципальных информационных систем (хотя бы на рекомендательном уровне) в период их создания приведет к крайней затрудненности их интеграции и фактически потребует формирования полноценной дублирующей информационной системы, финансируемой уже из федерального бюджета.

На этапе осуществления бюджетных расходов к числу проблем можно отнести реализацию систем контроля за государственными закупками, приводящими к завышению цен и снижению качества вследствие:

- сохранения возможностей для ограничения конкуренции на тендерах поставки товаров и услуг, например, за счет установления избыточно жестких квалификационных требований к участникам;
- отсутствия механизмов постоянного мониторинга за ценами на государственных тендерах по сравнению с рыночными;

- отсутствия эффективных механизмов централизации госзакупок с целью использования эффектов экономии от масштаба.

На этапе последующего контроля к числу основных проблем следует отнести неиспользование индикаторов результативности расходов в сфере ИКТ. Примером подобного подхода является использование критерия количества компьютеров, поставленных в школы, а не, скажем, количества часов, проведенных школьниками (учителем) за компьютерами в рамках учебного процесса, что в условиях отсутствия необходимой квалификационной поддержки привело к неиспользованию поставленных компьютеров во многих школах.

Отсутствие практики использования индикаторов результативности негативно сказывается и на структуре издержек расходов, делая ее подверженной различного рода отклонениям от оптимальной. Отсутствие возможности проверить результативность (качество) консультационной деятельности по внедрению информационных технологий по отчетным документам, фиксирующим проведение работ (как в случае поставки компьютерной техники), приводит к резкому снижению качества предоставляемых консалтинговых услуг. В свою очередь, следствием высокой вероятности низкого качества консалтингового сопровождения становится урезание расходов на его финансирование еще на этапе бюджетного планирования, что даже гипотетически отсекает возможность качественного консалтингового сопровождения.

Рекомендации

Практика показывает, что внедрение системы координационных институтов в полном объеме является задачей многих лет и, соответственно, предполагает:

- 1) разработку и принятие поэтапной стратегии формирования системы координационных институтов;

- 2) наличие политически весомого центра, осуществляющего координацию и контроль построения системы координационных институтов.

На наш взгляд, можно выделить три основных направления по созданию системы координации бюджетных расходов на ИКТ:

- Формирование институтов программно-целевой и предметно-стандартной координации, подразумевающее как создание новых органов координации, так и образование органов координации путем расширения полномочий имеющихся органов государственной власти на общегосударственном (надведомственном), межведомственном, внутриведомственном и межбюджетном уровнях, а также создание системы федеральной и ведомственных ИТ и информационных архитектур.
- Разработка среднесрочной Федеральной стратегии информатизации бюджетного сектора, включающей в себя ключевые приоритеты и цели и позволяющей тем самым осуществлять обоснованное распределение бюджетных средств.
- Формирование стратегии координации государственных закупок в области ИКТ, предполагающей как минимум разработку типовой тендерной документации в области госзакупок и как максимум — процедуры количественной оценки эффективности производимых закупок и использование единых контрактов для экономии на масштабе и транзакциях.

Представляется, что мероприятия по переходу к системе координационных институтов должны быть оформлены в виде “Стратегии формирования институтов координации бюджетных расходов на ИКТ в РФ”, содержащей план принятия нормативных актов по введению в действие институтов и процедур координации расходов на ИКТ (предложения по стратегии см. далее).

На стадии подготовки и разработки инвестиционных программ в ИКТ (ФЦП

и отраслевых) необходимо добиться, чтобы пакет документов, прилагаемый к инвестиционному проекту в сфере ИКТ, содержал всю необходимую формализованную и стандартизованную информацию, необходимую для оценки и конкурсного отбора программ, включая бизнес-план, отвечающий принятым стандартам.

Процесс казначейского исполнения бюджета по расходам на ИКТ, включая такие его элементы, как предварительный, текущий и последующий контроль, в настоящий момент не может быть в полной мере реализован из-за несовершенства действующей бюджетной классификации, которая не

предусматривает предоставления финансовой информации в разрезе бюджетных программ, а кроме того, не содержит важнейших технологических терминов, описывающих содержательную и техническую сторону ИКТ. Необходимо дополнить бюджетную классификацию программной разбивкой информации.

Другой нестыковкой особенностей инвестиционных программ в ИКТ и перехода на казначейские технологии исполнения бюджетов является противоречие между: 1) необходимостью усиления финансового контроля, понимаемого как точное исполнение максимально детализированной росписи

бюджетных расходов и 2) повышением ответственности и самостоятельности менеджеров, отвечающих за реализацию программ ИКТ. Преодолеть намечающееся противоречие возможно путем сокращения подробности бюджетной росписи и ускорения процесса внесения в нее необходимых изменений.

Ключевым условием достижения высокого уровня эффективности бюджетных расходов на ИКТ является обеспечение полной информации о ходе финансирования и результатов реализации Федеральных целевых программ и прочих программ в области информатизации.

Развитие статистики ИКТ

28 апреля 2003 г. в Высшей школе экономики прошел рабочий семинар "Развитие статистики информационных и коммуникационных технологий", организованный Фондом "Новая экономика" и Институтом информационной экономики ГУ-ВШЭ при поддержке Минэкономразвития России. В работе семинара приняли участие первый заместитель председателя Госкомстата России А.Е. Суринов, руководитель департамента корпоративного управления и новой экономики Минэкономразвития России Ц.В. Церенов, директор Института информационной экономики ГУ-ВШЭ Л.М. Гохберг.

Имеющиеся сегодня данные статистической отчетности носят бессистемный характер и не охватывают важнейших аспектов производства и использования информационных технологий; круг имеющихся статистических данных ограничен в основном несколькими показателями производства средств вычислительной техники и связи и торговли ими, а также деятельности предприятий связи. Они не позволяют создать адекватную основу для проведения анализа и прогнозирования тенденций, принятия управленческих решений, разработки и реализации мер государственной политики в этой области.

Статистическое наблюдение за производством и использованием информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) — сравнительно новое направление в статистике, требующее

детальной проработки терминологического аппарата, состава используемых показателей и классификаций, создания инструментария и организации сбора и обработки данных, формирования сводных данных для принятия управленческих решений и т.д. Эта деятельность требует постоянного развития и дополнения. В процессе совершенствования инструментария необходимо сохранять преемственность с работами, выполненными ранее, что позволит получить временные ряды, характеризующие процессы распространения и использования информационных технологий.

В настоящее время не существует общепринятого инструментария, обеспечивающего регулярный сбор и обработку всесторонней статистической информации, позволяющей комплексно характеризовать сферу ИКТ, а также проводить международные сопоставления. Разработка такого инструментария позволит в дальнейшем использовать его для проведения ежегодных статистических наблюдений в рамках Федеральной программы статистических работ, что, в свою очередь, будет способствовать радикальному совершенствованию информационно-аналитического обеспечения государственной политики в сфере ИКТ.

По мнению участников семинара, решение проблемы заключается в разработке статистических показателей, методологии и инструментария государственного статистического наблю-

дения за развитием и распространением ИКТ, включая производство продукции и услуг в этой сфере и использование ИКТ в экономике, соответствующих международным стандартам и требованиям государственной статистики. Эти проблемы призван решить Проект по введению новых статистических показателей развития и распространения ИКТ, разработанный в рамках программы "Совершенствование законодательства и системы государственного регулирования в сфере ИКТ" и является составной частью Федеральной целевой программы "Электронная Россия".

На семинаре рассматривались результаты работ, выполненных в ходе проекта, и основные направления дальнейшей деятельности. На данном этапе разработки проекта определены новые статистические показатели и методологические подходы к организации государственного статистического наблюдения за развитием и распространением ИКТ, разработан инструментарий государственного статистического наблюдения за производством продукции и услуг в сфере ИКТ и использованием ИКТ в экономике.

Планируется, что в результате выполнения всех работ будут сформированы два взаимосвязанных инструментария государственного статистического наблюдения, дополненных системой разработочных таблиц для обработки и агрегирования первичной статистической информации.