Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

На правах рукописи

ВОЛКОВ

Дмитрий Константинович

УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ: МАРКЕТИНГОВЫЕ МЕТОДЫ ОЦЕНКИ

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление
народным хозяйством (маркетинг)

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук,
профессор И.В. Липсиц

Москва 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ…….....4
ГЛАВА 1 МАРКЕТИНГОВЫЙ ПОДХОД В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ……...14
1.1 Маркетинг в сфере государственного управления……..…...14
1.2 Подходы к оценке удовлетворенности потребителей государственных услуг……...…25
1.3 Российский опыт оценки деятельности государственных органов: проблемы и возможности……..…..38
ГЛАВА 2 РАЗРАБОТКА МОДЕЛИ ОЦЕНКИ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ……49
2.1 Анализ эффективности целевых программ как фактор оценки деятельности государственных органов в России……...49
2.2 Методические подходы к оценке удовлетворенности деятельностью государственных органов в зарубежных странах……...63
2.3 Особенности оценки удовлетворенности потребителей в государственном секторе в России и за рубежом……73
2.4 Разработка модели оценки удовлетворенности государственными программами в России на базе индекса NCSI……..81
ГЛАВА 3 ИССЛЕДОВАНИЕ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ РАЗЛИЧНЫХ ГРУПП ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММОЙ «ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТЬ И РАЗВИТИЕ ЭНЕРГЕТИКИ»……..96
3.1 Основные характеристики и особенности федеральной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики»……..…96
3.2 Методика проведения опроса по измерению удовлетворенности государственной программой……105
3.3 Оценка удовлетворенности группы «Население» программой «Энергоэффективность и развитие энергетики»: анализ анкетных данных……...114
3.4 Разработка практических рекомендаций по совершенствованию системы оценки государственных программ с целью повышения

их качества……131
ЗАКЛЮЧЕНИЕ……...146
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ……..……...150
ПРИЛОЖЕНИЕ А…….....161
ПРИЛОЖЕНИЕ Б……...166
ПРИЛОЖЕНИЕ В……...170

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В связи с внедрением в Российской Федерации с 2004 года программного метода регулирования расходов, заметно повысилась конкуренция за бюджеты между государственными программами и продвигающими их институтами государственной власти, а равно возникла необходимость оценки программ по каждому аспекту. Исходя из этого, все более насущной становится потребность изучать интересы всех потребителей программ, что возможно только на основе имеющихся маркетинговых технологий и их адаптации к конкретным задачам данной сферы, то есть государственных программ.

Очевидно, что деятельность государственных органов оказывает существенное влияние на эффективность экономики страны и социально-экономическую стабильность, что логично порождает необходимость в оценке и улучшении такой деятельности. Для этого хорошо подходят маркетинговые технологии оценки удовлетворенности потребителей, отработанные на самых различных рынках товаров и услуг. Однако в настоящее время маркетинговые методы и технологии в государственном секторе в России применяются крайне мало. Напротив, в зарубежной практике многие государственные услуги оказываются в рамках процедур, в которых вполне отчетливо просматриваются элементы маркетинга рыночно ориентированных организаций.

В Российской Федерации основными параметрами оценки деятельности государственных органов пока является экономическая и социальная эффективность. Но в составе этих показателей отсутствует анализ мнения всех групп потребителей как внутренних, так и внешних, а значит, получаемая таким образом оценка носит субъективный характер, отражая мнения самих исполнителей программ, то есть внутренних потребителей, и зачастую не отражая объективной информации о результатах проведенной работы и ее восприятия внешними потребителями – клиентами той или иной программы. Между тем многочисленные зарубежные исследования подтверждают, что наиболее объективную информацию такого рода можно получить лишь на основе расчета и анализа показателей (индексов)

удовлетворенности различных групп потребителей.

Причиной, по которой оценка результатов деятельности на основе показателей качества и удовлетворенности не проводится в отечественной практике, является то, что при попытке внедрения данного подхода государственные органы сталкиваются с рядом непростых вопросов. Первым из них является сама возможность переноса модели оценки качества услуг, используемой частными компаниями, в сектор предоставления государственных услуг. На сегодняшний день в отечественной литературе нет единой точки зрения по вопросу применимости концепции измерения удовлетворенности в государственном секторе. Более того, в отечественной литературе в данный момент даже отсутствуют масштабные исследования, посвященные данной тематике, тогда как зарубежными исследователями выполнена большая масса работ, посвященных изучению удовлетворенности клиентов государственных услуг. Аналогичные исследования очевидно необходимы и в России, поскольку только на их основе возможно установить, каким образом наиболее эффективно может быть реализована данная концепция и какие условия необходимы для ее практической реализации.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования определяется недостаточной изученностью проблем применения маркетинговых методов оценки удовлетворенности потребителей в государственном (некоммерческом) секторе, в том числе отсутствием в России эмпирических исследований, посвященных изучению удовлетворенности потребителей государственных программ. Исследование удовлетворенности клиентов-потребителей государственными программами, а также изучение факторов, оказывающих влияние на эту удовлетворенность в российских реалиях, представляет как научный, так и практический интерес и является актуальной темой.

Степень разработанности проблемы. Выбранная тема исследования затрагивает в первую очередь маркетинг в части измерения удовлетворенности. Среди масштабных исследований в данной сфере необходимо отметить ученых Р. Брента (R. Brent), Дж. Брюэра (G. Brewer), П. Брауна (P. Brown), Б. Эниса (B. Enis), П. Готлиба (P. Gottlieb), П. Грэхэма (P. Graham), Ч. Корунка (Ch. Korunka), П. Котлера (P. Kotler),

А. Андреасена (A. Andreasen), П. Лавдея (P. Loveday), С. Офэрчелая (C. O'Fairchellaigh,), Ч. Политта (Ch. Pollitt), К. Шедлера (K. Schedler), Е. Шарпа (E. Sharpe), Р. Уокера (R. Walker) и др. Непосредственно изучению маркетинговых аспектов качества государственных услуг посвящены работы М. Брэди (M. Brady), Дж. Черчиля (G. Churchil), Л. Гастера (L. Gaster), А. Матея (A. Matei), П. Родригеса (P. Rodriguez).

Наряду с исследованиями, посвященными применению маркетинговых подходов в сфере государственного управления, стоит отметить особое направление, в фокусе которого лежит изучение удовлетворенности различных групп потребителей: внешних, то есть населения и организаций, и внутренних, к которым относятся персонал и исполнители в государственном секторе. Среди наиболее значимых работ стоит выделить исследования Дж. Парк (J. Park), К. Форнелла (C. Fornell), М. Джонсона (M. Johnson), С. Мизраи (S. Mizrahi), Г. Никополау (G. Nikolopoulou), Р. Оливера (R. Oliver), Г. Ван Рызина (G. Van Ryzin), Йи (Yi.), Р. Харли (R. Hurley) и др. В ряде работ по оценке удовлетворенности потребителей предметом исследования становились государственные реформы, услуги и отдельные программы в различных странах. К таким работам следует отнести труды О. Каллерос (O. Calleros), Р. Джианнокаро (R. Giannoccaro), И. Квон (Y. Kwon), П. Манолидзас (P. Manolitzas), Т. Миллер (T. Miller), П. Памсеук-Манхурун (P. Ramseook-Munhurrun), Ш. Йонг (S. Yong), К. Лии (C. Lee) и др. Помимо интереса маркетингового академического сообщества к проблеме оценки удовлетворенности деятельностью государственных органов, исследованием данной проблемы занимаются крупные экономические организации, например ОЭСР (OECD), ЕИГУ (EIPA) и др.

Большой вклад в развитие отечественной научной мысли по вопросам применения маркетингового подхода в государственном секторе внесли Е.Н. Матвеева, Д.А. Бармин, Р.В. Савкина, С.П. Яковлев и др. Вопросы оценки со стороны клиентов-потребителей в рамках государственных программ рассматриваются в работах Б.В. Зацепина, А.В. Иванова, Л.Р. Клиновенко, Т.В. Макаровой.

Информационной базой исследования послужили труды современных отечественных и зарубежных исследователей по изучаемой проблеме, материалы

всероссийских и международных научно-практических конференций, нормативно правовые акты и законы в сфере программного планирования, отчеты международных организаций, таких как Программа развития ООН (ПРООН), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейский институт государственного управления (ЕИГУ), исследования Фонда «Общественное мнение», отчеты Федеральной службы государственной статистики, обзоры в сфере энергетики и энергосбережения.

Область диссертационного исследования соответствует п. 9. Содержание этой области исследования: «методы и формы управления маркетинговой деятельностью в организации в современных условиях развития российской экономики и глобализации рынков», объект исследования: «внешние (покупатели и клиенты) и внутренние (персонал) потребители», п. 9.29. «Маркетинг некоммерческих организаций», п. 9.3. «Управление маркетинговой деятельностью, направления и формы организации маркетинга и их адаптация к изменяющимся рыночным условиям в экономике России и на глобальных рынках» паспорта специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» (Маркетинг).

Целью диссертационной работы является разработка методики оценки удовлетворенности потребителей государственных программ в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели в диссертации были определены следующие **задачи**:

1. Проанализировать ключевые теоретические подходы к оценке удовлетворенности потребителей в государственном секторе, в том числе государственными программами.
2. Выявить тенденции развития зарубежных практик оценки удовлетворенности потребителей и изучить особенности существующей модели оценки государственных программ в России.
3. Разработать методику оценки удовлетворённости потребителей государственных программ в России.
4. Опробовать методику оценки удовлетворенности потребителей на примере Программы «Энергоэффективность и развитие энергетики».

5. Проанализировать зависимость конечной удовлетворенности программой от удовлетворенности различными показателями программы.

6. Разработать практические рекомендации по совершенствованию существующей методики оценки государственной программы с учетом удовлетворенности её потребителей.

Объектом исследования выступают потребители государственных программ. К внешним потребителям относятся адресаты и конечные потребители программ, к внутренним – исполнители программ, то есть государственные служащие.

Предметом исследования является удовлетворенность внутренних и внешних потребителей государственных программам в России.

Теоретической и методологической основой исследования стали работы отечественных и зарубежных авторов, посвященные измерению удовлетворенности различных групп потребителей в государственном управлении, оценке качества государственных услуг, определению влияния удовлетворенности клиентов на эффективность государственных реформ. В исследовании был использован ряд методов, включая метод научной классификации, систематизации, с целью выявления основных тенденций развития государственного управления как в России, так и за рубежом. Для обработки собранных количественных данных применялись методы статистического анализа, в том числе метод моделирования структурными уравнениями (МСУ), основным преимуществом которого является конфирматорный дедуктивный характер построения модели с последующим изучением соответствия эмпирических данных разработанной модели. Дополнительным преимуществом метода МСУ также является учет корреляционных и факторных взаимосвязей внутри системы регрессионных уравнений, что дает более полное описание связей всех изучаемых элементов и позволяет получать модель более достоверную при работе в реальных условиях.

Гипотеза диссертационного исследования заключается в предположении о том, что существует взаимосвязь между удовлетворенностью на различных этапах разработки и реализации государственной программы и общей удовлетворенностью различных групп потребителей этой программой. Кроме того, выдвигается гипотеза,

что удовлетворенность программой может быть связана с удовлетворенностью деятельностью Правительства, которая может влиять на итоговые оценки по программе. Предполагается, что такие параметры программы, как актуальность выбора проблем, рациональность и масштаб программы, удовлетворенность процессом реализации, координация и оперативность реализации программы, удовлетворенность результатами, количественные и качественные результаты, а также удовлетворенность деятельностью правительства оказывают влияние на общую удовлетворенность программой.

Информационной базой исследования послужили работы современных отечественных и зарубежных исследователей по изучаемой проблеме, материалы всероссийских и международных научно-практических конференций, нормативно-правовые акты и законы в сфере программного планирования, отчеты международных организаций, таких как Программа развития ООН (ПРООН), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейский институт государственного управления (ЕИГУ), исследования Фонда «Общественное мнение», отчеты Федеральной службы государственной статистики, обзоры в сфере энергетики и энергосбережения.

Основой для разработки методики оценки удовлетворенности послужили результаты интервью и анкетирования экспертов в области энергосбережения, принимавших участие в принятии программы «Энергоэффективность и развитие энергетики», а также исполнителей программы – высших чиновников из аппарата Минэнерго. Непосредственно эмпирическое исследование было проведено в июле – августе 2014 года на основе результатов анкетирования жителей г. Хабаровска по вопросам подпрограмм по установке приборов учета и энергосберегающих ламп в квартирах. Данный регион был выбран по следующим причинам. Хабаровск является федеральным и краевым центром, обладает системой обособленных министерств, в том числе и Министерством энергетики. Структура населения города Хабаровска близка к среднегородской структуре населения России, кроме этого, Хабаровск неоднократно участвовал в качестве тестового региона по ряду государственных проектов, связанных с реформами. По итогам исследования были обработаны 312

анкет.

Научная новизна работы. Наиболее существенные научные результаты, полученные лично автором, заключаются в следующем:

1. Автором предложена классификация подходов к оценке удовлетворенности потребителей на примере государственных программ в зависимости от цели оценки удовлетворенности, роли потребителей в оценке и места оценки удовлетворенности в системе государственного управления. Это позволило сформировать наиболее актуальный подход к оценке удовлетворенности потребителей, заключающийся в учете мнения как внутренних, так и внешних потребителей и показать существующий разрыв в вопросе применения маркетинговых методов оценки в государственном секторе между Россией и зарубежными странами.

2. Выявлены ключевые показатели, позволяющие оценивать удовлетворенность потребителей на различных этапах жизненного цикла (далее – ЖЦ) программы в России, ряд показателей, заимствованных из корейской модели, исключен на основании эмпирического анализа как статистически незначимый. Изученные показатели легли в основу методики оценки удовлетворенности потребителей государственных программ по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» и позволили измерять и оценивать сильные и слабые стороны программы по каждому показателю.

3. Разработан методический подход к оценке удовлетворенности потребителей государственных программ, объединяющий сильные стороны американской методики оценки удовлетворенности конечных потребителей (ACSI – American Customer Satisfaction Index) в части наличия причинно-следственных связей между элементами модели и Корейского индекса удовлетворенности различных групп потребителей государственных реформ (NCSI – New Customer Satisfaction Index) в части учета мнения различных групп потребителей программы и оценки удовлетворенности на различных этапах ЖЦ программы, что позволило учесть особенности структуры государственных программ в России, заключающиеся в наличии четырех этапов ЖЦ программы и определенных показателей оценки на каждой из этапов ЖЦ.

4. Разработана и эмпирически проверена методика оценки удовлетворенности потребителей государственных программ на группе внешних потребителей «Конечные потребители – население». С помощью метода моделирования структурными уравнениями подтверждена модель взаимосвязи удовлетворенности потребителей программой в целом с удовлетворенностью потребителей на каждом из его этапов, использование МСУ в анализе позволило избежать ограничений классических методов статистического анализа и учесть факторные и корреляционные взаимосвязи внутри системы регрессионных уравнений.

5. На основании модели взаимосвязи разработана иерархическая система индексов, которая может быть использована в системе оценке государственных программ для проведения сравнительного анализа по регионам и временным интервалам в рамках программы «Энергоэффективность и развитие энергетики».

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результатом диссертационного исследования является разработанная методика оценки удовлетворенности потребителей государственных программ, в результате опробования которой предложена модель влияния. В данной модели доказано, что удовлетворенность потребителей на каждом этапе ЖЦ программы имеет прямое влияние на конечную удовлетворенность программой, наибольшее влияние на удовлетворенность программой в целом оказывает удовлетворенность реализацией и удовлетворенность результатами программы. Предложенные выводы и рекомендации по усовершенствованию существующей системы оценки удовлетворенности потребителей государственных программ могут быть использованы на практике.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что на основании полученной модели была разработана иерархическая система индексов, которая может быть использована в системе оценке государственных программ для проведения сравнительного анализа по регионам и временным интервалам в рамках программы «Энергоэффективность и развитие энергетики». Также разработанная методика помогает определить слабые места в государственной программе, что может использоваться для принятия управленческих решений. Кроме этого,

предложенные методические рекомендации могут служить основой для разработки подобных систем оценки по другим программам, так как включает универсальный набор показателей государственной программы. Методические материалы исследования могут быть использованы в научно-исследовательских работах и учебных целях. Внедрение результатов работы было произведено в Ассоциации «Краевой центр содействия предпринимательству» г. Хабаровск, ОАО «Дальневосточная генерирующая компания» филиал «Хабаровская теплосетевая компания», ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права».

Ограничения исследования. Тестирование методики было проведено по одной подпрограмме в рамках программы «Энергоэффективность и развитие энергетики» на количественном уровне по группе клиентов «Конечные потребители – население» в количестве 312 респондентов по одному городу и на качественном уровне по группе внутренних потребителей «Исполнители – государственные служащие». Также дополнительно привлекались эксперты в области изучаемой программы. На основании полученных данных делать обобщения и переносить полученные результаты на все государственные программы представляется не совсем корректным, при этом для государственных программ по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики», так как они обладают схожей структурой построения и механизмом реализации, это допустимо. В этой связи требуется дальнейшее изучение данного вопроса и тестирование разработанной методики в других регионах по программе «Энергоэффективность и развитие энергетики», а также на других программах этого направления, реализуемых в РФ.

Апробация результатов исследования. Результаты исследования представлены на общероссийских и международных научно-практических конференциях, в частности: 4-я ежегодная научная конференция «Современный менеджмент: проблемы, гипотезы, исследования», состоявшаяся в октябре 2012 года; 11-я Международная научно-практическая конференция «Проблемы непрерывного образования: проектирование, управление, функционирование», состоявшаяся в апреле 2013 года; 5-я ежегодная научная конференция «Современный менеджмент:

проблемы, гипотезы, исследования», состоявшаяся в октябре 2013 года, IV Международная научно-практическая конференция «Социально-экономическое развитие регионов России», состоявшаяся в мае 2014 года.

Элементы методики оценки удовлетворенности потребителей, а также ключевые положения используются в учебном процессе в области организации и проведения маркетинговых исследований на факультете «Менеджмент» в рамках курса лекций по дисциплинам «Маркетинг-менеджмент» и «Методы и модели анализа маркетинговой информации» в «НИУ Высшая школа экономики» и на факультете «Международные экономические отношения» по курсу «Маркетинг», «Маркетинговые исследования», «Методы исследования в менеджменте» Хабаровской государственной академии экономики и права. Рекомендации, выработанные в ходе исследования, а также элементы разработанной методики были применены на практике в АНО «Центр поддержки и развития СО НКО» г. Липецк и в практической деятельности Ассоциации «Краевой центр содействия предпринимательству» г. Хабаровск при оценке качества предоставляемых услуг конечным потребителям. Результаты исследования и разработанная методика частично используются в деятельности ОАО «Дальневосточная генерирующая компания» филиала «Хабаровская теплосетевая компания».

Публикации. По теме исследования автором подготовлены и опубликованы статьи и доклады в 6 печатных работах общим объемом 2,2 печатных листа, в том числе 3 статьи (1,1 печатных листа) в научных журналах, рекомендованных ВАК РФ.

Структура диссертации. Диссертационная работа (169 страниц) состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 126 источников (в том числе 98 источников на иностранных языках) и 3 приложения. Диссертация содержит 20 рисунков и 31 таблицу.

ГЛАВА 1 МАРКЕТИНГОВЫЙ ПОДХОД В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

1.1Маркетинг в сфере государственного управления

В настоящее время маркетинг в государственном секторе в России применяется крайне мало. Основными методами оценки является экономическая и социальная эффективность [119]. Напротив, в зарубежной практике многие государственные услуги приобретают элементы менеджмента организаций, которые руководствуются рыночной ориентацией [85]. Для того чтобы разобраться, что такое «маркетинг в государственном секторе», надо рассмотреть это понятие с нескольких сторон. В научной литературе используются различные термины на данную тему: маркетинг в государственном секторе, государственный маркетинг, социальный маркетинг, некоммерческий маркетинг, маркетинг, не ставящий себе целью извлечение прибыли, и даже маркетинг третьего сектора. Иногда один из этих терминов используется намеренно, чтобы подчеркнуть конкретную сферу маркетинга с точки зрения Правительства, независимо от того, занимается ли Правительство маркетингом для получения прибыли или нет, и независимо от того, является ли предложенный продукт материальным продуктом, нематериальной услугой или программой планового изменения поведения.

Социальный маркетинг относится к маркетингу, обусловленному социальными причинами, будь то государство, добровольные или благотворительные организации или даже коммерческие предприятия. Некоммерческий маркетинг относится к маркетингу организации или государства, в которых организационная мотивация не связана с извлечением прибыли. Такой маркетинг будет осуществляться за счет добровольных, благотворительных или государственных организаций. Последняя категория маркетинга, не ставящего себе целью извлечение прибыли, относится к организациям, которые функционируют в частном секторе без цели получения прибыли [108]. Поэтому, чтобы быть точными, в работе мы будем использовать термин «маркетинг в государственном секторе».

Под маркетингом в государственном секторе мы будем понимать подход в государственном управлении, основным приоритетом которого является удовлетворение потребителей и производителей государственных услуг, выступающий как специфическая форма реализации маркетинга [65]. Изучая маркетинг в государственном секторе, важно отметить, что его внедрение в систему государственного управления происходило непросто.

Целесообразность маркетинга в государственном секторе

Теоретическое притязание маркетинга на распространение своего влияния в области государственного сектора опирается на родовое понятие дисциплины. Из определения понятия следует, что маркетинг подходит для всех организаций в отношениях не только с потребителями, но и со всем обществом [65]. Однако не все так однозначно. Цитируя заявление Ф. Котлера о том, что маркетинг непросто внедрить в систему организации, М. Моква и С. Пермут говорят, что «если задача внедрения и принятия маркетинга трудна и зачастую не оправдывает себя в организации, то внедрение и повсеместное распространение в государственном секторе будет более сложной и зачастую невыгодным предприятием» [80].

Несмотря на возрастающее внимание к маркетингу и его проявлениям в государственном секторе, он рассматривается некоторыми учеными в области государственного управления как неуместное или ненадлежащее явление. В своей статье К. О'Фэйрчелли и П. Грэм (C. O'Fairchellaigh, P. Graham) отмечают, что маркетинг рассматривается некоторыми исследователями, как «концепт, содержащий манипулятивный параметр, который создает потребности у потребителей, с целью их удовлетворения для получения прибыли». С другой стороны, вышеуказанные авторы, настаивая на главенстве гражданских свобод, отмечают, что «не всегда маркетинговый подход может быть полностью сопоставим с демократическими ценностями» [82]. Другие авторы также указывают на тенденцию маркетинга разрушать ведение дел в политике даже в условиях демократии. П. Лавдей выразил сомнение по поводу целесообразности конкретного применения маркетинга в государственном секторе. Ученый предполагал, что на стратегическом уровне маркетинг функционирует как идеология, которая конкурирует с властью Правительства и

парламента [72]. Его также интересовал вопрос функционирования маркетинга на оперативном уровне, где, как он считал, маркетинговое исследование, проведенное на основе потребностей и базируемое на опросах, не может стать заменой общественных дебатов, мнений, общественного знания и организованных политических действий заинтересованных групп [72].

Сомнения П. Лавдея в отношении использования маркетинга в государственном секторе были поддержаны английским ученым П. Брауном (P. Brown), который рассматривал альтернативные системы предоставления социальных услуг в Соединенном Королевстве. П. Браун оспаривает некритическое использование концепций обслуживания, в том числе «консьюмеризма» (consumerism) в государственном секторе без учета уникальности данного сектора, его задач и моральных целей [24]. «Переход к рыночной модели обслуживания, при которой качество является реакцией на индивидуализированные потребности, вероятно, будет противоречить и подрывать некоторые важные цели предоставления государственных услуг, а именно: соблюдение справедливости и эффективное решение социальных проблем» [24].

Тем не менее следует подчеркнуть, что в области государственного управления было издано немало научных материалов на тему целесообразности маркетинга. Авторы таких исследований пытаются выявить препятствия, которые необходимо преодолеть, для того чтобы добиться эффективного применения маркетинга в этой нетрадиционной для него области. Американские ученые Ф. Котлер и А. Андресен (P. Kotler, A. Andreasen) не отрицают общепринятую концепцию маркетинга, однако считают, что транспонирование маркетинга в общественные и некоммерческие организации является показателем того, насколько эти организации ориентированы на потребителя, а не на себя. Вышеназванные авторы утверждают, что сущность современного подхода к маркетингу для организации заключается в «клиентоориентированной маркетинговой установке» [69]. В частности, они утверждают, что некоммерческая организация, полностью ориентированная на современный маркетинг, будет обладать следующими характеристиками:

- ориентированность на клиента;

- организация во многом будет руководствоваться результатами проведенных исследований;
- уклон в сторону сегментации;
- организация будет определять конкуренцию в широких рамках;
- применение стратегий с использованием всех элементов маркетингового плана, а не только коммуникации [69].

В научной литературе было приведено немало примеров, иллюстрирующих недостаток ориентированности на клиента в некоммерческих организациях. Например, С. Пермут, исследуя перспективы маркетинга в области государственного управления заключил, что «маркетинг рассматривался в первую очередь как продвижение товаров, тесно связанное с рекламой и продажей какой-либо деятельности, особенно в отношении специальных программ или необычных событий» [17].

Е. Роберто (E. Roberto), с другой стороны, утверждает, что маркетингу не удалось внести свой вклад в государственный сектор, за исключением использования методов управления, таких как комплексные коммуникации и маркетинговые стимулы. По его мнению, «маркетинг представляет собой более полную и интегрированную технологию социальной диффузии, что характеризуется непрестанным и синергичным действием в своих попытках влиять и изменять поведение потребителей» [95]. Это означает, что маркетинг не является маркетингом, если конкретный компонент был изъят из его контекста и применен в конкретной ситуации. Например, нельзя сказать, что маркетинг получил успешное распространение в государственном секторе лишь потому, что коммуникационная программа была эффективно использована организацией государственного сектора. Маркетинг характеризуется определенной комбинацией товарного дизайна, системы распределения, ценовой политики и стратегии продвижения товара, оптимально сочетаемых для удовлетворения потребностей и желаний конкретного сегмента рынка. Этот маркетинговый комплекс, состоящий из различных средств конкуренции, формирует маркетинговую стратегию при ориентировании на определенный сегмент рынка. К примеру, ценовая политика не является

маркетинговой стратегией. Также ни один элемент маркетингового комплекса не является «маркетингом». Маркетингом называется лишь синергетическое и целенаправленное применение его составляющих вкупе.

Дж. Фоксолл (G. Foxall) поддерживает данную концепцию в своем анализе сферы применения маркетинга: «Природа маркетинга государственного сектора такова, что она связана с использованием элементов маркетингового комплекса, а не представляет собой многогранное интегрированное управление, ориентированное на маркетинг, которое необходимо для эффективного достижения целей маркетинга в конкурентных отраслях» [40]. У Л. Трастрома несколько иное определение маркетинга, но оно также поддерживает необходимую интеграцию. Автор представляет маркетинговую концепцию как взаимодействующий механизм: «Реализация одного, или даже всех маркетинговых функций без принятия концепции маркетинга не является маркетингом. Однако, принимая концепцию маркетинга, не обязательно задействовать всего его функции, а лишь те, которые отвечают доминирующим обстоятельствам» [104].

Трудности внедрения маркетинга в государственный сектор

Внедрение маркетинга в некоммерческий сектор происходило поэтапно. До 1969 года маркетинг был широко известен в качестве соответствующей деятельности частных организаций, мотивированных соображениями прибыли. Еще до 1969 года можно было выдвинуть предположение, которое никого бы не удивило, о том, что маркетинг может также быть успешно применен в государственных корпорациях. Предполагалось, что высшее руководство государственных организаций свободно принимает все необходимые решения по оптимизации уровня эффективности в рамках своей экономической среды. На практике же они должны быть более осведомлены и чувствительным к политическим последствиям своих решений, чем их коллеги по частному сектору. Например, решение о закрытии крупного завода в районе, где отсутствует альтернативная занятость, едва ли будет легким для представителей менеджмента завода, а для государственного служащего принятие такого решения без дополнительного маркетингового анализа будет намного сложнее.

В 1969 году общественные организации, нацеленные на получение прибыли – госкорпорации – были официально включены в сферу маркетинга, поскольку к тому времени у них были свои потребители и прецеденты заключения сделок. Пределы маркетинга распространились и на некоммерческие организации и государственные департаменты в 1972 году. Тогда было сформулировано родовое понятие маркетинга, определяющее его «как вид человеческой деятельности, направленной на удовлетворение нужд и потребностей посредством обмена» [65]. Данные организации не принимали маркетинговую концепцию как движущую силу организации, вместо этого использовали особую технику или функцию маркетинга, которая является лишь его частью. Х. Харт рассматривая роль ориентации на клиента в государственных организациях в Нидерландах, выделял сложности, связанные с идентификацией клиента. Он видит проблему идентификации клиента в частном секторе как в одном из сегментов рынка; на кого ориентироваться и кого игнорировать. По его мнению, в государственных организациях два фактора определяют идентификацию клиента: степень прямого или косвенного контакта между организацией и общественностью и степень, в которой клиент платит за оказываемую услугу [54].

В своем критическом обзоре на тему применения маркетинговых концепций и стратегий частного сектора в некоммерческом и общественном секторе Е. Роберто представляет маркетинг как модель человеческого поведения и ответных реакций. Он сделал важное различие между продуктами «с материальной базой» и без нее, утверждая, что применение традиционной концепции маркетинга относительно легко осуществить для тех программ государственного сектора, которые обладают материальной базой продукта, таких как контроль над рождаемостью или использование ремней безопасности. Однако к тем явлениям, которые не имеют материальной базы, таким как борьба с курением, борьба с взяточничеством или международная амнистия, трудно применить маркетинг, в этом случае необходимо изменить концепцию или установку. Е. Роберто проводит еще одно различие относительно зависимости прибыли частного сектора от выбора потребителями определенного бренда. Более вероятно, что государственный сектор будет

заинтересован на уровне формы или типа продукта. Производитель мыла заинтересован в том, что вы не только купите мыло, а конкретно ту марку мыла, которую он продает, в то время как программа планирования семьи заинтересована лишь в том, что вы ограничиваете количество членов вашей семьи, но им совершенно безразлично, какие средства контрацепции вы предпочитаете [95].

Очевидно, эти различия между материальной и нематериальной базой и брендом или видом продукта не объясняют в полной мере трудности, возникающие при переносе маркетинга из частного в государственный сектор. В конечном счёте маркетинг нашел успешное применение в частном секторе в реализации продуктов без материальной базы, например, это туризм и определенные профессиональные услуги. Тем не менее в будущем Е. Роберто прогнозирует более широкое использование маркетинга в государственном секторе, поскольку менеджеры государственного сектора считают, что маркетинг работает лишь в случае правильного и адаптивного применения. Исследователь считает, что маркетинга внес и может внести значительный вклад в эффективное развитие государственного сектора [95].

Б. Энис утверждает, что каждое действие Правительства в широком смысле может быть понято как возможность «продукта к реализации». Он определяет «продукт», как любое сочетание качеств, процессов и возможностей (товаров, услуг и идей), которое должно удовлетворить потребности покупателя [36]. На основании этого Б. Энис представляет рамки потребительской ценности товара или услуги как множество от хорошего к плохому, то есть от очень полезных для общества товаров или услуг до слишком дорогостоящих.

Многие продукты, предлагаемые государством, находятся в «положительном» конце шкалы, например, полиция и пожарная охрана, государственное образование и минимальные уровни продовольствия, жилья и здравоохранения [36]. На этом конце шкалы преимущества рассматриваются как позитивные в том отношении, что все граждане должны получать их независимо от индивидуальной способности граждан оплачивать стоимость потребления продукта. На другом конце шкалы стоимость продукции считается настолько высокой, что государство не в силах покрыть расходы

на них, и тогда оно прибегает к инструментам стимулирования частного сектора. Б. Энис приводит следующие примеры этого вида продукции: поощрение кампаний, проводящих иммунизацию детей от болезней, проверку кровяного давления работников и информирующих об опасности употребления наркотиков [36].

В середине шкалы находятся все продукты, которые общество не считает необходимыми, не запрещает к употреблению. Это рынок, где отдельные граждане сопоставляют выгоду относительно затрат для определения того, стоит ли употреблять тот или иной продукт. По Б. Энису, большая часть государственного маркетинга, как и частный сектор, расположены в центре этого множества – рынка [36]. Это означает, что, когда государственный сектор функционирует как частный, применяется маркетинг, в противном случае этого не происходит.

Дополнительным параметром в разнице продуктов является то, что государственный сектор часто имеет дело с «продуктами», которые имеют культурное, социальное или личное значение для потребителей. Маркетинговые программы таких «продуктов» посягают на базовые ценности в противоположность «легковесным» предпочтениям продуктам, которые производят организации частного сектора. П. Сэти утверждает, что уровень значимости основных ценностей потребителей всегда более высокий в госсекторе и более низкий в частном [98].

Несмотря на то, что П. Сэти согласен с мнением о высоком потенциале концепции маркетинга при внедрении в государственный сектор, он также обращает внимание на то, что политические соображения, присущие программам государственного сектора, делают их качественно различными по сравнению с программами частного сектора, вопреки их поверхностному сходству. «Преобладающая рациональность программ государственного сектора является политической. Экономическая рациональность, нацеленная на минимизацию затрат, отходит на второй план» [98].

Ориентация на клиента в государственном секторе

На протяжении многих лет различные государственные издания выступали за ориентацию на потребителя, в том числе за исследование мнения граждан о предоставляемых услугах и тщательное и систематическое использование

информации от потребителей в государственных организациях [20]. Исходя из этого, государственные организации должны функционировать на принципах рынка с сильным клиентом или потребительской культурой, что приведет к повышению качества предоставляемых государственных услуг. Рыночная ориентация представляет попытку стратегически выстроить организацию с ее внешней средой, которая направлена на преобразование организации в более «ориентированную на клиента» [53].

Дж. Нервер и С. Слейтер (J. Narver, S. Slater) утверждают, что клиентоориентированный подход имеет отношение к некоммерческим организациям. Цель данных организаций аналогична прибыльности – это выживание, иными словами, достаточное поступление доходов для покрытия долгосрочных расходов или удовлетворения ключевой клиентуры в долгосрочной перспективе. В государственных организациях понятие производительности в последние годы пользуется большим вниманием, в связи с этим достижение приемлемого уровня производительности стало необходимым для основных потребителей, таких как пользователи или граждане, государственные контролеры и исполнители госпрограмм [64].

Движение к «рыночной ориентации» началось более 30 лет назад, и иногда реформы осуществлялись с целью изменения бюрократических структур и управленческих процессов, с целью увеличить уровень продуктивности и эффективности управленческой структуры [89]. Некоторые ученые выступили с критикой данного движения, ориентированного на заимствование практики частного сектора. Они указывают на множество недостатков, таких как слабые механизмы подотчетности, девальвация ценностей государственного сектора, тенденция к умалению важности политических вопросов до административных пустяков и меньший упор на основные административные ценности, такие как справедливость и честность [23]. К. Шедлер и Л. Саммерметтер (K. Schedler, L. Summermatter) обнаружили, что государственная власть больше не расположена к взаимодействию с гражданами и выявлению их мнения из-за боязни общеполитических дебатов [97]. Другие ученые, однако, приветствовали такие реформы, особенно лица, занимающие

административно-управленческие должности, которые проводили кампании по их реализации [20]. Ч. Корунка и соавторы (Ch. Korunka et al) отметили, что можно добиться лучшей ориентации на клиентов путем развития ориентации на потребителя среди сотрудников госуправлений. [33] По мнению М. Мура, в государственном секторе концепция клиента должна быть расширена для учета более сложных, постоянных и динамических отношений между государством и его гражданами. Такие сложные отношения между государством и гражданином не могут адекватно быть изображены в виде серии отношений «принципал – агент» или краткосрочных рыночных сделок между поставщиками и потребителями. Они включают в себя гораздо больше: например, государственным учреждениям иногда приходится налагать обязательства на пользователей, которых по праву можно называть клиентами, а иногда пользователи являются потребителями коммунальных услуг и с них взимается плата, а в других случаях – потребителями, когда получают бесплатное обслуживание. В подтверждение этому в 1990-х годах в США были предложены инициативы по реформированию Правительства, получившие название «новый подход к государственному управлению» (далее НПГУ). НПГУ появился как часть реформ, проводимых в государственном секторе, и рассматривающая государственных служащих в качестве менеджеров и граждан в качестве потребителей [55]. НПГУ включило в себя адаптацию клиентоориентированного подхода в управлении коммерческими организациями, измерение результативности и эффективности деятельности государственных органов и переход от пожизненного найма сотрудников к контрактной системе. На основании этого подхода в оценке результативности государственной деятельности принималось во внимание отношение граждан как клиентов или потребителей государственных услуг, а также отношение руководителей и работников государственного сектора. Таким образом, данный подход явился одним из принципов качественного обслуживания, необходимого для удовлетворения потребителей, а также одной из характеристик нового государственного управления [33, 37].

Следует отметить, что многие общественные организации осуществляют свою деятельность в условиях сильной конкуренции, и во многих случаях она становится

все более ожесточенной. Такая конкуренция происходит как на внутреннем уровне в государственном секторе за бюджетные суммы, так и на внешнем уровне в государственном, частном и некоммерческом секторах за потребителей. Поскольку государственные учреждения вовлечены в рыночные процессы, они должны разработать стратегии и модели поведения, которые позволят им добиться успеха. Стратегии учреждений включают защиту своей сферы влияния, создание своей ниши, формулирование убедительной задачи и поиск расположения законодателей [109]. А как известно, для разработки стратегии и успешного конкурирования на рынке государственным организациям необходимо собирать информацию о рынке и потребителях: проводить соцопросы на тему удовлетворенности клиентов, а также организовывать фокус-группы с пользователями с целью выявления их потребностей и желаемого перечня предоставляемых услуг. Поэтому проведенный анализ исследований позволяет заключить, что в настоящее время маркетинговый подход с ориентацией на рынок все чаще используется в государственных учреждениях за рубежом.

Учитывая все сказанное выше, можно утверждать, что вопрос применения маркетинга не только в частном, но и в государственном секторе привлекает большое внимание ученых последние 30 лет. Изначально маркетинг развивался в ответ на определенный набор условий внешней среды и организационных целей. Совершенно отличная внешняя среда и большинство целей государственного сектора на первый взгляд делали применение маркетинга, сложным, а по некоторым мнениям, даже невозможным. Ученые, которые считают применение маркетинга в государственном секторе возможным, подразумевают следующие трудности: непонимание комплексного характера маркетинга, качественно другой продукт государственного сектора, сложность идентификации потребителя и адаптации клиентоориентированного подхода. Сторонники идеи применения маркетинга в государственном секторе представляют возможным применение маркетинга при условии, что государственный сектор будет функционировать на принципах частного сектора.

В процессе исследования данного вопроса были выявлены примеры эффективного использование маркетинга в госучреждениях, а также примеры отдельных элементов маркетинга в тех случаях, где комплексное применение является не всегда целесообразным вследствие крайне различных внешних условий и задач объектов государственного сектора.

Что касается клиентоориентированного подхода, то целесообразно отметить, что государственные организации обладают некоторыми преимуществами и компетенциями в этой области. Компетенция заключается в сильной ориентации на гражданина-клиента, в способности к выживанию и функционированию в высококонкурентной среде и в некоторых случаях в высоком уровне согласованности и интеграции.

На мой взгляд, наиболее полная позиция по вопросу применения маркетинга в государственном секторе выражена в новом подходе к государственному управлению (НПГУ), разработанному в США в 90-х годах. Основная задача данной концепции заключается в регулярном мониторинге удовлетворенности ключевых клиентов качеством государственных услуг, идею данной концепции подтверждают исследования М. Мура, К. Худа и Ч. Корунка, также рассматривающие граждан как клиентов-потребителей государственных услуг.

1.2 Подходы к оценке удовлетворенности потребителей государственных услуг

В течение многих лет правительства разных стран пытаются определить, какое количество денег должно быть выделено на предоставление государственных услуг и какие компоненты государственных программ наиболее полезны. С 1980-х годов государственные учреждения стали обращаться к управленческим методам, используемым в частном секторе, в результате чего была разработана программа нового государственного менеджмента (НГМ). НГМ включает различные нововведения, такие как внедрение клиентоориентированного подхода, измерение качества и удовлетворенности и пр. [89]. Кроме того, исследования ряда ученых

подтверждают, что высокое качество услуг местного самоуправления может повлиять на инвестиционные решения в экономике [44, 99]. В связи с этим изучение новых методов оценки деятельности государственного сектора с целью повышения качества предоставляемых услуг является актуальной темой. Однако при этом возникает ряд вопросов, в том числе такой: возможно ли перенесение модели оценки качества услуг на основе измерения удовлетворенности, используемой частными компаниями, в сектор предоставления государственных услуг?

На сегодняшний день нет единой точки зрения по вопросу применения концепции удовлетворенности качеством в государственном секторе. В связи с этим важно установить, как наиболее эффективно может быть реализована концепция удовлетворенности качеством и какие условия необходимы для нее. Крайне важной частью исследования является изучение взаимосвязи удовлетворенности граждан и качества предоставления государственных услуг. Исследования ученых показывают, что эти два понятия совершенно различны. «Удовлетворенность или неудовлетворенность потребителя возникают как результат качества обслуживания и его сравнения с ожиданиями» [83]. Многие авторы сходятся во мнении, что под качеством обслуживания понимается результат сравнения потребительских ожиданий от услуги с тем, как эта услуга была оказана на самом деле [50, 86]. При этом «воспринимаемое качество обслуживания может быть определено как суждение потребителя о превосходстве продукта, в то время как удовлетворенность является общей оценкой потребителя касаемо полезности продукта, основываясь на суждении о том, что предложено и что получено» [112]. По мнению Р. Оливера, параметры, лежащие в основе определения качества, достаточно конкретны, в то время как суждения об удовлетворенности обладают более широким диапазоном параметров, которые также включают в себя аспекты качества, исследования В. Зайталя подтверждают это [83, 112]. Кроме того, ряд авторов, таких как Дж. Кронин, Р. Оливер, А. Парасураман, разделяет позицию, что оценка удовлетворенности требует определенного опыта взаимодействия потребителя с услугой, а качество – нет [21, 84, 86].

Для того чтобы разграничить два понятия качества и удовлетворенности государственными услугами, рассмотрим эволюцию маркетинговых моделей оценки в данной области. В наиболее ранних моделях оценки государственных услуг использовался подход на основе измерения качества. Теоретический подход А. Матея (A. Matei) внес большой вклад в развитие этого направления. Данный автор описал системную модель для оптимального регулирования государственных услуг [74]. В концепции оценки качества предоставляемых услуг А. Парашураман (A. Parasuraman) использовал метод качественных и количественных исследований в соответствии с общепринятыми психометрическими процедурами [30]. Это привело к разработке оригинального инструмента SERVQUAL [1], состоящего из 22 пунктов, который представляет собой одну из наиболее широко используемых методик измерения качества услуг, в том числе и государственных. Данные измерения качества услуг основаны на проведении измерений ожиданий потребителей относительно качества обслуживания и измерений восприятия потребителями качества фактически предоставленных услуг. Эта модель измерений аналогична модели, традиционно используемой для оценки удовлетворенности потребителей в работах многих авторов [86].

Методика SERVQUAL предоставляет исследователям возможность измерения разрыва между качеством фактически предоставляемых услуг и ожиданиями, который состоит из пяти факторов: надежность, быстрое реагирование, участие или эмпатия, гарантия и материальные ценности. В ответ на новые эмпирические данные А. Парашураман и соавторы предложили внести в эту модель значительные изменения [86]. Исследователи по-новому переосмыслили и расширили концепцию, добавив различие между желаемыми и минимальными ожиданиями. Авторы также предложили уменьшить количество пунктов до двадцати одного и использовать девятибалльную шкалу вместо семибалльной. Вышеназванные ученые признали возможность существования трех, а не пяти параметров, когда «быстрое реагирование, гарантия и эмпатия сливаются в единый фактор». Лишь несколько

[1] SERVQUAL (от англ. service – услуга, сервис и quality – качество) – методология непрерывного измерения и улучшения качества услуг, методика измерения качества услуг.

исследований освещают другие атрибуты, такие как справедливость и обратная связь, которые особенно важны в сфере государственных услуг [87, 90]. Методика SERVQUAL была применена в области государственных услуг в работах Л. Гастера (L. Gaster) и Г. Ван Рызина (G. Van Ryzin) [41, 106].

Учитывая тот факт, что параметры качества государственных услуг отличаются от параметров качества услуг частного сектора, необходимо уделить большое внимание процессу определения клиентов государственных услуг. Кроме конечных внешних клиентов, потребителями государственных услуг также считаются различные внутренние потребители, например, сотрудники, общества, неправительственные организации (НПО) и некоммерческие организации (НКО), а также пресса [69]. Важным является конфликт интересов среди внутренних и внешних потребителей, который неизбежен в сфере государственных услуг.

Каждая из сторон имеет свои интересы не только в процессе разработки стандартов предоставлении услуг, но и в процессе выработки политических решений и проектов. Это связано с тем, что стандарты обслуживания, которые определяют внутренние и внешние потребители, определяются в процессе выработки политики и проектов. Кроме того, многие НПО и НКО участвуют в процессе поставки государственных услуг в качестве представителей государства. В результате появляются различные взаимоотношения между государством и гражданскими организациями, при этом способность государства управлять этими отношениями имеет решающее значение для повышения качества и удовлетворенности клиентов в государственном секторе. Несмотря на очевидные различия между государственными и частными услугами, существующая методика по изучению качества услуг SERVQUAL как в том, так и в другом случае может применяться.

Исследования корейских ученых С. Ри и Дж. Ра (S.K. Rheea, J.Y. Rha) показали, что получатели государственных услуг, как правило, имеют более низкие ожидания от обслуживания, потому что социальное обеспечение в основном бесплатно. Особенно в развивающихся странах, таких как Корея, люди имеют меньше опыта получения бесплатных государственных услуг и, следовательно, не всегда знают о своем праве на получение высококачественного сервиса [94]. Результаты

исследования Л. Гастера и А. Сквайера (L. Gaster, A. Squire) подтверждают тот факт, что более низкие социальные слои чаще утверждают, что они удовлетворены государственными услугами, тогда как более обеспеченные группы чаще жалуются на плохое качество государственных услуг [41]. Работники социальной сферы, как правило, имеют более высокие ожидания от социальных служб, в связи с этим более критично и скептически относятся к качеству оказанных услуг.

Данные, полученные П. Родригесом (P. Rodriguez) и соавторами, свидетельствуют о том, что атрибуты качества услуг, влияющие на удовлетворенность клиентов, различаются в зависимости от типов клиентов в государственном секторе [103]. Получатели услуг (конечные потребители) придают большое значение качеству процесса и результата при оказании услуг, в то время как социальные работники (промежуточные потребители) больше обращают внимание на качество структуры и качество отношений. Это расхождение происходит в связи с различной позицией в процессе предоставления услуги. Так как конечные потребители напрямую получают основные государственные льготы, то в основном они сталкиваются с процессом предоставления услуги и ее результатом.

В более поздних исследованиях оценки государственного сектора использовался подход на основе измерения удовлетворенности, весьма схожий с подходом, применяемым в частном секторе [110]. Исследователи использовали концепт удовлетворенности клиентов как общий знаменатель, чтобы описать различия между группами услуг в государственном секторе [76]. По мнению Дж. Саймона (J. Simon), удовлетворенность клиентов не может быть измерена объективными методами [100]. Но если удовлетворенность клиентов рассматривается как абстрактное и теоретическое явление, оно может быть измерено как средневзвешенное значение нескольких показателей [59]. По мнению К. Форнелла (C. Fornell), качество и количество применимых методик влияет на погрешность измерений показателя удовлетворенности [39]. Кроме этого, удовлетворенность клиента является результатом накопленного опыта клиента в отношении услуги и опыта потребления, поэтому зависит от двух факторов – ожидания и воспринятого качества услуги [110]. Воспринимаемое качество, в свою очередь, зависит не только от качества услуг, но и

от маркетинга и имиджа государственных органов. Удовлетворенные услугами потребители, как правило, сохраняют свою структуру потребления или пользуются данными услугами в больших количествах. В связи с этим удовлетворенность потребителей стала важным индикатором будущего поведения потребителя и его доверия к государственным органам. К. Форнелл утверждает, что удовлетворенность клиентов влияет на поведение конечных потребителей, в том числе и в государственном секторе: удовлетворенные потребители, как правило, являются лояльными клиентами, но лояльные клиенты не обязательно удовлетворены. Исследователи констатируют, что удовлетворенность и доверие также зависят от качества оказанных услуг [103].

В результате анализа удовлетворенности населения в секторе государственных услуг Г. Ван Разиным было выявлено, что респонденты проявляют низкую степень удовлетворенности услугами государственного сектора. Исследователь объясняет этот феномен тем, что оценка качества государственных услуг основана на суждениях населения об удовлетворенности деятельностью органов власти [103, 105].

Рассмотренные теоретические аспекты качества и удовлетворенности позволяют перейти к практическим методам оценки услуг в государственном секторе. За последние десятилетия новое государственное управление (НГУ) было одним из самых обсуждаемых явлений в области государственной политики и общественного управления [89]. Подход НГУ, разработанный в 80-х, 90-х годах, как часть реформаторского движения в государственном секторе сделал бюрократов менеджерами, а граждан – клиентами [55, 89]. Стратегии НГУ включают в себя такие элементы, как адаптация клиентоориентированного подхода для государственного сектора, измерение качества и удовлетворенности, а также изменение структуры стимулирования работников с пожизненной занятости на контрактный метод. Главный упор в подходе НГУ был сделан на определение качества работы и эффективности [89]. Подобные измерения проводились с применением множества различных методов как на внешнеорганизационном (общественное мнение граждан), так и на внутриорганизационном (мнения работников) уровнях. Эти уровни дополняют друг друга, однако главенствующим из них все же является первый

подход, который использует мнение граждан для оценки ситуации в государственном секторе [89].

В научной литературе существует множество ссылок на различные аспекты оценки общественного мнения относительно государственных услуг [54]. За последние несколько лет возрос интерес к сбору данных, связанных с оценочно-поведенческим аспектом. Эти данные используются для изучения деятельности и производительности государственных структур посредством оценки чувств, мнений и поведения работников, менеджеров и просто граждан в качестве групп клиентов и потребителей. Современная позиция по этому вопросу совпадает с позицией Дж. Вайса (J.Weise) и заключатся в том, что все эти аспекты должны внедряться в единую систему, которая определяет государственную политику и характеристики управления в государственных структурах.

Опыт развитых стран является наиболее ценным в этом вопросе. За последние годы подход, заключающийся в систематической оценке работы государственных систем, стал наиболее актуальным, что подтверждают различные примеры. Среди них:

- годовые обзоры, проводимые в различных штатах Америки, направленные на оценку работы местных структур власти и государственных служащих;
- проект американского индекса удовлетворенности ACSI, показывающий, насколько удовлетворены потребители теми или иными услугами на федеральном уровне;
- канадский проект, оценивающий мнения граждан-покупателей о различных государственных службах;
- шведский индекс качества обслуживания клиентов, первый в своем роде индекс удовлетворенности;
- немецкий барометр качества обслуживания клиентов, функционирующий на основе опросного подхода.

Важно отметить, что в течение прошлого десятилетия были разработаны и другие модели оценки потребительской удовлетворенности, способные предоставлять систематические данные. К ним относятся норвежский барометр качества обслуживания клиентов, корейский, малазийский и швейцарский индексы

удовлетворенности потребителей [102]. Кроме того, еще несколько стран проводят предварительный анализ и планируют создание своих национальных барометров, в их число входят Австралия, Бразилия, Аргентина, Мексика и страны Южной Африки.

Барометры измерения удовлетворенности потребителей являются универсальными, независимыми мерами оценки потребительского опыта по приобретению и потреблению товаров и услуг. Главная цель барометров – сформировать экономические показатели, которые помогут отслеживать тренды потребительской удовлетворенности качеством предоставляемых государством товаров и услуг. В результате данные показатели составят универсальные стандарты для любой организации, обеспечив ее надежными методами оценки.

Одним из важных вопросов является исследование связи между государственными индексами потребительской удовлетворенности и данными по макроэкономическому развитию. Ученые провели сравнительный анализ индекса удовлетворенности американских потребителей, немецкого и шведского барометров качества обслуживания клиентов и выявили зависимость макроэкономических показателей от национального уровня удовлетворенности потребителей [38]. Подобные индексы объясняют изменения в стабильности и темпах роста государственных экономик, а также предоставляют оценку экономического благосостояния и качества произведенной продукции.

Индексы удовлетворенности расцениваются как дополнительные макроэкономические факторы, помогающие понять ситуацию в национальной экономике и спрогнозировать её дальнейшее развитие. В большинстве случаев барометры потребительской удовлетворенности применяются в модели причинно-следственных отношений, которая связывает оценку удовлетворенности потребителей товарами и услугами с общей удовлетворенностью. Индексы удовлетворенности, кроме этого, связаны с критическими поведенческими последствиями, например, с лояльностью покупателей и ценовой толерантностью. Именно поэтому барометры потребительской удовлетворенности помогают предсказать будущее поведение покупателей, что позволяет управленцам связать степень удовлетворенности с будущими инвестициями в экономику. Этот факт

подтверждает исследование К. Форнелла, которое выявляет взаимосвязь между потребительской удовлетворенностью и национальным экономическим ростом.

Национальные барометры удовлетворенности потребителей

Рассмотрим более подробно инструменты оценки качества государственных услуг, используемые в различных странах.

Шведский барометр качества обслуживания клиентов

Шведский барометр качества обслуживания клиентов, разработанный в 1989 году, был первым в своем роде индексом удовлетворенности. Он учитывает приблизительно 14 лет жизни страны и результаты каждого года. Управление барометром является прерогативой Национального центра исследования качества Мичиганского университета и шведского почтового ведомства. Необходимые данные собираются посредством телефонных опросов приблизительно от двадцати трех тысяч потребителей. Кроме того, в проекте принимают участие более 130 компаний. Подобные опросы направлены на получение национальных репрезентативных данных от клиентов основных компаний в 32 отраслях промышленности Швеции. Компании-участники являются крупнейшими в своей отрасли акционерными предприятиями, представляющими более 70 % совокупного рынка [59].

Американский индекс удовлетворенности потребителей

Американский индекс удовлетворенности потребителей был разработан в 1994 году, после чего следовали несколько лет его развития и предварительного тестирования. Основоположниками индекса являются бизнес-школа Университета Мичигана, Американское общество качества, а также непосредственно Артур Андерсен. За разработку и исследование индекса отвечает Национальный центр исследования качества (НЦИК), также относящийся к бизнес-школе Мичиганского университета [48, 125].

Модель американского индекса удовлетворенности потребителей основана на счетной системе со шкалой от 0 до 100, по которой и определяется национальный уровень удовлетворенности, включающий в себя 7 экономических секторов, 39 промышленных отраслей (в том числе электронная коммерция и электронный

бизнес), а также более 200 компаний как федерального, так и местного значения. Экономические секторы составляют 73 % внутреннего валового продукта (ВВП). Число опросов постоянно увеличивается: на данный момент в базу входит более шестидесяти пяти тысяч потребителей, а с запуска проекта в 1994 году всего было опрошено более пятисот тысяч респондентов [48].

Как промышленные, так и экономические индексы считаются единовременно с 1994 года. С того времени индекс обновляется ежеквартально по накатному принципу: новые данные одного или нескольких секторов заменяют данные прошлого года. Таким образом, американский индекс удовлетворенности потребителей обеспечивает аналитические результаты на самых разнообразных уровнях, для каждого экономического сектора, сферы промышленности или перечня определенных компаний, включенных в обзор.

Немецкий барометр качества обслуживания клиентов

Немецкий барометр качества обслуживания клиентов был разработан немецкой маркетинговой ассоциацией совместно с немецким почтовым ведомством и функционирует на основе годичного базиса с 1992 года. Основной принцип данного показателя основывается на следующих критериях [77]:

- учет отдельных отраслей промышленности и сбор данных для определения их позиций и различий в условиях рынка, согласно взглядам потребителей;
- сбор информации об ожиданиях потребителей и тенденциях их изменения;
- непрерывный сбор данных и контроль измерений потребительской удовлетворенности;
- развитие и укрепление потребительских суждений о немецкой промышленности.

Немецкий барометр качества обслуживания клиентов, в отличие от шведского барометра или американского индекса, функционирует не на основе причинно-следственной модели, а руководствуется исследовательским подходом. В основе данного подхода лежит анализ обычных анкет, которые включают в себя [77]:

- общий рейтинг потребительской удовлетворенности;
- вопросы удержания клиентов (рекомендации, намерения повторных покупок);

- рейтинг удовлетворенности по атрибутам качества предоставляемых услуг.

Немецкий барометр предоставляет частным компаниям важные сведения для поддержания внутренних промышленных или международных стандартов. В то же время А. Мейер и Ф. Дорнах выделяют традиционные количественные показатели деятельности, такие как доля рынка или рентабельность, которые соотносятся с удовлетворенностью потребителей и показателями лояльности барометра. Наконец, следует отметить, что немецкий барометр качества обслуживания клиентов включает в себя обзор уровня удовлетворенности непосредственно работников. [77]

Другие барометры качества обслуживания клиентов

На развитие европейского индекса удовлетворённости оказали влияние успешное применение шведского и немецкого барометров и американского индекса качества. Европейский индекс был разработан Европейской организацией качества, Европейским объединением контроля качества, Европейской академической сетью с ориентацией на анализ качества, а также при поддержке Европейской комиссии (DG III). Хотя предварительный сбор информации осуществлялся в течение 1999 года и в проекте принимали участие всего одиннадцать стран с ограниченным количеством секторов (розничная торговля, банковское обслуживание, телекоммуникации и супермаркеты), европейский индекс качества даже на данный момент не обеспечивает всеобъемлющих результатов [48, 49].

Модель европейского индекса удовлетворённости является, по своей сути, модификацией американского индекса удовлетворенности потребителей (рисунок 3), который связывает удовлетворенность потребителя с определяющими факторами качества [49].

Детерминанты, или решающие факторы потребительской удовлетворенности, включают в себя репутацию компании, ожидания потребителя, воспринимаемое качество и воспринимаемая ценность. Важное отличие модели состоит в том, что воспринимаемое качество в европейском индексе подразделяется на тяжелый атрибут (hardware) «качество продукта», который касается продукции и связанных с оказанием услуг материалов и легкий атрибут (humanware) «качество обслуживания», который касается интерактивных аспектов услуг, таких как поведение и атмосфера при обслуживании. Европейский индекс

обеспечивает четыре уровня удовлетворенности клиентов: национальные показатели удовлетворенности потребителей; показатели экономических секторов; специальные показатели промышленности; учет компаний и организаций в течение обзора.

Большинство из вышеуказанных моделей индексации основаны на общем методологическом опыте и функционируют по принципу причинно-следственных связей. Сравнение данных моделей позволило определить следующие различия:

- по сравнению с американским индексом в шведском барометре воспринимаемое качество и воспринимаемая ценность объединяются в одну переменную (воспринимаемая ценность);
- в европейской модели аспекты «качества продукта» и «качества обслуживания» рассматриваются раздельно и представляют собой две различные переменные. Более того, модель включает в себя корпоративный имидж как латентное значение, оказывающее прямое влияние на ожидания, удовлетворенность и лояльность потребителя;
- в норвежской модели используется метод SERVQUAL, который выражает оценку качества, в то время как аспект ожидания потребителя заменен корпоративным имиджем, что основано на эмпирических исследованиях, указывающих, что ожидания почти не сказываются на конечной удовлетворенности [102];
- наконец, во всех моделях различается переменная «претензии» потребителя. По мнению исследователей, в большинстве случаев покупатель предпочитает не оставлять жалоб, даже если он разочарован качеством продукции или услуг. Таким образом, в модели норвежского барометра данная переменная заменена на значение под названием «работа с жалобами», в то время как в европейской модели данный аспект вообще не включается в список переменных, влияющих на удовлетворенности. В немецком барометре применяется совершенно иной подход, объединяющий суждения потребителя в отдельной шкале относительно удовлетворенности – неудовлетворенности при том, что система причинно-следственных связей в нем отсутствует вообще.

Подобные различия в методологии являются основным недостатком при сравнении моделей индекса потребительской удовлетворенности разных стран и

отраслей промышленности, хотя несколько исследователей и пытались разрешить эту проблему [48, 61]. Так, М. Джонсон и соавторы отметили, что обнаруженные различия в результатах шведского и немецкого барометров и американского индекса вполне предсказуемы и логичны. Их результаты, свелись к тому, что самый высокий уровень удовлетворенности – для продукции, на среднем уровне находится удовлетворенность услугами, и самая низкая удовлетворенность соответствует деятельности государственных учреждений. Кроме того, уровень удовлетворенности в Соединенных Штатах выше, чем в Германии или Швеции. Доводы М. Джонсона (M. Johnson), приведенные выше, обусловливаются внутренними различиями стран, в разной мере влияющими на обеспечение потребителей рыночными предложениями, которые могли бы удовлетворить их нужды [81].

Таким образом, на основании проведенного анализа было выявлено, что в зарубежной практике отсутствует унифицированная единая модель измерения удовлетворенности клиентов в государственном секторе. Сравнение индексов удовлетворенности различных стран выделило основные различия между ними и помогло сформировать набор моделей, на основе которых планируется разработка модели оценки качества и удовлетворенности различных групп потребителей в государственном секторе в России.

Подводя итог, можно заключить, что в данном разделе была рассмотрена эволюция маркетинговых моделей оценки государственных услуг на основе измерения качества и удовлетворенности. Проведенный анализ помог определить атрибуты качества услуг, которые ведут к удовлетворенности всех групп потребителей – как конечных внешних потребителей, так и внутренних потребителей. Наиболее распространенной моделью оценки качества государственных услуг является модель Servqual.

Что касается понятия удовлетворенности, данная категория требует подробного изучения. Индексы удовлетворенности граждан, являющиеся одним из методов оценки государственного управления, все чаще используются не только в развитых, но и в развивающихся странах для оценки качества услуг местного самоуправления. Существует несколько моделей, каждая из которых обладает определенным набором

особенностей, характерных для той страны, в которой она применяется. Для принятия решения об использования той или иной модели в качестве базовой при разработке методики необходим дальнейший анализ особенностей российской системы государственного управления и сравнение с методами государственного регулирования и оценки за рубежом.

1.3 Российский опыт оценки деятельности государственных органов: проблемы и возможности

В настоящее время повышение эффективности деятельности государственных органов является одной из актуальных задач в России. При этом в процессе оценки эффективность деятельности государственных органов стали использоваться не только показатели отчетности, но и показатели качества и удовлетворенности предоставлением услуг. Важно заметить, что, по мнению ряда ученых, существует взаимосвязь между качеством предоставления государственных услуг и темпами экономического роста страны. Исследователи Е. Шарп и П. Готлиб полагают, что высокое качество предоставления государственных услуг может повлиять на решения о размерах инвестиций в экономику [44, 99]. Более того, показатели удовлетворенности государственными услугами могут объяснять изменения в объемах ВВП и стабильности [81]. А в непростой экономической ситуации, которая складывается на сегодняшний день в России и мире, показатели ВВП, стабильности и инвестиций в экономику являются целевыми для Правительства, поэтому вопрос повышения качества предоставляемых государственных услуг является весьма актуальным и важным.

Кроме этого, в последние годы Правительство России также стало уделять большее внимание качеству предоставляемых государственных услуг. Подтверждением этому может служить создание в 2009 году электронного портала «Госуслуги», внедрение социологических опросов граждан при оценке деятельности правоохранительных органов [4], а также внедрение модели оказания услуг по принципу «одного окна». К сожалению, решение задачи по повышению

эффективности деятельности государственных органов не всегда оказывается результативным. По опросам Фонда «Общественное мнение» в 2011 году 35 % граждан неудовлетворительно оценивают работу Правительства. [14] Население и многие компании сталкиваются с последствиями неграмотной разработки государственных программ, низким уровнем их реализации, отсутствием возможности влиять на разработку и внедрение новых организационных мер и т.д. В связи с этим назрела необходимость изменения подхода к оценке деятельности государственных органов, и одним из вариантов является внедрение элементов маркетинга при оценке качества государственных услуг, в том числе измерение удовлетворенности потребителей деятельностью госсектора в России.

Разберем подробно российский опыт общественного мониторинга при оценке деятельности государственного сектора. Начиная с 2004 года в России при планировании бюджета все больше используется программный метод. По сравнению с 2004 годом доля в бюджете на государственные программы увеличилась с 3 до 15 %. Многие руководители считают программный метод перспективным, кроме того, результаты госпрограмм проще измерить, так как они ограничены во времени, поэтому в нашей работе основной фокус будет направлен на оценку деятельности государственного сектора на примере государственных программ.

Для начала дадим определение программному методу и государственной программе.

Программный метод планирования (ПМ) определяется как «системное планирование, выделение бюджетных средств на реализацию установленных законом или иным правовым актом государственных программ. С помощью этого метода реализуется принцип приоритетности планирования. Сущность ПМ заключается в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами с учетом эффективного их использования» [5].

Государственная программа (ГП) – документ комплексного характера, который составляется с целью решения приоритетных задач, актуальных на текущий момент. ГП принято разделять на следующие типы:

1. Программы, направленные на развитие отдельных отраслей народного хозяйства, – «Модернизация транспортной системы развития РФ в 2002 – 2012 гг.».

2. Программы, разработанные с целью развития конкретных регионов, – «Социально-экономическое развитие РТ», «Юг России».

3. Программы, призванные решать первостепенные социальные задачи, – «Старшее поколение» [119].

В настоящее время методы оценки эффективности государственных программ Российской Федерации определяются в соответствии с «порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588». Результаты государственной программы показывают уровень и качество жизни населения, «состояние социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степень реализации других общественно значимых интересов и потребностей» [119].

«Мониторинг реализации государственных программ осуществляется Министерством экономического развития Российской Федерации на основе данных официального статистического наблюдения, докладов ответственного исполнителя о ходе реализации государственной программы, годовых отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, докладов о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти, отчетов о ходе реализации федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ, иных отчетов и докладов федеральных органов исполнительной власти, подготавливаемых по поручениям Президента и Правительства РФ» [119].

Уровень эффективности при реализации госпрограмм зависит от двух ключевых критериев – социального и экономического.

Экономический критерий определяет, насколько ценным является вклад РФ в развитие экономики государства в рамках конкретной программы. Примечательно, что оценка

выставляется с учетом не только прямых, но и косвенных положительных эффектов, которые могут затрагивать смежные сферы экономики страны.

Социальный критерий предназначен для определения вклада в социальное развитие государства. Речь идет о показателях, которые по объективным причинам невозможно задокументировать в стоимостном выражении [119].

Сейчас в России при оценке результатов реализации государственной программы используется понятие эффективности, а не удовлетворенности. Понятие эффективности государственной программы учитывает «все положительные результаты ее реализации. Реализация государственной программы увеличивает валовой территориальный продукт (ВТП), повышает общественное благосостояние, стоимость человеческого капитала, выражаемого показателями здоровья, образования, творческой и предпринимательской активности. В узком смысле под эффективностью понимают соотношение результатов ко всем затратам программы» [5]. При этом эффективными более 1,0 считаются мероприятия или комплекс мероприятий, совокупная выгода от которых превышает совокупность все вложенных затрат. В расчет принимаются все затраты, как прямые, так и косвенные.

Чтобы оценить эффективность государственной программы, специалисты используют показатели, перечисленные ниже.

Эффективность документа определяется в сравнительном и абсолютном соотношении, находятся фактические и расчетные величины, сопряженные и прямые коэффициенты, а также прогнозируется вклад в развитие социальной, экономической и бюджетной сферы [3, 6].

Для более точного определения возможной отдачи от конкретной государственной программы рассчитывается уровень прироста коэффициента эффективности [3].

Специфика процедуры оценки государственных программ заключается в ежегодной проверке уровня эффективности проводимых мероприятий со стороны государственного заказчика. Мониторинг осуществляется на основе использования определенного набора индикаторов в заранее оговоренных временных рамках. Итоговый результат после завершения ГП не всегда удается спрогнозировать со 100 %-ной вероятностью. Это обусловлено достаточно большим количеством факторов,

прогнозирование которых связано с рядом сложностей. Речь в первую очередь идет об изменениях макроэкономического характера, которые могут проходить не только на межрегиональном, но и на межнациональном уровне. Значительную роль играют и результаты политики государства, которая зачастую проводится параллельными курсами в смежных секторах и отраслях экономики [3].

По мнению автора Т. Макаровой, для всесторонней оценки эффективности государственных программ в сферах, где результат наблюдается через длительный промежуток времени, использование общепринятых на настоящий момент процедур оценки эффективности государственных программ не всегда актуально [8].

«Основой оценки эффективности государственных программ являются следующие принципы: оценка программы на протяжении всего цикла – от разработки до выполнения; сопоставимость условий сравнения различных программ; принцип положительности и максимума эффекта. Эффект реализации программы должен быть положительным, а предпочтение отдается программам с наибольшим значением эффекта. Кроме того, должны учитываться различные аспекты фактора времени, в том числе динамичность, временной период между производством продукции, оказанием услуг или поступлением ресурсов и их оплатой. При расчетах показателей эффективности должны учитываться только предстоящие в ходе ее реализации затраты и поступления. При сопоставлении ситуаций «без программы» и «с программой» должны учитываться все последствия, как непосредственно экономические, так и внеэкономические. В тех случаях, когда их влияние на эффективность допускает количественную оценку, ее следует произвести, в других случаях учет этого влияния должен осуществляться экспертно. На различных этапах разработки и осуществления программы эффективность определяется заново, с различной глубиной проработки» [5].

Для объективной оценки реализации государственных программ рекомендуется брать во внимание ключевые показатели, полученные в рамках изучения статистической отчетности, составленной по официальным данным, характерным для государства в определенный период. Работа с такими данными позволит выйти на более точный уровень оценки специфических целей, которые ставит перед собой

практически каждая государственная программа. К использованию допускаются показатели, утвержденные на законодательном уровне, а также ведомственная и административная отчетная документация [3].

Некоторые государственные программы ставят перед собой достаточно простые задачи локального характера. Участниками таких мероприятий нередко выступают исключительно государственные организации, которым не составляет труда неукоснительно выполнять те или другие предписания. В результате процесс оценки эффективности позволяет выйти на более точные прогнозные показатели.

Большинство государственных программ ставит перед собой масштабные, значительные цели, привлекает в качестве участников огромное количество субъектов хозяйствования, каждый из которых преследует особый, характерный исключительно для него интерес. В подобных ситуациях функции ГП становятся исключительно стимулирующими и регулирующими, что ощутимо упрощает выполнение ряда приоритетных задач. Государственный заказчик не имеет возможности в полном объеме нести ответственность за результаты подобных программ, аналогичным образом ситуация обстоит и с субъектами, которые занимаются планированием бюджета. Подобные организации не могут на 100 % отвечать за реализацию ведомственных инициатив, принятых на уровне государственных чиновников высшего ранга.

Целесообразность проведения оценки уровня эффективности ГП определяется необходимостью применения системного подхода, когда ведется работа с регулярно проверяемыми и потому достоверными показателями. Процесс сопоставления максимально объективных данных значительно упрощает решение вопросов приоритетности того или иного направления в рамках распределения бюджетных средств. Только через постоянный, периодически возобновляемый мониторинг возможно достижение необходимых результатов и поставленных целей в соответствии с установленными сроками [3].

Такая возможность достигается, когда органы государственного и муниципального управления функционально ответственны за каждый этап работы. Если «субъект бюджетного планирования и исполнитель государственной

программы предвидят, что их расчеты эффективности не могут быть проверены, а распределение средств и оценка деятельности будут осуществляться по иным принципам, формируемые ими показатели эффективности государственной программы неизбежно окажутся формальными, декларативными и оторванными от реальности. Несложно понять, что речь идет о традиционном механизме количественного контроля, а если сказать более жестко, то о профанации оценки эффективности выполнения программ.

Иногда для оценки экономической эффективности приходится обращаться к использованию натуральных показателей, что особенно характерно для государственных программ в сфере развития, например информационных технологий и принятия управленческих решений. Использование подобных оценок возможно, однако их рекомендуется сопровождать экспертной оценкой влияния на экономические показатели, имеющие денежную форму выражения» [6].

Помимо экономической измеряют также социальную эффективность государственной программы. Уровень социальной эффективности ГП оценивается по изменению уровня смертности и рождаемости, продолжительности жизни, состояния здоровья, уровня доходов и безработицы, а также ряда других параметров, с помощью которых определяется качество жизни граждан. Единственным условием является причина изменений: они должны происходить вследствие реализации исследуемой государственной программы и измеряться в количественном выражении [6].

Под социальным эффектом ГП понимается величина, складывающаяся из выплачиваемой заработной платы и поступлений в социальные фонды, образующихся в результате реализации программы. При определении коммерческой и бюджетной эффективности программы социальные результаты не учитываются.

В конечном итоге социальная эффективность государственных программ оценивается интегральным показателем «оценка качества жизни населения». Другими словами, «программа считается социально эффективной, если в связи с ее реализацией фактические значения индикаторов оценки качества жизни, соответствующие направлению программы, достигают или превышают запланированные значения (при их плановом увеличении) или уменьшают запланированные значения (при плановом

снижении), что также является недостоверной оценкой. Однако социальные результаты могут получать экономическую интерпретацию, возможность экономической оценки социально-целевых программ существует и в большинстве случаев может быть найдена» [8].

«Однако даже при соблюдении всех требований, применяя существующую модель оценки, невозможно абсолютно точно оценить эффективность государственной программы. Реализация любой государственной программы влечет появление косвенных и сопряженных результатов, учет и оценка которых потребуют дополнительных или непредвиденных затрат. Механизм же качественной объективной оценки – оценки того, что происходит с сообществом, количественные характеристики которого изменяются в ту или иную сторону, – отсутствует» [8].

«В то же время от успешности деятельности в текущем году каждой структуры, будь то муниципальная или государственная, зависит ее доля в бюджете следующего года, поэтому руководителям приходится публично доказывать эффективность своей деятельности» [8]. «Опыт показывает, что оценку эффекта своей работы чиновники дают, не столько основываясь на реальных фактах, сколько исходя из каких-то собственных представлений, и подкрепляют свое мнение специально «подогнанными» статистическими данными. В результате складывается иллюзорная картина, которая достаточно далека от реальности, а исполнительные органы превращаются в замкнутые корпорации, решающие свои внутренние проблемы, а не проблемы местного сообщества» [6]. Таким образом, появляется необходимость введения дополнительных заинтересованных лиц, которые будут оценивать программу со стороны общества, то есть внешних потребителей. Так как потребители могут оценить программу только с точки зрения собственной удовлетворенности результатами, то необходимо измерять не эффективность, а удовлетворенность результатами государственной программы.

Независимая, объективная и профессиональная экспертная оценка в государственном секторе возможна, если взять на вооружение опыт коммерческих организаций и некоторых структур некоммерческого профиля. Необходимость проведения контролирующих мероприятий допускается закреплять в тексте самой

программы, разрешается поручать подобные функции общественным организациям, если это находится в их компетенции, добиваться поставленной цели путем принятия волевых политических решений, закреплять необходимые положения в принятых нормативно-правовых актах. Главная задача – изменить статус эксперимента, которым пользуется мониторинг в среде чиновников, и закрепить его необходимость на государственном уровне. Но в этом деле мы еще далеки от методик оценки государственного сектора в развитых зарубежных странах.

За несколько лет работы экспертов стало очевидно, что механизм оценки на различных этапах имеет ряд преимуществ перед традиционным контролем по завершении. Контроль ограничивается определением недостатков, в то время как метод оценки предполагает конкретные пути избавления от имеющихся проблем. Само слово «контроль» вызывает исключительно негативные ассоциации с проверкой и неминуемо следующим за ней наказанием. Вместе с этим процедура оценки носит доверительный характер между исполнителями государственных программ и проверяющими. В результате вопрос наказания заменяется предложением о квалифицированной помощи в решении особо сложных задач [8].

Оценка может проводиться в процессе реализации программы, что заведомо улучшает конечные результаты работы, а контроль позволяет только проверить степень выполнения планов проведения мероприятий и расходования средств, оценка же дает возможность получить представление о качестве и эффективности работы, а также масштабах и характере социального эффекта программы или проекта. «Для органов власти оценка особенно важна как способ легитимизации собственной деятельности», потому что оценка позволяет чиновникам получать «обратную связь» от сообщества, во имя интересов которого они, по существу, и должны работать. [3].

Важно отметить, что российские ученые выделяют ряд особенностей, отличающих оценку государственных программ в России от оценки государственного сектора за рубежом:

- «административные барьеры. Определяя, из каких источников оценщики будут получать информацию, необходимо понимать, что доступ к информации, связанной

с деятельностью органов местной власти, фактически ограничен, хотя по закону эта информация должна находиться в свободном доступе» [8];

- «пределы дозволенного». Полномочия разработчиков и исполнителей государственных программ ограничены нормативно-правовыми актами. В связи с этим, при условии, что чиновники понимают, что недостаточно эффективно работают, изменить стиль работы они не могут, так как ограничены рамками должностных обязанностей. Это необходимо учитывать, разрабатывая инструменты оценки;
- комплексный и многоуровневый характер системы органов, которые разрабатывают, утверждают, исполняют и контролируют программу. Взаимосвязи между этими органами определяются на законодательном уровне, на основании этого государственные программы в РФ гораздо менее гибкие, чем системы государственного управления за рубежом;
- наличие взаимосвязей и взаимовлияния между программой и текущей деятельностью отраслевых подразделений исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления. Это затрудняет определение эффекта от того, как была исполнена та или иная программа;
- вопросы продвижения информации о госпрограммах к конечному потребителю. Проблемы возникают и в направлении настройки коммуникации в обратном направлении. Большинство граждан, занимающих руководящие должности, склонны полагать, что государственная программа – это документ декларативного характера, который разрабатывается с целью получения дополнительных средств из государственной казны. Альтернативный вариант – демонстрация с помощью ГП определенных достижений или деловых качеств для более успешного продвижения по карьерной лестнице;
- регулярное нарушение логической последовательности этапов работы в силу бюрократических причин и волевого влияния «сверху»;
- неконтролируемое принятие решений. Часто конкурс по отбору исполнителей отсутствует как таковой, установленные законом критерии игнорируются, а выбор кандидатов осуществляется исходя из личных симпатий или в соответствии с рекомендациями, поступающими «сверху»;

- неумение государственного аппарата использовать результаты оценки. В тех случаях, когда оценка носит заказной характер, работники госструктур в соответствии с регламентом обязаны внимательно изучить предоставленные им отчеты, обеспечить адекватную реакцию на сделанные выводы и полученные рекомендации [8].

Подводя итог данному параграфу, необходимо сказать, что в системе государственного управления в РФ значительное место занимает программный метод планирования. При рассмотрении методики оценки государственных программ было выявлено, что анализ мнения конечных потребителей и экспертов в ней не предусмотрен, при этом, по мнению ряда исследователей, в настоящий момент оценка государственных программ носит субъективный характер исполнителей. Исходя из этого, многие российские ученые выступают за необходимость введения новых видов оценки в госсекторе с привлечением экспертов и конечных потребителей.

Важно отметить, что в России уже существуют единичные случаи привлечения специалистов-экспертов для оценки государственных программ, которые показали положительное влияние данной оценки на повышение качества реализации программ. В качестве примера может служить Программа развития некоммерческого сектора Тольятти в 2008 году [8]. Также немаловажной предпосылкой для внедрения системы оценки на основе привлечения граждан как конечных потребителей является рост желания населения активно участвовать в экономической жизни страны. По опросам Фонда «Общественное мнение», на 2013 год уровень гражданской ответственности увеличился на 4 % по сравнению с 2010 годом, а 66 % граждан считают, что не имеют возможности влиять на власть, но желают получить такую возможность [14].

«В связи с этим, в настоящее время назрела необходимость разработки методики оценки результативности и удовлетворенности реализации государственных программ, позволяющая устранить выявленные проблемы существующей системы оценки» [6]. Действующий порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ не отражает современную тенденцию использования

принципов менеджмента с применением маркетинговых инструментов и методов управления удовлетворенностью потребителей. Для повышения эффективности государственных программ целесообразно использовать учет удовлетворенности граждан на всех этапах планирования и реализации. Таким образом, необходимо учитывать все перечисленные выше особенности при разработке инструментария, модели и показателей оценки удовлетворенности государственными программами РФ. Но возникает ряд вопросов, в том числе и о том, каким образом возможно перенесение моделей оценки государственного сектора, используемых правительствами других стран, в сектор государственного управления в России с учетом особенностей программного метода управления. Об этих вопросах пойдет речь в следующей главе.

ГЛАВА 2 РАЗРАБОТКА МОДЕЛИ ОЦЕНКИ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

2.1 Анализ эффективности государственных программ как фактор оценки деятельности государственных органов в России

2.1.1 Структура и основные этапы формирования и реализации государственных программ

Программный подход в планировании и управлении получил широкое распространение в последние полвека. Актуальность подхода обусловлена его эффективностью при решении ряда проблем, требующих концентрации ресурсов, определенной ориентации средств, объединения усилий и согласованных действий. По сути, программный подход относится к методу планирования, объединяющему цели, ресурсы и результаты. В любой деятельности программирование помогает усиливать плановое начало, направлять усилия и ресурсы в нужное русло, поэтому программный подход может применяться как в централизованно управляемой, так и в рыночной экономике, хотя характер использования и условия будут отличаться.

Развитие рыночных отношений в России создает необходимость в анализе проблем реализации и совершенствовании инструментов применения программного подхода как на государственном уровне, так и на уровне предприятий.

В 1995 году Правительством РФ был утвержден «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» [121]. Документ был предназначен для определения содержания государственных программ, в нем утверждались структура, источники финансирования, критерии отбора, методы, участники программ. Принятие такого документа во многом способствовало подъему программного планирования в переходной экономике России.

Государственные программы Российской Федерации значительно отличались от советской системы. Главное отличие, присущее рыночной экономике, заключалось в возможности любым юридическим и физическим лицам выступать в качестве инициаторов государственных программ с определенным характером государственного участия, когда прописывались процедуры управления и контроля. Государство стало четко прописывать критерии, факторы и приоритеты отбора проблем, для государственных программ была разработана типовая структура, соответствующая рыночной модели.

С 2000 года программное планирование в России используется достаточно интенсивно для решения социально-экономических проблем, связанных с качеством жизни, демографией, развитием наукоемких отраслей промышленности и отраслей сферы услуг [12].

Распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р была принята Программа Правительства РФ, направленная на повышение расходов бюджетного сектора, рассчитанная на период до 2012 года, в которой рекомендовано органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления разработать и принять соответствующие региональные и муниципальные программы. В основе данной программы лежал переход к программному принципу деятельности органов государственной власти и местного самоуправления как одному из главных

инструментов повышения эффективности бюджетных расходов. Фактически речь шла о переходе к программной структуре всех бюджетов.

Планировалось, что программный метод составления бюджета позволит анализировать соотношение между затратами и результатами что, таким образом, повысит эффективность принимаемых программ. Несмотря на провозглашенную реформу, многие авторы справедливо отмечают, что в России отсутствуют системные механизмы планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов, бюджетные средства во многих случаях планируются без четкой увязки с конечными результатами бюджетных расходов [114]. На практике при расчете объема бюджета, как правило, применяются нормативный метод, плановый метод и метод индексации. И это вполне закономерно, поскольку у большинства муниципальных служащих – разработчиков программ отсутствуют необходимые знания и умения по программному подходу, так как они не проходили обучение по этому направлению [114]. При составлении бюджетов всех уровней планируются, главным образом, объем, состав и финансовое обеспечение предоставляемых государственных и муниципальных услуг [114].

Несмотря на достаточно долгое применение программного подхода в планировании государственных услуг проблемы применения и реализации государственных программ остаются. Главные трудности по-прежнему заключаются в отсутствии оценки достижения целей программ. Как правило, разработчики не способны выбрать нужные показатели для анализа результатов и эффективности государственных услуг. Структура и динамика бюджетных расходов плохо увязаны с целями государственной политики. Государственные программы не увязаны между собой ни по целям ни по срокам их реализации. В результате сохраняется краткосрочный характер планирования бюджета и условия для неоправданного увеличения бюджетных расходов [9].

При изучении государственных программ необходимо обозначить основные этапы их жизненного цикла. По аналогии с жизненным циклом (ЖЦ) товара или фирмы в маркетинге было сформулировано следующее определение ЖЦ государственной программы.

Жизненный цикл государственной программы – это время существования государственной программы на рынке, промежуток времени от осознания ключевых проблем и поиска методов их решения до прекращения программы и оценки ее результатов.

Жизненный цикл государственной программы – это период, в течение которого государственная программа проходит такие этапы своего функционирования, как отбор проблем и ключевых вопросов, разработка, внедрение, реализация, завершение и оценка результатов.

Как следует из определения, к ЖЦ программы относятся следующие этапы: отбор проблем для решения программным методом, разработка ФЦП, реализация ФЦП и закрытие программы. Из перечисленных этапов наиболее сложными и трудоемкими являются этапы разработки и реализации ФЦП. Эти этапы, в свою очередь, делятся на подэтапы, которые упорядочены и регламентированы требованиями нормативной правовой базы. На рисунке 2.1 схематично представлены основные этапы и подэтапы жизненного цикла программы [8].

<table>
<tr><td colspan="2">Отбор проблем для решения программным методом</td><td colspan="2">Разработка ФЦП</td><td>Реализация ФЦП</td><td colspan="3">Закрытие программы</td></tr>
<tr><td>Разработка концепции программы, пакета мероприятий и сметы</td><td>Управление концепции программы, перечня мероприятий и сметы.</td><td>Размещение информации о программе</td><td>Подготовка мероприятий программы</td><td>Проведение мероприятий программы</td><td>Подготовка организацион-ных и финансовых отчетов программы</td><td>Обсуждение и корректировка отчетов</td><td>Утвержде-ние итогового отчета</td></tr>
<tr><td colspan="8">Контроль за исполнением программы</td></tr>
<tr><td colspan="8">Мониторинг программы</td></tr>
</table>

Рисунок 2.1 – Этапы жизненного цикла государственной программы

В соответствии с Федеральным законом 115-ФЗ «государственные программы являются одним из важнейших инструментов реализации целей и приоритетных направлений экономического развития страны, проведения активной государственной структурной политики в рамках системы бюджетного планирования» [117]. Недостаточная эффективность предыдущей программы приводит не только к не достижению запланированных в программах целей и задач,

«но и распылению средств федерального бюджета, которые могли бы быть направлены в иные, более необходимые сферы социально-экономической жизни страны» [6].

Многие ученые, а также чиновники подчеркивают необходимость увязки бюджетных ассигнований, выделяемых на ФЦП с конкретными количественно измеримыми результатами их использования. Они предлагают «прекратить реализацию неэффективных или должным образом не проработанных программ, разработать и утвердить во всех программах показатели и индикаторы оценки деятельности государственных заказчиков с целью повышения их ответственности за конечный результат. По мнению ученых, без пересмотра сложившихся подходов к реализации программ невозможно эффективно и качественно достичь поставленных перед ФП целей» [9].

Анализ измененного текста бюджета на 2013 г. показал, что, например, финансирование Программы «Энергоэффективность и развитие энергетики» будет сокращаться из года в год и составит около 17 млрд руб. в 2013 году, чуть менее 12 млрд руб. в 2014 году и менее 9 млрд руб. в 2015 году. А такие подпрограммы как «Реструктуризация и развитие угольной промышленности» и «Развитие и модернизация электроэнергетики» подверглись серьезным сокращениям бюджета, однако подпрограмма «Развитие использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ)» получила дополнительное финансирование [1]. Данная картина еще раз подтверждает неоднозначность существующей системы программного планирования и наличие в ней серьезных перекосов.

Решить сложившиеся проблемы в области государственного планирования призван Закон «О стратегическом планировании», который разрабатывался в 2014 году. Закон призван определить основные принципы и порядок государственного стратегического планирования. Государственная программа Российской Федерации будет включать «федеральные целевые программы, реализуемые в соответствующей сфере, и подпрограммы, содержащие ведомственные целевые программы и конкретные мероприятия органов государственной власти, направленные на решение задач государственной программы» [120]. Закон будет

определять долгосрочные приоритеты деятельности государства в области социально-экономического развития, что позволит частным компаниям снизить риски при принятии долгосрочных инвестиционных решений. Планируется, что данный Закон позволит синхронизировать все государственные, региональные стратегии в единый механизм и связать их с мерами бюджетной политики. Принятие Закона «О стратегическом планировании», безусловно, поможет снизить напряженность в инвестиционной среде и будет содействовать построению систем планирования на отечественных предприятиях.

Четко определенная федеральная и региональная политика в долгосрочной перспективе закладывает основы для формирования долгосрочной системы планирования на предприятиях. Таким образом, можно говорить о том, что для повышения эффективности деятельности предприятий необходимо четко определить основные направления федеральной и региональной политики, охватывающей все стороны деятельности предприятий при одновременном развитии регионального хозяйства. Выбор направлений необходимо производить исходя из рассмотрения предприятий как элементов региональной системы хозяйствования, то есть с учетом влияния как на деятельность элемента, так и на деятельность всей системы в целом.

В настоящее время можно говорить только о переходе на программные методы управления, которые связаны с ликвидацией планово-распределительных методов. Главное отличие современного программного подхода заключается в том, что особое внимание в нем уделяется механизмам разработки и реализации программ, при этом указанные механизмы вписаны в структуру отношений государственных органов и хозяйствующих субъектов. Становление современного программного управления является прогрессивным, и на данном этапе сложно дать оценку его эффективности, но по мере развития рыночных отношений и становления системы государственного стратегического планирования эффективность использования программных методов в планировании и управлении должно существенно возрасти.

Как говорилось в предыдущей главе, в зарубежной практике в качестве инструмента повышения качества и эффективности деятельности государственного сектора широко зарекомендовали себя системы оценки на основе измерения

воспринимаемого качества и удовлетворенности различных групп клиентов. Следует отметить, что в российских реалиях при работе с государственными программами население и организации не участвуют ни в процессе разработки, ни в процессе оценки результатов программ, несмотря на то, что именно для них разрабатывается ряд государственных программ, и их участие по определению является необходимым для разработки качественной программы. Также необходимо отметить отсутствие концепции управления удовлетворенностью целевых адресатов государственных программ в России при том, что данная концепция широко применяется в государственном секторе за рубежом и оказывает положительное влияние на развитие системы государственного регулирования. Для российской действительности свойственно проведение оценки на последнем этапе реализации программы, когда осуществляется анализ ее результатов. Целесообразным было бы проведение оценки реализации программных мероприятий на различных этапах жизненного цикла программы с целью получения возможности корректировки программы, не дожидаясь ее закрытия и расходования всех бюджетных средств. Таким образом, в качестве одного из направлений совершенствования программного метода экономического планирования является внедрение элемента оценки с участием различных групп потребителей на этапах разработки, реализации и закрытия государственных программ.

2.1.2 Анализ различных методик оценки эффективности государственных программ в России

Критерии оценки эффективности

Критериями оценки эффективности государственных программ «в настоящий момент выступают различные абсолютные показатели: повышение занятости и уровня жизни населения, улучшение инвестиционной привлекательности, повышение конкурентоспособности продукции и др. Эффект от реализации программы определяют с помощью таких показателей, как количество новых рабочих мест, темп роста заработной платы (или ее уровень), объем привлеченных

инвестиций, дополнительные налоговые поступления в федеральный и региональный бюджеты, прирост объема отгруженной продукции организаций и т. п.» [11].

«В соответствии с действующими нормативными правовыми документами при разработке государственных программ не является обязательным производить оценку их экономической эффективности, используя динамические или статические методы» [115]. «В этих программах разработчики ограничиваются лишь указанием сроков реализации программы, объема необходимого финансирования в разбивке по периодам их реализации, по источникам финансирования, по мероприятиям, а также обозначением ожидаемого эффекта. Кроме этого, в них указываются возможные значения ряда социально-экономических показателей (например, количество новых рабочих мест, уровень заработной платы работников, объем отгруженной продукции и т. п.). При таком подходе существует значительная вероятность неэффективного расходования бюджетных средств», в связи с отсутствием точных критериев достижения целей программы, которые возможно проверить. Исходя из этого возникает необходимость объективной оценки программы в целом и определенных мероприятий в частности, в данном направлении положительный эффект может оказать внедрение объективных показателей оценки на основе мнения заинтересованных сторон, что должно привести более независимой оценке программы. Ведь финансирование «неэффективных мероприятий приводит к нерациональному расходованию ресурсов и создает угрозу утраты возможностей для устойчивого экономического развития» [11].

Государственная программа «представляет собой совокупность взаимоувязанных по срокам, исполнителям, ресурсам мероприятий (действий) производственно-технологического, научно-технического, социального, организационного характера, направленных на достижение единой цели, решение общей проблемы. В состав государственной программы может входить целый ряд инвестиционных проектов, показатели эффективности которых предлагается определять и анализировать по следующим группам: показатели коммерческой (финансовой) эффективности, учитывающие финансовые последствия реализации проекта для его непосредственных участников; показатели бюджетной эффективности, отражающие

финансовые последствия осуществления проекта для соответствующего бюджета и показатели социальной и экономической эффективности, учитывающие затраты и результаты, связанные с реализацией инвестиционного проекта, выходящие за пределы прямых финансовых интересов его участников и допускающие стоимостное измерение. В частности, в процессе разработки проекта должна производиться оценка его социальных и экологических последствий, а также затрат, связанных с социальными мероприятиями и охраной окружающей среды» [11, 115].

Эффективность конкретной государственной программы определяется рядом показателей, функции которых сводятся к соотношению результатов и понесенных издержек в процессе следования интересам участников таких программ [11]. Расчет экономической эффективности по нескольким направлениям является объективной необходимостью, поскольку любые последствия действий, совершенных в рамках таких мероприятий, должны оставаться на виду участников программ и государственных контролирующих структур.

Ниже перечислены основные критерии, по которым оцениваются современные государственные программы.

Уровень экономической эффективности. Удается спрогнозировать наиболее точно, если учитывать эффект мультипликатора, в процессе роста и развития производств, имеющих взаимосвязанный характер.

Уровень социальной эффективности зависит от перечня социальных стандартов, уровня занятости, оплаты труда, качества жизни.

Решение проблем экономического и социального характера, актуальных в масштабах отдельных регионов и всего государства. К примеру, стабильность процесса развития экономики, регулярное, оправданное внедрение инновационных разработок, комплексный подход к решению экологических проблем [9].

Понятие благоприятного экономического и социального эффекта в региональных и национальных масштабах характеризуется наличием не только прямых результатов, но и косвенной составляющей. Наиболее распространенные прямые эффекты – это рост объема оказанных услуг, выполненных работ, выпуска товаров, создание дополнительных рабочих мест, сдача в эксплуатацию объектов инфраструктуры

производственного и социального назначения.

Косвенная составляющая ГП относится к финансовым и материально-вещественным потокам, которые возникают по причине активизации инвестиционной деятельности в рамках проекта. Особый интерес представляет рост вторичного спроса на ресурсы материального и инвестиционного характера, увеличение покупательской способности трудящихся, которые работают над реализацией государственной программы. Косвенная составляющая имеет прямое отношение к мультипликативным эффектам, реализация которых предусмотрена в процессе проведения запланированных мероприятий [15].

Помимо всего вышеперечисленного в нашем государстве по причине отсутствия практически не используются инструменты, с помощью которых проводится оценка эффективности той или иной разработанной госпрограммы, отсутствуют действенные механизмы контроля, позволяющие обеспечить исключительно целевой расход бюджетных средств.

Отдельные муниципальные образования не считают нужным разрабатывать собственные программы, взяв за основу положения ГП, и ограничиваются составлением так называемых затратных смет. Суммы в подобных документах часто носят неестественно раздутый характер, а ставящиеся цели по освоению средств достигаются наименее эффективными путями.

Отдельного рассмотрения заслуживает проблема коррупции, которая является основной причиной резкого сокращения объемов средств, поступающих из государственного бюджета к конкретному исполнителю. Как правило, большая часть финансовых ресурсов «пропадает» именно на пути следования.

Все вышеописанное обусловливает объективную необходимость разработки и применения методологического подхода к решению наболевших проблем экономического и социального характера. Более того, идет речь о комплексном расширении программного подхода, с организацией процессов планирования и контроля по мировым стандартам [11].

Сравнение моделей оценки, существующих на сегодняшний день: преимущества и недостатки

В системе стратегического управления оценка эффективности государственных программ может осуществляться на различных этапах программирования и в зависимости от конкретных целей, что отражено на рисунке 2.2, иллюстрирующем взаимосвязь целей, параметров оценки и ее критериев [15].

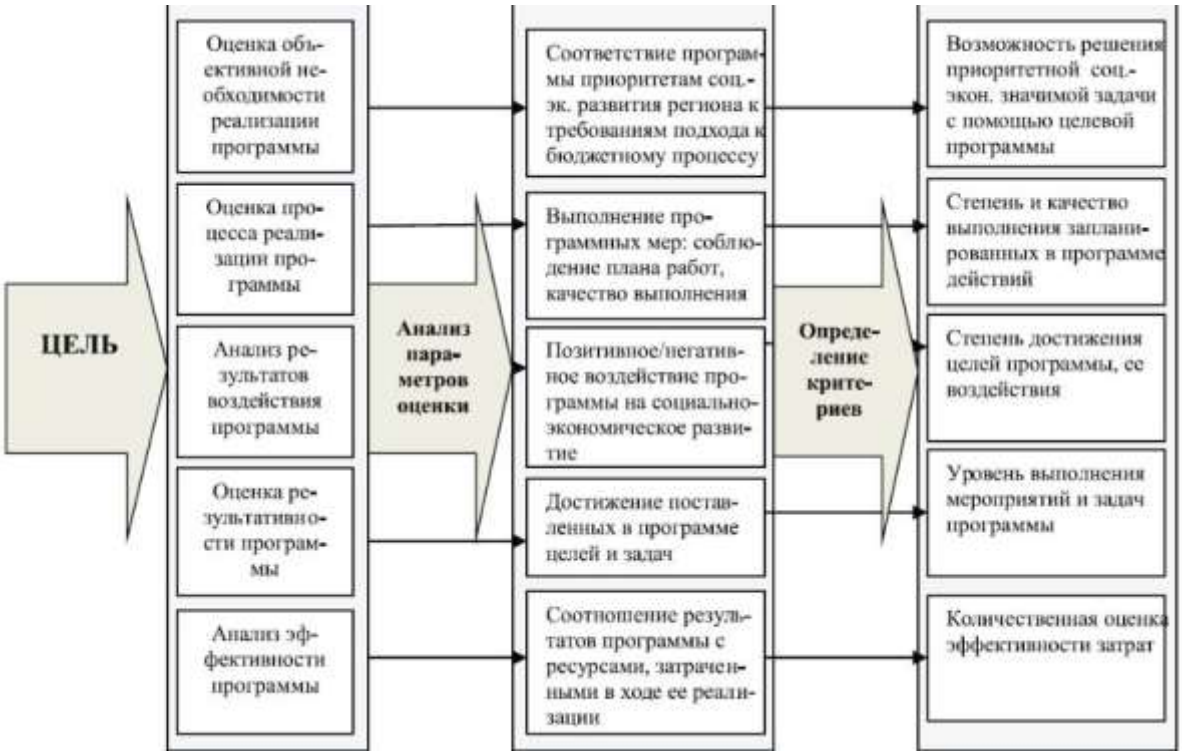

Рисунок 2.2 – Модель оценки государственных программ

Во-первых, целесообразна оценка потребности (needs assessment) в программе или оценка экономических и социальных условий, которые диктуют необходимость разработки и реализации государственной программы. Так, нередко программы разрабатываются не потому, что это объективно необходимо, а по рекомендации сверху или это может быть единственной возможностью привлечь в регион (межотраслевой комплекс, отрасль или ведомство) средства из федерального бюджета.

Во-вторых, возникает необходимость оценки процесса реализации (process evaluation), которая является «анализом качества подготовки программы (состав и

компетентность разработчиков, анализ методических материалов, использовавшихся при разработке, логическая схема программы, экспертиза содержания и ресурсной обеспеченности программы)» [11].

Целесообразно это делать при неоднократных разработке и реализации аналогичных программ. Так, например, «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» действовала в РФ и регионах в 2008 – 2012 годах, а затем пролонгирована на 2013 – 2020 годы [117, 120]. Устранение ошибок и недостатков предыдущего этапа позволит в дальнейшем повысить эффективность процесса реализации программ.

Значимость программ определяется с помощью оценки влияния (impact evaluation), позволяющей определить причинно-следственные связи «между параметрами социально-экономического развития и программными мероприятиями, а также степень воздействия программы на социально-экономическое развитие региона» [15].

Для государственных программ обязательна оценка результативности (outcomes evaluation), а именно «экспертиза результатов, достигнутых в ходе выполнения программы», их сравнение с запланированными показателями.

И наконец, оценка эффективности (effectiveness evaluation) программ, которую определяют с помощью сопоставления полученных результатов с затраченными в ходе реализации программы ресурсами [15]. Оценка эффективности каждой отдельно взятой государственной программы позволяет соизмерить не только полученные результаты, но и цену, которую пришлось заплатить за их достижение. Таким образом, определяется целесообразность разработки и реализации тех или иных мероприятий на всех стадиях – от предварительной, до конечной и промежуточной.

Оценка эффективности государственных программ проводится для того, чтобы выйти на оптимальный уровень соотношения издержек, необходимых для достижения поставленных целей с учетом соблюдения ключевых принципов работы бюджетной системы РФ: прозрачность и эффективность расходования средств, достоверность бюджетной политики, соблюдение принципов целевого финансирования и адресности поступления финансовых ресурсов [3].

В настоящий момент на федеральном уровне нет единой методики оценки эффективности государственных программ, поэтому в субъектах РФ разрабатываются свои, которые конкретизируются для различных отраслевых и ведомственных программ. Осуществляя сравнение Методики оценки эффективности, рекомендованной правительством Хабаровского края для государственных программ, базирующейся на балльном методе? Разработанная на основе постановления Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 г. № 588, с Методикой структуры оценки государственных программ, предлагаемой В.З. Черняк, следует отметить, что в методике оценки эффективности используются комплексные и частные критерии, тогда как для методики структуры оценки характерно использование комплексных показателей [15, 119].

Комплексные критерии, предлагаемые в рамках Методики оценки эффективности, рекомендованной правительством Хабаровского края для государственных программ, оценивают следующие аспекты программы:

1.Соответствие государственной программы системе приоритетов социально-экономического развития РФ и региона.

2.Постановка в государственной программе проблем, условием решения которых является применение программного метода.

3.Уровень проработки показателей (индикаторов) государственной программы.

4.Адекватность системы программных мероприятий целям и задачам государственной программы.

5.Уровень ресурсного обеспечения государственной программы.

Частные критерии раскрывают каждый из этих аспектов в деталях. Например, первый комплексный критерий раскрывается в следующих частных критериях:

- соответствует ли проблема, на решение которой направлена программа, социально-экономическим приоритетам федерального уровня (да – 10 баллов, нет – 0);
- соответствует ли проблема, на решение которой направлена программа, социально-экономическим приоритетам регионального уровня (да – 10 баллов, нет – 0);
- соответствуют ли намеченные в программе задачи и мероприятия полномочиям органов государственной власти регионального уровня (да – 10, отчасти – 5, нет – 0).

За соответствие критерию частным оценкам присваивается некоторое количество баллов – от 0 до 10, которые затем складываются в комплексные критерии, а те, в свою очередь, в интегральную оценку (таблица 2.1). В процессе оценки вводятся также весовые коэффициенты для повышения значимости отдельных частных критериев в комплексном критерии.

Таблица 2.1 – Интегральный показатель эффективности государственных программ

Количественное значение интегрального показателя эффективности	**Качественная характеристика государственной программы**
Больше или равен 8,0 баллам	эффективная
От 8 до 6,5 баллов	умеренно эффективная
От 6,5 до 5,0 баллов	адекватная
Менее 5 баллов	неэффективная

Данная система оценки отличается логичностью, однако подходит больше для оценки проекта программы, нежели ее результатов. Очень важно то, кто и как расставляет баллы. Поскольку чаще всего оценками результативности и эффективности государственных программ занимаются ее ответственные исполнители, то значительный элемент заинтересованности и субъективности может свести к минимуму удобство и простоту методики.

В рамках двух рассмотренных методик отсутствует оценка удовлетворенности конечных пользователей государственных программ, равно как и оценка реализации программных мероприятий на всех этапах жизненного цикла, что необходимо учесть при разработке методики оценки государственных программ в рамках исследования.

2.2 Методические подходы к оценке удовлетворенности деятельностью государственных органов в зарубежных странах

2.2.1 Применение методик на основе ACSI – Customer Satisfaction Index

Исследование уровня удовлетворенности граждан американскими органами власти и государственного управления для оценки качества услуг происходит по разным источникам с 80-х годов [78]. Большинство американских городов проводит оценку уровня удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти на регулярной основе. К данным городам относятся, прежде всего, Портленд (Орегон), Сиэтл, Филадельфия, Сан-Диего, Финикс, Остин и, позже, Нью-Йорк, Рочестер (Нью-Йорк), Сан-Франциско, Орландо и Сан-Антонио. Данные исследования часто осуществляются под эгидой исполнительной власти (как в Сан-Диего, Остине и Филадельфии) или через офисы аудиторов города (как в Портленде и Сан-Франциско).

В большинстве научных исследований в этой области обращено внимание на отдельные подведомственные и определенные для города рейтинги гражданина по отношению к качеству обслуживания, такие как налоги и муниципальные расходы, социально-экономические и демографические особенности [105].

Тем не менее практически не проводилось тестирование полной модели удовлетворения услугами местного органа власти, которое связывает оценки определенных услуг (такие как полицейская защита или чистота улиц) с полным уровнем удовлетворенности, формирующейся на основании оценки работы местного органа власти. Это контрастирует с хорошо развитыми и проверенными моделями оценки удовлетворенности потребителя в области маркетинговых исследований, которые определяют сервисные особенности как основу суждений об уровне удовлетворенности потребителя [84]. Кроме того, некоторые исследования в литературе по государственному управлению пытаются связать полную удовлетворенность гражданина (или неудовлетворенность) с поведенческими последствиями, такими как доверие людей к Правительству или их желание остаться

в сообществе. В связи с этим необходимо обратить внимание на модель, которая включает определенные сервисные оценки, общее качество и суждения удовлетворенности и поведенческие последствия в единственно объяснимую структуру.

Модель ACSI (рисунок 2.3), разработанная К. Форнеллом, является эконометрической, причинной моделью, которая связывает определенные ожидания с восприятием качества и уровнем удовлетворенности, которые, в свою очередь, связаны с определенными аспектами потребительского поведения, такими как отношение и лояльность [59].

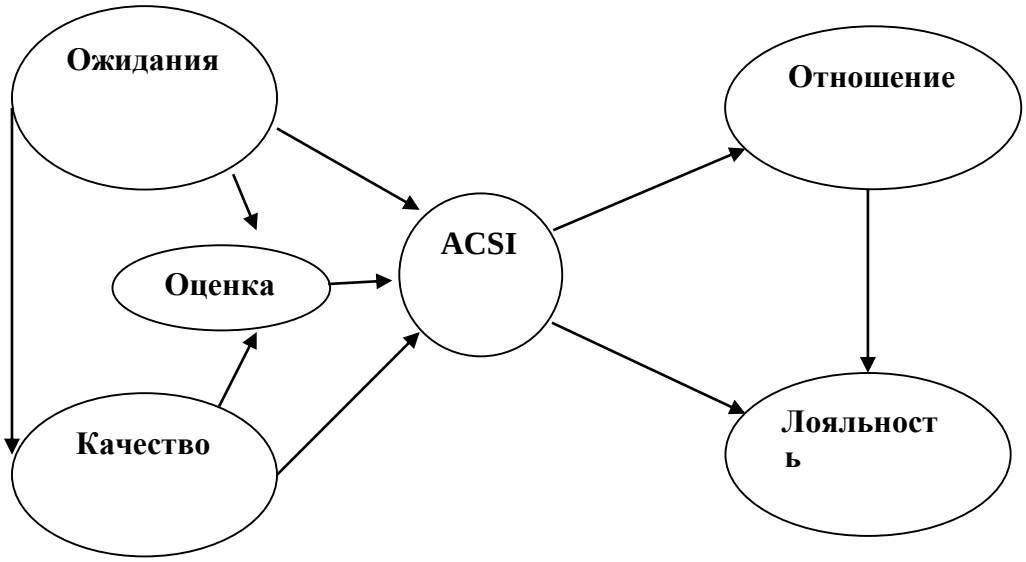

Рисунок 2.3 – Модель ACSI

Потребительские ожидания включены в модель как внешний фактор, влияющий на общее качество и на удовлетворенность потребителя. Таким образом, модель предполагает, что у клиентов есть ожидания по отношению к качеству обслуживания, которые сформированы из предшествующего опыта или репутации обслуживания [84]. Эти ожидания обычно, как предполагается, положительно связаны с текущим восприятием качества обслуживания и удовлетворенности потребителя [59]. Модель ACSI предоставляет общественным менеджерам уникальный шанс получить информацию о взглядах граждан, которым они служат.

На рисунке 2.4 представлено использование модели ACSI применительно к уровню удовлетворенности гражданина деятельностью государственных служб Нью-Йорка [105] (рисунок 2.4).

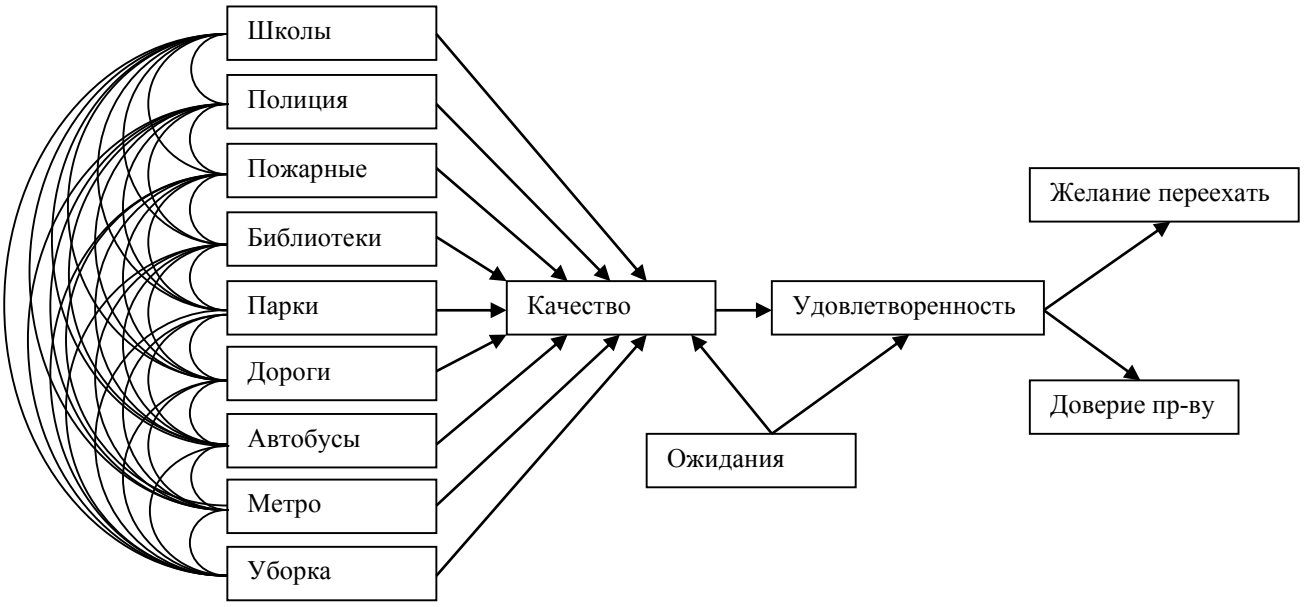

Рисунок 2.4 – Адаптация модели ACSI
применительно к деятельности органов государственной власти Нью-Йорка

В качестве ключевых параметров используются рейтинги определенных местных услуг, такие как противопожарная защита, автобусное сообщение, парковые зоны и средства отдыха, государственные школы, и т.д.

Присутствие результирующих переменных – одна из главных особенностей модели ACSI. В модель включены такие параметры, как уверенность в местном органе власти и намерении остаться в Нью-Йорке, так как именно они интересны для управленцев.

Следует отметить, что модель ACSI не предназначена для того, чтобы быть моделью уверенности в Правительстве или изменения намерений. Скорее, это моделирование того, какие суждения о качестве и уровне удовлетворенности вызывают определенные услуги.

Особенности рассмотренной модели состоят в том, что в ее рамках не рассматривается параметр «Воспринимаемое качество услуг». «Воспринимаемое качество» оценивается по различным видам деятельности правительства, то есть появляются различные критерии оценки, в данном случае виды деятельности государственных структур. Кроме того, ключевое преимущество указанной модели заключается в выявлении причинно-следственных связей между элементами. В качестве недостатков этой модели следует указать на то обстоятельство, что при анализе не учитывается мнение внутренних потребителей. Это связано с спецификой американской системы государственного управления, где отсутствует программный подход и основной акцент сделан на оценку удовлетворенности от предоставляемых государственных услуг, так как на базе этих оценок принимается решение о размере финансирования того или иного министерства на следующий год. Кроме того, жизненный цикл (далее – ЖЦ) государственных услуг в США гораздо короче ЖЦ российских государственных программ, поэтому в американской модели оценка удовлетворенности производится только после оказания услуги.

Стоит обратить внимание также на мексиканскую программу «Desde lo Local», разработанную Секретарем Правительства Мексики (SEGOB) в сотрудничестве с INAFED с целью обеспечения одинакового уровня потенциала и качества управления во всех муниципалитетах Мексики [27]. В рамках этой программы был создан инструмент самооценки, построенный на четырех категориях: а) институциональное развитие в целях надлежащего управления; б) устойчивое экономическое развитие; в) внутреннее социальное развитие; г) экологически устойчивое развитие. Отметим, что программа «Desde lo Local» является частью более широкой международной инициативы по измерению эффективности местного управления, построенной на адаптации стандарта качества ISO 9001 к местному управлению.

Показатели, образующие данный инструмент самооценки, были разработаны в ходе нескольких встреч с учеными, представителями муниципальных объединений, муниципальными и федеральными чиновниками. Эти показатели были испытаны и уточнены после пилотного проекта.

Цель инициативы Desde lo Local – создать диагностический инструмент для

поддержки трех уровней управления (национального, федерального и муниципального) в выработке конкретных решений повседневных проблем граждан и местных органов власти. Данный инструмент самооценки соответствует первому этапу программы Desde lo Local. Следующие шаги – проверка муниципальной самооценки, предложение и реализация решений для сфер, где значения показателей низкие, и выдача сертификатов, подтверждающих улучшения в муниципалитетах [27].

Типы и источники используемых данных – объективные данные, основанные на муниципальной статистике и нормативных актах, административных данных о населении, бюджетах, оказании общественных услуг и процедурах.

Весь инструмент самооценки состоит из 39 показателей, организованных в 4 вышеупомянутые категории, наряду с 257 «параметрами». Категории «Институциональное развитие в целях надлежащего управления» и «Внутреннее социальное развитие» включают следующие показатели (таблица 2.2).

Для каждого показателя предусмотрено три уровня оценки:

- зеленый – муниципальная практика высокого качества;
- желтый – муниципальная практика приемлемого качества;
- красный – неприемлемая муниципальная практика.

Таблица 2.2 – Показатели по категориям «Институциональное развитие в целях надлежащего управления» и «Внутреннее социальное развитие»

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В ЦЕЛЯХ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ	ВНУТРЕННЕЕ СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ
1.1. Административное руководство с ответственностью и качеством	3.1. Муниципалитеты, оказывающие общественные услуги
1.2. Муниципалитет объединен и взаимосвязан (с другими муниципалитетами или уровнями власти)	3.2. Муниципалитет, способствующий развитию спорта и рекреационной деятельности
1.3. Муниципалитет с профессиональной системой государственных чиновников	3.3. Муниципалитет с широким участием (этнически и социально уязвимые группы)
1.4. Муниципалитет с широким участием	3.4. Муниципалитет, содействующий гендерному равенству
1.5. Финансово ответственный муниципалитет	3.5. Муниципалитет, ответственный за население с возможными социальными рисками

Продолжение таблицы 2.2

1.6. Муниципалитет – лидер гражданской обороны и сторонник культуры гражданской обороны	3.6. Здоровый муниципалитет
1.7. Муниципалитет, оснащенный средствами подключения к Интернету	3.7. Муниципалитет, развивающий качественное базовое образование
1.8. Муниципалитет, соблюдающий законы	3.8. Муниципалитет с достойным жильем
1.9. Муниципалитет, придерживающийся верховенство права	3.9. Муниципалитет, способствующий гражданской позиции
1.10. Прозрачный муниципалитет	3.10. Муниципалитет, развивающий культуру и охраняющий археологическое, историческое и палеонтологическое наследие
1.11. Муниципалитет со стабильными финансами	3.11. Муниципалитет, ответственный за борьбу с бедностью
1.12. Безопасный муниципалитет	

В таблице 2.3 представлен пример «параметров» и «средств проверки», определенных для показателя 1.4 «Муниципалитет с широким участием».

Таблица 2.3 – Параметры и средства проверки, определенные для показателя 1.4 «Муниципалитет с широким участием»

ПОКАЗАТЕЛЬ	ПАРАМЕТРЫ	СРЕДСТВА ПРОВЕРКИ
МУНИЦИПАЛИТЕТ С ШИРОКИМ УЧАСТИЕМ	1.4.1. Система демократического участия	Есть ли комитет по муниципальному планированию?
	1.4.2. Количество и тип органов участия граждан	Какие в муниципалитете существуют комиссии и советы?
	1.4.3. Механизмы консультаций с гражданами по реализации политики и программ	Есть ли механизмы консультаций с гражданами по реализации политики и программ?
	1.4.4. Сферы или инстанции, содействующие участию граждан	Есть ли сферы или инстанции, содействующие участию граждан?
	1.4.5. Сотрудничество с организациями гражданского общества	Есть ли сферы сотрудничества с организациями гражданского общества? Какого вида?
	1.4.6. Муниципалитет организует консультации с гражданами для оценки муниципального управления	Организует ли муниципалитет консультации с гражданами для оценки муниципального управления?
	1.4.7. Механизмы и органы общественного контроля	Есть ли механизмы и органы общественного контроля? Какого вида? Какова их роль?
	1.4.8. Процедуры сбора ходатайств, жалоб, предупреждений и предложений граждан с последующими институциональными действиями	Есть ли процедуры сбора ходатайств, жалоб и предложений граждан с последующими институциональными действиями?

В таблице 2.4 приведены два примера критериев выставления баллов на основании «оценочных цветов». Чтобы показатель получил «зеленую оценку», все относящиеся к нему параметры должны быть зелеными. Если хотя бы один параметр желтый или

красный, то весь показатель будет соответственно «желтым» или «красным» [27].

Таблица 2.4 – Два примера критериев выставления баллов на основании «оценочных цветов»

DESIDE LO LOCAL PRIMER QUADRANTE: DESARROLLO INSTITUTIONAL PARA EN BEUN GOBIERNO 1.4. MUNICIPIO PARTICIPATIVO				
ПАРАМЕТР	СРЕДСТВА ПРОВЕРКИ	КРАСНЫЙ	ЖЕЛТЫЙ	ЗЕЛЕНЫЙ
1.4.1. Система демократического участия	1.4.1. Есть ли комитет по муниципальному планированию?	Нет доказательств	Есть некоторые процессы по его созданию	Да, комитет по муниципальному планированию есть
ДОКАЗАТЕЛЬСТВА		Комитета нет	Институциональный акт о создании комитета и программы заседаний	Акт о создании комитета, программы и протоколы заседаний, контроль исполнения решений и т.д.
Место проведения самооценки				
Пункт проведения проверки				
1.4.5. Сотрудничество с организациями гражданского общества	1.4.5. Есть ли сферы сотрудничества с организациями гражданского общества? Какого вида?	Сотрудничества нет	Муниципалитет поддерживает контакты с некоторыми организациями, но без совместных действий	Есть реестр ОГО; проводились проекты и семинары при участии ОГО
ДОКАЗАТЕЛЬСТВА		Нет	Перечень ОГО в муниципалитете	Реестр ОГО, совместных проектов и семинаров
Место проведения самооценки				
Пункт проведения проверки				

Затем самооценка муниципалитета проверяется третьим независимым субъектом – научным учреждением или исследовательским центром, признанным государством и муниципалитетом как объективный и компетентный эксперт. После завершения оценки муниципалитеты, у которых есть «красные» показатели, выбирают, минимум, три сферы, где три уровня власти будут координировать действия и программы по

внедрению усовершенствований и достижения «зеленых результатов» и получения сертификата качества.

Муниципалитет является главным действующим лицом в процессе оценки, так как он представляет собой инструмент самооценки: это диагностическое средство должны применить, минимум, четыре должностных лица, представляющих разные «отделы» муниципального управления и администрации. Для категории «институциональное развитие в целях надлежащего управления» ключевым чиновником является секретарь казначейства городского совета. В идеале в оценке должны принимать участие также представители администрации, мэрии и широкой общественности.

Мэрия утверждает результаты, чтобы формализовать процесс оценки и сертификации улучшений в муниципальном управлении. В процессе оценки также участвует третий нейтральный орган, такой как НПО, в частности в проверке результатов самооценки. Национальное правительство и правительства штатов содействуют применению данной программы и обеспечивают необходимую координацию, информационную и административную поддержку муниципалитетам, реализующим данный инструмент. Национальное правительство и правительства штатов также помогают определить программы и мероприятия, которые могут помочь муниципалитетам перейти от «красной» практики к «зеленой».

Положительными моментами использования данной методики оценки является то, что данный инструмент самооценки может использоваться мексиканскими муниципалитетами как набор руководящих указаний о том, как проводить децентрализацию и как содействовать координации между различными уровнями власти. Результаты можно легко доводить до сведения населения, учитывая простоту их представления с использованием трехцветного кода, что способствует подотчетности по нисходящей. Трехцветный код для представления результатов привлекает внимание к более слабым сферам внутри муниципалитета и сглаживает сравнения между муниципалитетами, что делает оценку политически менее угрожающей для отдельных муниципальных властей. Другими словами, данный инструмент рассчитан не на то, чтобы оценивать или расставлять по рейтингу муниципалитеты, а на то, чтобы помочь им в определении сфер для улучшения

работы и принятии мер по повышению эффективности в этих сферах. К преимуществам также относится участие третьей независимой стороны для перекрестной проверки результатов. Важно отметить, что определение уровня удовлетворенности проводится по одной программе и присутствует четкая оценка каждого компонента мероприятий [27].

Слабые стороны использования данной методики заключаются в том, что данный инструмент строится исключительно на объективных данных, оценивающих существование механизмов и процессов местного управления, не оценивая качество этих механизмов. Разбивку по гендеру и уровню бедности возможно рассмотреть во всех показателях, а не вводить отдельные показатели для измерения гендерного равенства и «борьбы с бедностью».

2.2.2 Применение методик на основе NCSI – New Customer Satisfaction Index

Методики, описанные выше, используются для оценки деятельности государственных органов, а не для оценки государственных программ. В качестве единственного индекса, используемого для оценки реформ и государственных программ, представлен используемый в Южной Корее индекс NCSI (New Customer Satisfaction Index) [70]. Данный показатель предоставляет информацию об уровне удовлетворенности трех групп потребителей, к которым относятся:

1) население и адресаты реформ;

2) эксперты в области государственного управления;

3) внутренние потребители – разработчики и исполнители.

При проведении опроса данные этих трех групп клиентов используются для измерения общего уровня удовлетворенности по методике CSI, то есть происходит сопоставление ожиданий и идеала по отношению к услугам. Вес данного показателя в интегрированном индексе составляет 0,3. Вторая часть NCSI – оценка уровня удовлетворенности проводимыми реформами, осуществляемая по трем этапам ЖЦ, к которым относятся:

1) разработка содержания реформы;

2) процесс реализации;

3) оценка результатов.

Данному показателю присваивается вес 0,7 (рисунок 2.5).

В таблице 2.5 представлены ключевые показатели оценки на каждом из этапов ЖЦ реформы. На этапе «разработка содержания» реформы корейские исследователи выделяют показатели рациональности, результативности и воспринимаемого качества. На этапе «процесс реализации» предлагается измерять инициативность, отражение разнообразных интересов, оперативность процесса реализации, координацию между различными органами и организациями исполнительной власти и воспринимаемое качество процесса. На заключительном этапе «оценка результатов» используются показатели оценки количественных и качественных результатов реформы, а также воспринимаемого качества результатов.

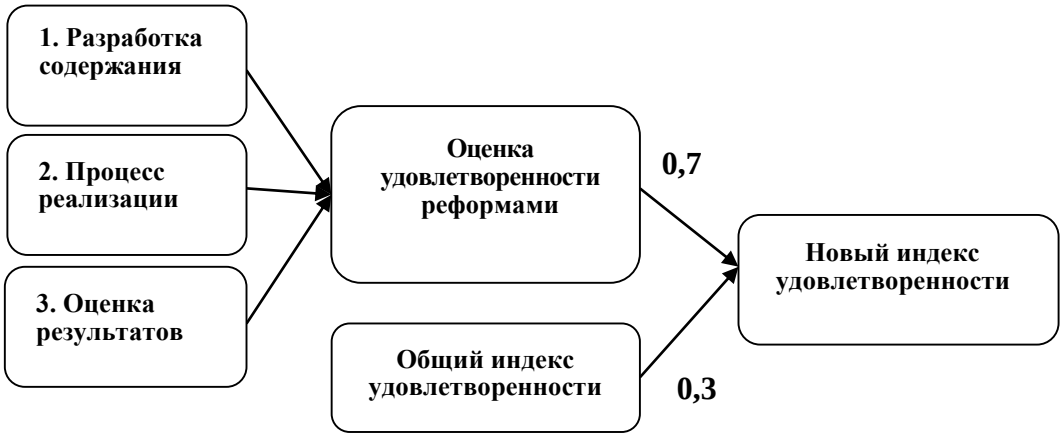

Рисунок 2.5 – Корейский новый индекс потребительской удовлетворенности

Методика NCSI может использоваться при проведении сравнительной оценки реформ в различных отраслях и направлениях, а также при определении общей оценки реформ, в том числе и различными группами участников. Но эта методика несвободна от недостатков: в ней не учитываются связи между показателями измерения реформы и конечной удовлетворенностью, как это сделано в американской модели.

Таблица 2.5 – Показатели оценки удовлетворенности государственными программами в Корее

Этап	Показатели измерения
Разработка содержания	Рациональность Результативность Воспринимаемое качество
Процесс реализации	Инициативность Отражение разнообразных интересов и мнений Оперативность процесса реализации Координация между различными органами и организациями исполнительной власти Воспринимаемое качество процесса
Оценка результатов	Количественные результаты Качественные результаты Воспринимаемое качество результатов

Для России использование данного индекса является наиболее приемлемой основой создания собственной методики, так как, во-первых, структура ЖЦ реформы, используемая в Корейском индексе, весьма схожа со структурой ЖЦ российской государственной программы. Во-вторых, Корейский индекс по сравнению с Европейским индексом EPSI и индексами, разработанными на основе американского ACSI, позволяет выстроить эффективную систему показателей на различных этапах ЖЦ как при проведении реформ, так и при реализации мероприятий в рамках государственных программ. Кроме этого, в Корейском индексе учитывается мнение нескольких групп потребителей, в том числе и внутренних потребителей-исполнителей и разработчиков, что является неотъемлемой частью российской системы государственных программ и чего нет в аналогичных американских и европейских индексах, которые измеряют только удовлетворенность конечных потребителей.

2.3 Особенности оценки удовлетворенности потребителей в государственном секторе в России и за рубежом

Проанализировав различные методики оценки, используемые в государственном секторе за рубежом, автор сформировал классификацию подходов, методов и показателей

оценки в зависимости от стадии развития системы оценки удовлетворенности, ее места в общей системе государственного управления и роли различных групп потребителей в этой оценке. Данная классификация представлена в таблице 2.6. Предложенная систематизация прекрасно иллюстрирует эволюцию научных подходов в области оценки государственного сектора и показывает, что существующий на сегодняшний день в России подход существенно отстал от зарубежных аналогов. Кроме того, данная классификация помогла выбрать правильное направление и взять за основу наиболее передовые зарубежные наработки для разработки собственной адаптированной системы оценки в сфере государственного управления, в частности в области оценки государственных программ.

В настоящее время все большее внимание уделяется не просто оценке удовлетворенности, но и управлению удовлетворенностью, что связано с управлением ожиданиями и восприятием граждан. Эту тенденцию также необходимо отметить и подчеркнуть у зарубежных коллег.

Таблица 2.6 – Классификация подходов к оценке деятельности государственного сектора на основе измерения качества и удовлетворенности

Стадии развития методик по оценке государственного сектора	**Основная цель системы оценки**	**Роль потребителей в оценке государственного сектора**	**Место методики в общей системе госуправления и контроля**	**Подход к измерению результатов оценки**	**Примеры стран, использующих методику**
Методики на основе оценки качества	Анализ деятельности государствен-ного сектора	Низкая или отсутствует	Система оценки качества как дополнительный источник информации о деятельности	Servqual, Servperf, разница между оценкой восприятия и ожидаемой оценкой	– Маврикий – Италия – Греция – Китай
Методики на основе индексов удовлетворенности	Повышение качества предоставле-ния государствен-ных услуг	Существенная только для конечных потребителей	Система оценки работы местных структур власти и государственных служащих	Оценка на базе американского индекса удовлетворенности ACSI (American customer satisfaction index)	США
			Система оценки мнений граждан-покупателей о различных государственных службах	Оценка на базе канадского общего измерителя удовлетворенности (CCMT – Canadian Common Measurement Tool)	Канада

Продолжение таблицы 2.6

			Система для сбора, анализа и распространения информации об имидже, предпочтениях и воспринимаемом качестве, а также о лояльности	Оценка на базе общевропейского индекса удовлетворенности потребителей EPSI (European Performance Satisfaction Index)	11 европейских стран
Методики на основе частных индексов удовлетворенности с учетом различных групп потребителей	Достижения определенных стандартов качества в сфере государствен-ного управления, учет мнения потребителей и корректировка деятельности на основе этих мнений	Значительная	Система анализа и отчетности правительств по Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)	Измерение результатов на базе кастомизированных индексов с учетом специфики каждой страны (DESDE Lo Local, MIDAMOS и др.)	– Индия, Бангладеш – страны Центральной Америки (Мексика, Парагвай, Чили) – африканские страны – страны Ближнего
			Система оценки реформ и целевых программ, на базе которой формируется оценка деятельности государственных органов	Измерение результатов на базе нового индекса удовлетворенности (NCSI – New Customer Satisfaction Index) оценивает удовлетворенность трех групп потребителей: населения и адресатов реформ; экспертов в области государственного регулирования и внутренних потребителей - разработчиков и исполнителей	Южная Корея

Концепция управления удовлетворенностью использует консультации как двусторонние отношения, в ходе которых правительство осуществляет диалог с гражданами – клиентами, что обеспечивает получение обратной связи. В этих условиях гражданин уже больше не подключается к числу действующих лиц только по завершению программы, а принимает участие на всех этапах ее разработки и реализации.

Для оценки эффективности государственных программ в России до недавнего времени использовалась «Методика расчета интегральной оценки программы». В ней присутствуют следующие показатели: «эффективность программы абсолютная и сравнительная, расчетная и фактическая, прямая и сопряженная, экономическая, бюджетная и социальная, а также прирост коэффициента эффективности» [3].

Инструкция по оценке государственных программ содержит 48 вопросов, на которые государственные заказчики, ответственные за реализацию Программы, должны дать либо положительный, либо отрицательный ответ. На некоторые вопросы предусматривается 4 варианта ответа: «Да»; «В значительной степени»; «В незначительной степени»; «Нет».

Вопросы сгруппированы в четыре раздела по этапам жизненного цикла программы:

Раздел I. Проблема, цели и содержание программы.

Раздел II. Стратегическое планирование и принципы реализации программы.

Раздел III. Управление программой и контроль за ходом ее выполнения.

Раздел IV. Результаты хода реализации программы.

Рейтинг эффективности программ R формируется с использованием весовых коэффициентов Wi критериев Ri:

$R = R1 \times W1 + R2 \times W2 + R3 \times W3 + R4 \times W4$

Методика расчета интегральной оценки программы представлена на рисунке 2.8.

Расчет интегральной оценки действующей программы
Весовой коэффициент раздела $W_1 = 0,15$
Весовой коэффициент раздела $W_2 = 0,2$
Весовой коэффициент раздела $W_3 = 0,15$
Весовой коэффициент раздела $W_4 = 0,5$
Интегральная оценка (R_p) = $R_1 \times 0,15 + R_2 \times 0,2 + R_3 \times 0,15 + R_4 \times 0,5$

Расчет интегральной оценки новой программы (на этапе реализации)
Весовой коэффициент раздела $W_1 = 0,4$
Весовой коэффициент раздела $W_2 = 0,5$
Весовой коэффициент раздела $W_3 = 0,1$
Интегральная оценка (R_p) = $R_1 \times 0,4 + R_2 \times 0,5 + R_3 \times 0,1$

Качественная оценка программы согласно величине интегральной оценки (R_p):
Эффективная: $80 \leq R_p \leq 100$
Недостаточно эффективная: $50 \leq R_p < 80$
Неэффективная: $R_p < 50$

Рисунок 2.6 – Методика расчета интегральной оценки программы

Таким образом, в российской методике оценки государственных программ рассматриваются не три этапа жизненного цикла программы, как в корейской методике оценки реформ, а четыре. Качественная оценка программных мероприятий не проводится, так как опрашиваются не все группы потребителей и не выявляются причинно-следственные связи между элементами модели. В связи с этим возникает необходимость корректировки и доработки существующей модели оценки при использовании инструментов управления ожиданиями и восприятием граждан.

Тем не менее важно отметить, что «методологии, которые применяются посредством строгих процедур, в частности с использованием глобальных индексов, которые не адаптированы или не могут быть адаптированы к местному контексту, обычно приводят к «значительным ошибкам измерения» и не дают пригодных для работы результатов. По этой причине важно непрерывно корректировать и усовершенствовать методологию в соответствии с местным контекстом даже на этапе реализации программ. Надлежащими методологиями обычно являются те, которые выведены из «локализованных решений», основанных на установлении четко определенных характеристик местного управления, которые должны измеряться. Например, в «Барометре местного управления», используемого для оценки в Германии «универсальная модель» трансформируется в «местную модель» на основе особого понимания надлежащего местного управления местными заинтересованными сторонами» [123, 126].

Следует отметить, «что период подготовки и разработки методологии должен быть достаточно длительным. Этот этап следует использовать как возможность для

обучения и развития потенциала, и она должна включать как можно больше тех заинтересованных сторон, которые позже будут задействованы в реализации методологии. Хорошим методом содействия разработке и интеграции местных контекстных факторов являются консультативные семинары» [123].

Важно учесть, что в настоящий момент в России не используется анализ удовлетворенности, при этом встает вопрос по интеграции данного показателя в действующую систему оценки эффективности программ. Кроме того, ввиду территориального фактора (большие пространства) и различий между регионами, оценку программ придется проводить в нескольких регионах сразу, либо необходимо будет выявлять регионы, схожие по развитию. Существенным вопросом остается выбор ключевых групп заинтересованных сторон, а также определение инициатора проведения оценки удовлетворенности программами.

Оценка удовлетворенности государственными программами в целом, как процессом реализации, так и результатами, может нести угрозу для некоторых групп клиентов, в частности для тех, кто не согласен с изменениями. В рамках реализации проекта Программы развития ООН по определению уровня эффективности государственного сектора в ряде стран в 2010 г. был проведен опрос, участниками которого стали эксперты правительств этих странах [123]. Некоторые опрошенные отметили, что «большое внимание стоит уделить количеству задействованных заинтересованных сторон и определению их соответствующих ролей и обязанностей. Решающий вопрос состоит в том, какая из заинтересованных сторон должна возглавить процесс. Практический опыт дает совершенно разные ответы. Почти все опрошенные утверждали, что главным действующим лицом должен быть орган власти, однако некоторые думают, что он не должен проводить оценку из-за возможного конфликта интересов [123]. Аналогичным образом, хотя было выражено общее мнение, что организации гражданского общества должны играть ключевую роль, некоторые из опрошенных заявили, что эти организации не должны проводить оценку без сильной поддержки со стороны местных властей. Некоторые опрошенные также согласились, что определенную роль, но не руководящую должно играть центральное правительство. Центральные органы власти считаются очень важными,

особенно когда вопросы, затрагиваемые в оценке, касаются более широкой основы, нежели один муниципалитет или регион» [123].

По мнению некоторых опрошенных, «необходимо содействовать активному участию, поручив каждой группе задействованных в процессе заинтересованных лиц конкретные роли и обязанности. Следует обеспечить максимальное включение, задействовав все заинтересованные организации и отдельных граждан» [123].

Принимая позицию ПРООН о привлечении максимального количества заинтересованных сторон при оценке государственного сектора, в разрабатываемой модели оценки удовлетворенности государственными программами следует учитывать как внешних, так и внутренних потребителей, предложенных в Корейском индексе NCSI (New Customer Satisfaction Index). Данный индекс предоставляет информацию об уровне удовлетворенности трех групп потребителей, к которым относятся население и адресаты реформ – внешние потребители, эксперты в области государственного управления и внутренние потребители – исполнители. Таким образом все группы потребителей будут использованы и при построении российской модели оценки.

Еще одним важным аспектом разрабатываемой методики является «определение и обеспечение консенсуса в отношении ключевой цели оценки удовлетворенности. Из-за многообразия потребностей различных заинтересованных сторон часто присутствует масса разных и иногда противоречивых целей. Группы, состоящие из представителей исполнительной власти, экспертов и представителей гражданского общества, могут сталкиваться с серьезными трудностями в формулировании одной или нескольких четких задач оценки удовлетворенности, которые вытекали бы из общего понимания ее цели» [123].

Многие практикующие аналитики склонны полагать, что процедура оценки удовлетворенности должна считаться, как минимум, инструментом развития и выйти за рамки понятия технократической и бюрократической процедуры по работе с определенными показателями. Таким образом, результаты оценивания должны служить информационным базисом для реализации разработанных стратегий и планов по развитию, помогать выявлять слабые места и упущенные возможности в

отношении реформирования управленческих процессов и стать фактографической основой для проведения политического анализа. Подобные оценки рекомендуют использовать для мобилизации ресурсов и активизации социальных возможностей, а также с целью повышения осведомленности всех сторон, заинтересованных в решении вопроса с целью достичь консенсуса по ряду приоритетных направлений.

Если индикаторы, которые показывают удовлетворенность от той или иной ГП, применят для сравнения различных мероприятий, успех проведенной работы будет зависеть от ряда факторов. В первую очередь необходима четкая нормативная база для проведения оценивания, причем этот момент необходимо в обязательном порядке согласовывать с органами власти на местном уровне, которая при этом институционализирована до определенной степени. Не лишним будет наличие общего соглашения по обмену опытом между отдельными регионами или несколькими отличающимися друг от друга ГП. Все это способствует благоприятным институциональным и политическим изменениям, повышению осведомленности участников и выходит далеко за рамки стандартного ранжирования [15]. В таких ситуация также рекомендована мобилизация граждан, которые могут оказывать необходимое давление на местные органы власти и муниципалитеты с целью обеспечения требующейся общественной поддержки. Таким образом, результаты уровня удовлетворенности, полученные в ходе оценки, удастся применить на практике, в рамках предпринимаемых действий [123].

Проанализированные выше методики предполагают общее понимание и здоровый консенсус в отношении оценки удовлетворенности в государственном секторе. Ожидаемые результаты являются главным ориентиром для внедрения методологии. Положительным моментом проанализированных методик является то, что существует возможность максимально увеличить достоверность, уместность и полезность оценки удовлетворенности применительно к государственным программам в России, при этом сравнивая текущую ситуацию с тем, что предпочтительно в будущем.

Еще одним важным вопросом наряду с определением групп потребителей и целей оценки является поиск и утверждение источников и инструментов для проведения

оценки удовлетворенности.

Оценки ГП на основе мнений потребителей (или других групп клиентов) предполагают, что «качество государственного управления определяют местные заинтересованные стороны. Ожидания, опыт и мнения определяются с помощью различных методов сбора данных, включая непосредственные опросы и фокус-группы» [123].

Учитывая особенности программного метода государственного управления в России и повышающейся гражданской активности населения, возможно использование комплексной оценки государственных программ на основе мнения многих заинтересованных сторон. При этом первоначально необходимо провести фокус-группы с экспертами с целью определения основных показателей оценки конкретной ГП, а также формулирования вопросов анкеты для групп «население», «эксперты» и «исполнители программы». Вторым этапом следует проводить количественный опрос всех указанных групп потребителей.

2.4 Разработка модели оценки удовлетворенности потребителей государственных программ в России на базе индекса NCSI

2.4.1 Разработка собственной модели оценки программы с учетом разных этапов ЖЦ

Сравнивая российскую и южнокорейскую методики оценки государственных реформ, мы приходим к выводу о полезности интеграции южнокорейских подходов в оценку государственных программ в России, так как это позволит оценивать деятельность Правительства в ограниченных временных рамках и по одному проекту (реформе) в целом на различных этапах ЖЦ. Очевидно, что это потребует определенной модификации методики, разработанной южнокорейскими специалистами. В частности, в инструкции по оценке государственных программ России присутствуют 4 раздела: отбор проблем, разработка, реализация, закрытие. В корейской системе оценке только три раздела: разработка содержания, процесс реализации, оценка результатов реформ. В связи с этим корейская модель может и

должна быть скорректирована в направлении более детальной классификации этапов реализации госпрограмм (рисунок 2.7). Кроме того, должны быть разработаны показатели измерения удовлетворенности для каждого этапа жизненного цикла и методы их расчета, а также обоснованы весовые коэффициенты, позволяющие получить интегральную оценку.

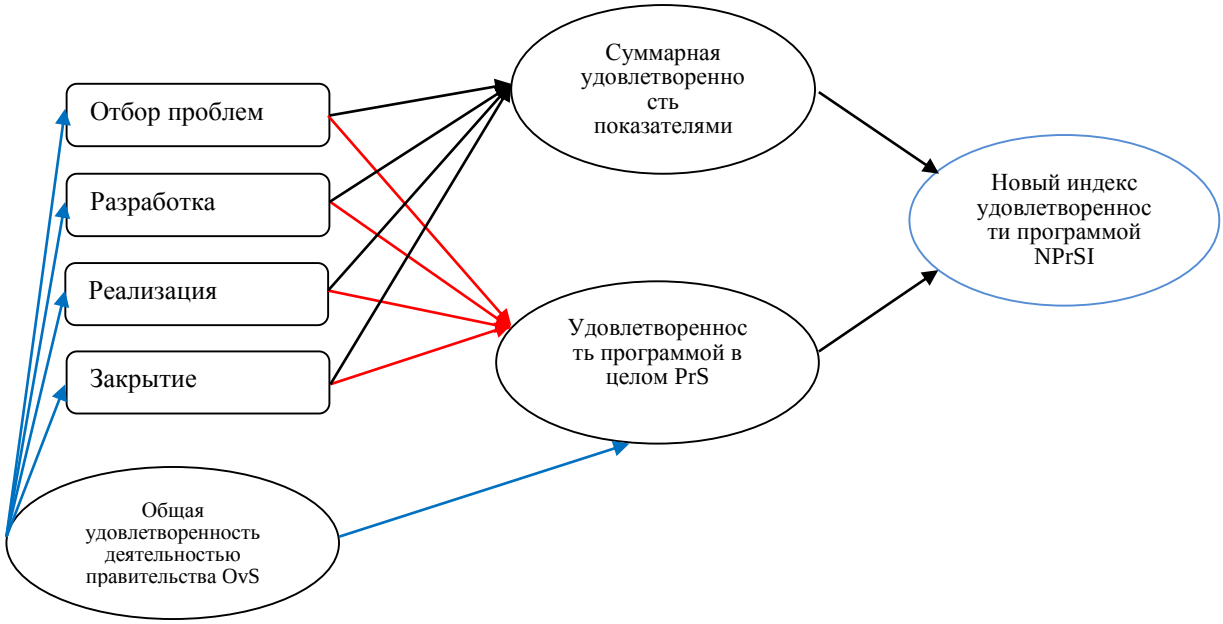

Рисунок 2.7 – Разработанная модель оценки государственных программ в России

По моему мнению, на первом этапе рассчитать коэффициенты нужно эмпирическим путем, а затем следует проверить их совпадение с оценками экспертов. Это поможет существенно повысить качество российской модели по сравнению с корейской.

Таким образом, предлагаемая нами модель позволит реально осуществлять оценку государственных программ на разных этапах жизненного цикла, учитывая причинно-следственные связи (как в модели CSI), но дополнительно отслеживая и мнение разных групп потребителей. Проведенные личные интервью с исследователями из числа экспертов в области государственного управления позволили сформировать опасения о том, что общая удовлетворённость или неудовлетворенность населения текущей ситуацией в стране может оказать определенное влияние на конечные

оценки по программе. В дополнение к этому исследования Г. Ван Разина и С. Ван Деваля подтверждают, что многие факторы начиная от порядка задания вопросов до общей оценки текущей ситуации могут повлиять на конечные оценки по удовлетворенности потребителей в государственном секторе [106]. В связи с этим было принято решение ввести в модель дополнительную измеримую переменную под названием «Удовлетворенность деятельностью Правительства». В дальнейшем при статистическом анализе данных в модели предполагается оценить влияние удовлетворенности деятельностью Правительства на удовлетворенность программой в целом и на оценку отдельных ее показателей. После чего полученный коэффициент влияния предполагается зафиксировать в итоговой модели индекса удовлетворенности с тем, чтобы иметь возможность сравнивать результаты по одной программе в различных регионах и в различные временные интервалы с учетом влияния политической составляющей удовлетворенностью деятельностью Правительства.

2.4.2 Корректировка и оценка полученных данных

После проведения статистического анализа и утверждения окончательной модели предполагается скорректировать полученную оценку удовлетворенности программой на величину индекса удовлетворенности Правительством. Весовые коэффициенты для индекса удовлетворенности деятельностью Правительства и для показателей оценки удовлетворенности программой предполагается рассчитать эмпирически на основе статистических методов анализа данных, полученных посредством опроса потребителей государственной программы.

Оценка государственной программы должна проводиться после каждого этапа ЖЦ программы, с целью повышения качества разрабатываемых программ, а также для того, чтобы иметь возможность корректировать или вовсе отказываться от программы при получении низких результатов оценки. Кроме того, в оценке эффективности программы должны участвовать все группы потребителей – заинтересованных лиц: разработчики программы – чиновники, исполнители программы – организации и учреждения и конечные потребители – население.

Для каждого из этапов ЖЦ программы необходимо определить показатели измерения, которые будут являться основными критериями при оценке программы на каждом из них. В таблице 2.7 представлена сравнительная характеристика показателей, используемых в корейской методике оценке реформ (слева) и в российской методике оценки государственных программ (справа). В других рассмотренных ранее методиках, отсутствует разделение на этапы ЖЦ, в связи с этим, они не включены в таблицу 2.7.

Таблица 2.7 – Сравнительная характеристика показателей оценки реформ в Корее и показателей оценки госпрограмм в России с учетом этапов ЖЦ программы

Корея (NCSI)		Россия (существующая методика оценки ГП)	
Этап ЖЦ	Показатели измерения	Показатели измерения	Этап ЖЦ
Разработка содержания	Отражение разнообразных интересов и мнений	Приоритетность (актуальность)	Проблема, цели и содержание программы
		Масштабность	
	Рациональность	Анализируемость (пок-ли и ср-ва проверки) Прогноз, методика	
	Результативность	Концепция	Стратегическое планирование и принципы реализации программы
		План	
		Индикаторы	
		Финансирование	
	Воспринимаемое качество	Эф-ть на этапе планирования и недостатки	
Процесс реализации	**Инициативность**	Информирование в СМИ	Управление программой и контроль за ходом ее выполнения
	Координация между различными органами и организациями исполнительной власти	Доп. средства привлечение, затраты на капремонт и НИОКР	
	Оперативность процесса реализации	Мониторинг и соблюдение сроков	
		Экономия текущая	
	Воспринимаемое качество процесса	Анализ дирекции программы	
		Экспертные проверки и недостатки	
Оценка результатов	**Количественные результаты**	Факт. результаты (сроки, достижение плана)	Результаты хода реализации программы
	Качественные результаты	Кач. результаты (продолжать ли программу)	
	Воспринимаемое качество результатов	Воспринимаемое качество результатов (от экспертов и аудиторов) и недостатки	

Из таблицы 2.7 видно, что все атрибуты корейской модели совпадают по смыслу с атрибутами методики оценки программ в России и являются их более укрупненными аналогами. Некоторые из них, такие как «результативность», объединяют несколько

атрибутов – «концепция», «план», «индикаторы», «финансирование» – из российской методики. А в «оперативность процесса реализации» из корейской модели можно включить «мониторинг и соблюдение сроков» и «текущую экономию» на этапе реализации программы в РФ. Кроме того, под «воспринимаемым качеством» вполне справедливо подразумевать «анализ дирекции программы», а также «экспертные проверки и выявленные недостатки». Единственный атрибут из российской модели, который не нашел своего аналога в корейской методике, – это «приоритетность, актуальность» отобранных проблем. На мой взгляд, это связано с тем, что разработчики корейской методики предполагали, что программы или реформы должны решать априори актуальные проблемы, стоящие в стране. С другой стороны, данный показатель можно включить в «рациональность», но так как в российской методике ему уделяется первоочередное место, то в разрабатываемой нами модели этот атрибут будет самостоятельным.

Следующим шагом было проведение интервью с экспертами, принимавшими участие в разработке Государственной программы. Для пилотного проекта была выбрана программа «Энергоэффективность и развитие энергетики» по ряду причин: во-первых, она является федеральной и реализуется на всей территории России, во-вторых, данная программа является приоритетной, то есть решающей наиболее острые вопросы экономики, кроме того, она относится к большой группе программ по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики», которое в наименьшей степени подвержено политическому влиянию в сравнении с другими направлений государственных программ. Важно отметить, что программы по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» имеют схожую структуру между собой и отличаются только сферами экономики и производства, на которые они направлены. К ним относятся программы: Развитие транспортной системы, Развитие судостроения на 2012 – 2020 гг., Развитие промышленности и повышение конкурентоспособности, Развитие рыбохозяйственного комплекса, Развитие лесного хозяйства на 2013 – 2020 гг., Развитие сельского хозяйства и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции и еще 11 программ. Дополнительным преимуществом при выборе программы «Энергоэффективность и

развитие энергетики» в качестве пилотной при исследовании послужил тот факт, что она является сравнительно новой, и многие элементы программы реализуются впервые, что дает возможность рассчитывать на большую достоверность полученных данных и более точный расчет эффекта от внедрения. Список экспертов, участвовавших в разработке и принятии программы «Энергоэффективность и развитие энергетики», представлен в таблице 2.8. Экспертам были предоставлены показатели, полученные в результате сравнения корейской модели и методики оценки госпрограмм в России. На основании экспертных данных было сформирован окончательный ряд укрупненных ключевых показателей оценки государственных программ в России с учетом ЖЦ программ, который представлен в таблице 2.9. Кроме того, эксперты крайне низко оценили качество разработки и реализации существующей программы «Энергоэффективность и развитие энергетики» и в числе основных недостатков программы отметили:

- несбалансированность нормативной правовой базы;
- отсутствие комплексной реализации политики энергосбережения;
- непрозрачность сферы из-за отсутствия консолидации и систематизации информации;
- отсутствие единой научно-исследовательской политики;
- проблема взаимодействия теплоснабжающих организаций с потребителями.

В качестве основных приоритетов совершенствования программы были выделены:

- реализация принципа прозрачности при осуществлении деятельности в сфере энергетики;
- взаимодействие с потребителями: переход к новому уровню работы, создание «системы качества»;
- внедрение такого индикатора оценки программы, как удовлетворенность населения надежностью и качеством услуг, рассчитанная на основании результатов опроса;
- создание Федерального научно-исследовательского центра по проблемам энергетики.

Все это подтверждает актуальность намеченного пути и выбранных методов анализа.

Таблица 2.8 – Список экспертов

Специализация	Наименование организации	ФИО	Должность
Электроэнергия и тепло	Консультативный Совет при Председателе Комитета Государственной Думы ФС РФ по энергетике	Тихоненко Юрий Федорович	Руководитель секции «Энергоэффективность и качество освещения»
Электроэнергетика	Энергетический институт им. Г.М. Кржижановского	Сапаров Михаил Исаевич	Руководитель
Теплоснабжение	НП «Российское теплоснабжение	Поливанов Василий Иванович	Генеральный директор
Водоснабжение и водоотведение	Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения (РАВВ)	Данилович Дмитрий Александрович	Председатель

Таблица 2.9 – Отобранные критерии оценки государственных программ на различных этапах ЖЦ в России

Этап ЖЦ	Показатели измерения
Отбор проблем	Рациональность Актуальность Масштабность
Разработка программы	Результативность Воспринимаемое качество
Реализация	Инициативность Отражение разнообразных интересов и мнений Оперативность процесса реализации Координация между различными органами и организациями исполнительной власти Воспринимаемое качество процесса
Результаты	Количественные результаты Качественные результаты Воспринимаемое качество результатов

Необходимо подробно описать каждый из атрибутов и определить, что в него включается, так как эти ключевые показатели будут использоваться при разработке анкеты для опроса экспертов и опроса населения.

Актуальность – один из показателей этапа отбора проблем. Он показывает, насколько остро стоит та или иная проблема и как важно ее решение в сложившейся

ситуации, насколько решение проблемы соответствует существующим приоритетам, определённым в рамках существующей государственной политики.

Рациональность – второй из показателей на этапе отбора проблем. Данный атрибут оценивает программу по следующим вопросам: содержится ли в программе решение проблемной ситуации, разработаны ли показатели и методика оценки, имеются ли средства проверки и прогнозирования результатов.

Масштабность – последний атрибут на этапе отбора проблем и отвечает на вопрос, насколько большой круг лиц, интересов и территорий охватывает данная программа.

Результативность – индикатор эффективности разработки программы, включающий в себя целый ряд показателей, таких как концепция программы, план и индикаторы его достижения, наличие источников финансирования.

Воспринимаемое качество разработки программы показывает, насколько эффективно проведено стратегическое планирование и какие недостатки выявлены на этом этапе.

Инициативность при реализации включает такие аспекты, как информирование о программе в СМИ, размещение во всеобщем доступе информационных материалов по программе, данных о финансировании и результатах мониторинга.

Координация между различными органами и организациями исполнительной власти подразумевает широкий спектр взаимодействий между различными звеньями исполнителей программы вплоть до муниципальных, частных организаций и граждан. Сюда также могут относится показатели привлечения дополнительного финансирования программы, а также эффективность затрат на капитальный ремонт и отдача от НИОКР.

Оперативность процесса реализации определяется на основании мониторинга выполнения программы, соблюдения сроков реализации, а также на основании текущей достигнутой экономии, если такая предполагается на этапе разработки.

Воспринимаемое качество процесса – это обобщённый субъективный показатель эффективности реализации программы, основанный на экспертных проверках и включающий недостатки, выявленные в ходе этих проверок.

Количественные результаты включают в себя фактические достигнутые результаты: соблюдение сроков, достижение планируемых показателей, получение какой-либо экономии.

Качественные результаты включают скрытые показатели, достигнутые в процессе реализации программы, которые невозможно измерить напрямую. В их число входит изменение мнения людей и моделей их поведения, улучшение качества жизни или восприятия какого-либо процесса (объекта), на основании данных показателей также принимается решение о продлении или закрытии программы.

Воспринимаемое качество результатов – это общая оценка результатов программы на основе личного субъективного мнения опрашиваемого, в том числе на основе мнений экспертов и аудиторских проверок.

С учетом полученных атрибутов обобщенная модель оценки государственных программ в России будет выглядеть следующим образом (рисунок 2.8).

В идеальных условиях оценка программы должна проводиться систематически после прохождения каждого этапа ЖЦ, но в нашем случае будет проведен опрос по двум подпрограммам, одна из которых находится на этапе реализации, а другая уже завершена. На основании опроса населения и полученных количественных данных планируется проверить взаимосвязь выбранных атрибутов с помощью корреляционного анализа, кроме того, факторный анализ поможет подтвердить или скорректировать сделанную совместно с экспертами группировку параметров по этапам жизненного цикла.

В качестве объектов исследования рассматриваются потребители государственных программ: внутренние – «разработчики и исполнители», «эксперты» и внешние потребители – «население». В качестве предмета исследования выступает удовлетворенность внутренних и внешних потребителей государственных программ.

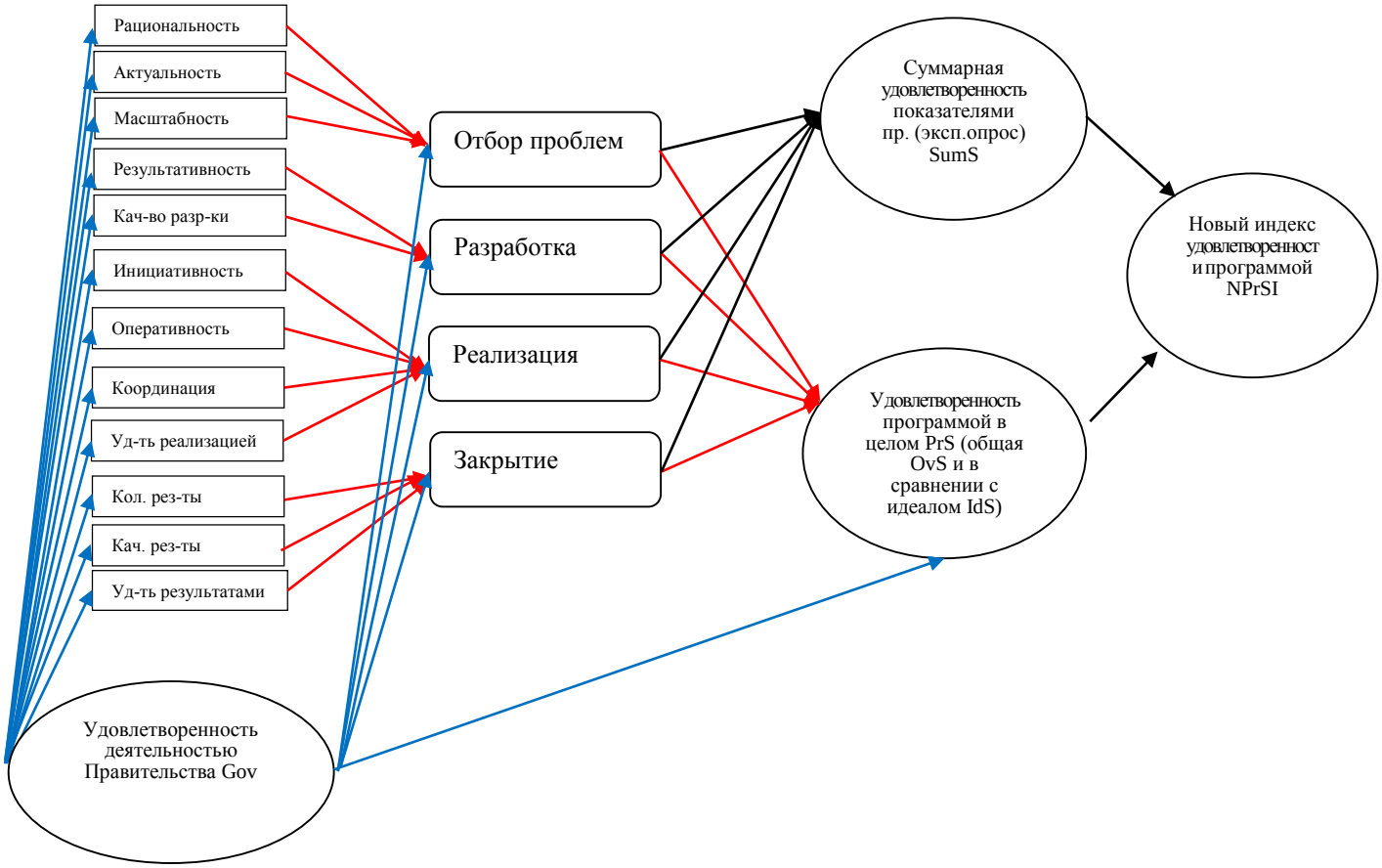

Рисунок 2.8 – Развернутая обобщённая модель оценки государственных программ в России

На основании предложенной методики были сформулированы следующие вопросы, которые необходимо будет подтвердить или опровергнуть в ходе эмпирического исследования.

Во-первых, необходимо проверить, влияет ли общая удовлетворенность деятельностью Правительства (Government – Gov) на удовлетворенность от каждого показателя программы (Indicator Satisfaction – IndS), к которым относятся Рациональность (Rat), Актуальность (Act), Масштабность (Mas), Результативность (Rez), Инициативность (Init), Оперативность процесса реализации (Oper), Координация (Coord), Удовлетиворенность реализацией (SatReal), Количественные результаты (KolRez), Качественные результаты (KachRez), Удовлетворенность результатами (SatRez)) и наУудовлетворенность программой в целом и в сравнении с идеалом (Overall Satisfaction – OvS и IdealSatisfaction – IdSat). Если зависимость

подтвердится, то в модели будет сохранена переменная удовлетворенность Правительством Gov, если нет, то Gov будет исключено из модели (в модели синяя стрелка) (рисунок 2.9). Далее необходимо выявить, существует ли влияние удовлетворенности показателями программы (Indicator satisfaction – IndS) на удовлетворенность программой в целом (Overall Satisfaction – OvSat). Если данная связь подтвердится, то рассчитанные коэффициенты корреляции определят меру зависимости между удовлетворенностью каждым показателем программы IndS и OvSat. Таким образом будут получены веса важности каждого показателя программы аналитическим, а не экспертным путем (в модели красная стрелка) (рисунок 2.9).

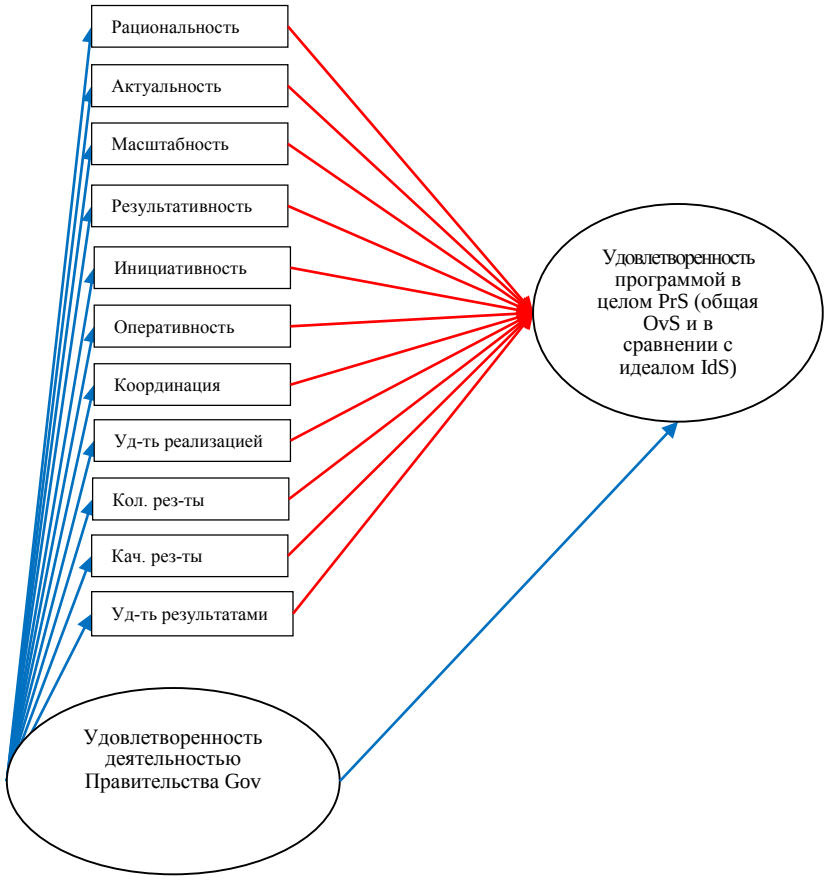

Рисунок 2.9 – Модель структурного уравнения по первой гипотезе

Во-вторых, необходимо изучить влияние общей удовлетворенности деятельностью Правительства (Government – Gov) на каждом этапе ЖЦ программы (отбор проблем, процесс реализации, оценка реализации и оценка результатов

(LifeCycle Satisfaction – LcS)) и на удовлетворенность программой в целом и в сравнении с идеалом (Overall Satisfaction – OvS и IdealSatisfaction – IdSat). Кроме этого, на втором этапе будет изучаться влияние удовлетворенности показателя и программы рациональность, масштабность, результативность, инициативность, оперативность процесса реализации, координация, количественные результаты, качественные результаты (Indicator satisfaction – IndS) на удовлетворенность на каждом этапе ЖЦ программы (LifeCycle Satisfaction – LcS). Следущим шагом будет изучение зависимости между удовлетворенностью на каждом этапе ЖЦ программы (LifeCycle Satisfaction – LcS) с удовлетворенностью программой в целом (Program Satisfaction – PrS) (в модели красные стрелки) (рисунок 2.10).

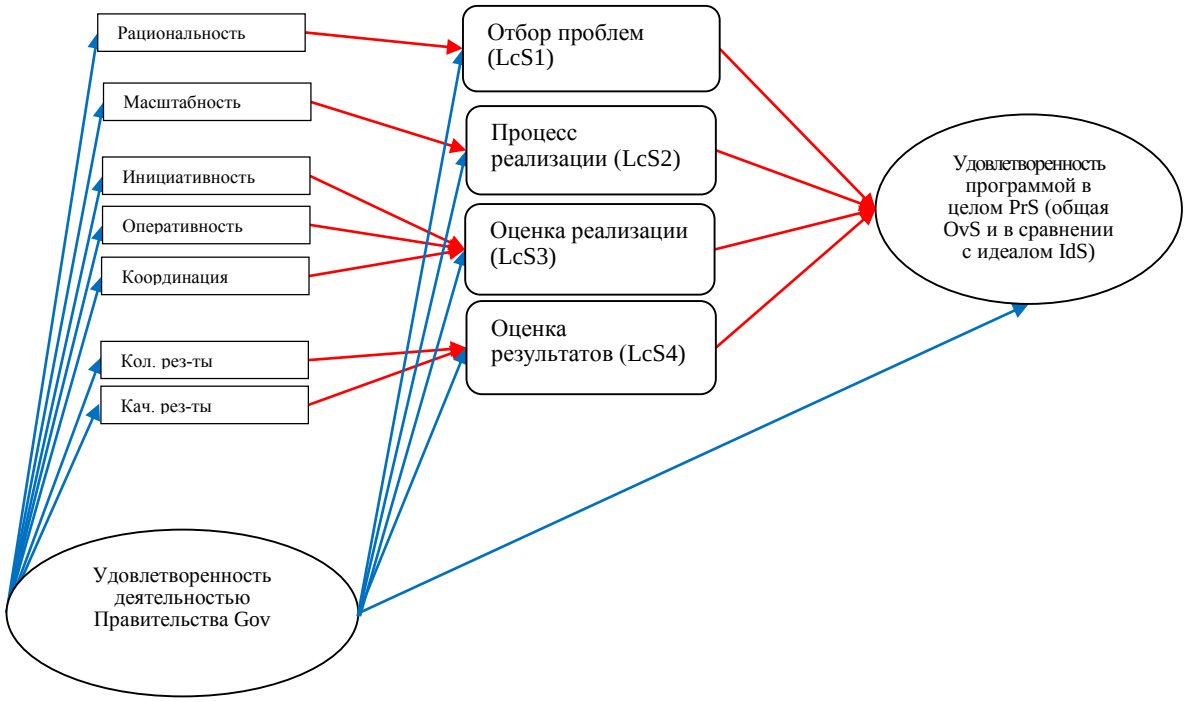

Рисунок 2.10 – Модель структурного уравнения по второй гипотезе

В-третьих, необходимо проверить предположение о том, что показатели удовлетворенности на каждом этапе ЖЦ программы (LifeCycle Satisfaction – LcS) могут быть выявлены аналитическим методом как латентная переменная на основании ответов респондентов по каждому показателю программы (Indicator Satisfaction – IndS) (рисунок 2.11) (в модели отмечены зеленым цветом).

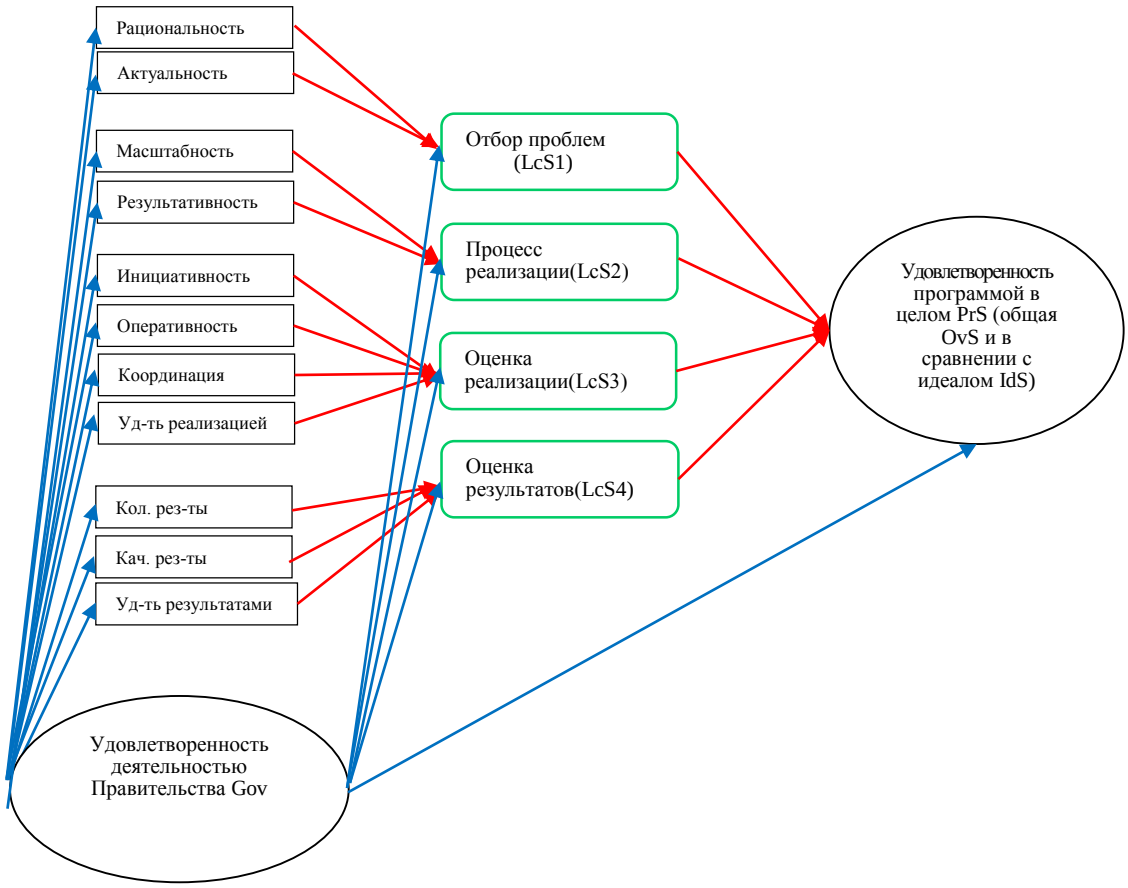

Рисунок 2.11 – Модель структурного уравнения по третьей гипотезе

С учетом всех вышесказанных условий был разработан дизайн исследования для тестирования методики по двум группам потребителей: внутренние – «Исполнители», «Эксперты», внешние потребители – «Клиенты». Первоначально будет проводится пилотное исследование по группе «Исполнители» и «Эксперты» с целью опробования подготовленного инструментария. Данное полевое исследование позволит доработать методику для проведения масштабного опроса и более точно определить:

- показатели для каждого этапа ЖЦ;
- вопросы по каждому показателю для различных групп потребителей;
- предполагаемые веса по этапам ЖЦ;
- влияние каждого этапа на общую удовлетворенность;
- целесообразность предложенных гипотез.

По завершении опробования, если потребуется, будет доработана данная методика и предложена для широкомасштабного полевого исследования на территории города Хабаровска.

При анализе полученных количественных данных будут использоваться корреляционный и факторный анализ для выявления взаимосвязей между атрибутами и объединение их в группы наиболее влияющих факторов. Кроме того, будет применен метод моделирования структурными уравнениями, в частности следующие методики: анализ путей, конфирматорный факторный анализ и непосредственно структурное моделирование. Выбор данного метода по сравнению с классической регрессией обусловлен тем, что он дает возможность составлять одновременно несколько уравнений регрессии и объединять их в систему, при этом присутствует возможность учета корреляционных и факторных взаимосвязей в системе.

Преимущества разрабатываемой модели заключаются в том, что в ней удовлетворенность оценивается на каждом этапе ЖЦ программы, в оценке участвуют различные группы потребителей, а взаимосвязи между элементами модели будут вычислены эмпирическим путем, и определены причинно-следственные связи между ними.

Новизна модели состоит из следующих элементов:

1. Предпринята попытка выявить связи между элементами модели эмпирическим путем, что отсутствует в Корейском индексе, где эксперты самостоятельно присваивают весовые коэффициенты для для каждого элемента модели. Идея заключается в анализе данных и выявлении взаимосвязей между элементами модели и выяснением характера и силы связей, по аналогии с американской моделью индекса ACSI.

2. В модель вводится новый параметр оценки – ожидания потребителей – через измерение индекса удовлетворенности деятельностью Правительства. Данный параметр введен на основании того предположения, что отношение к Правительству может существенно влиять на результат оценки государственных программ в России. В модели Корейского индекса параметр ожидания отсутствует.

Для первоначального исследования будут выбраны две подпрограммы в области энергосбережения, находящиеся на разных этапах жизненного цикла: на этапе реализации – подпрограмма по установке приборов учета, завершенная подпрограмма – внедрение энергосберегающих ламп вместо ламп накаливания. Программа энергосбережения выбрана неслучайно, так как, во-первых, она является федеральной и реализуется во всех регионах, во-вторых, является приоритетной, то есть наиболее актуальной на сегодняшний момент и решающей ключевые вопросы страны, в-третьих, в отличие от других программ, проводится нерегулярно и имеет четкие временные ограничения, что предоставляет возможность с большей точностью рассчитать эффект. Кроме того, данная программа наименьшим образом подвержена влиянию переменной «доверие власти» и затрагивает как внутренних, так и внешних потребителей государственных программ.

Заключение по главе

Подводя итог нашего анализа, можно заключить, что тенденция по созданию работающих на постоянной основе систем оценки качества государственных услуг явно прослеживается как в развитых, так и развивающихся странах мира. Проведенный сравнительный анализ позволил выявить основные различия моделей оценки разных стран, а также выделить преимущества и недостатки каждой методики. На основе полученных данных была сформирована модель оценки государственных услуг в России, с учетом всех сильных сторон, а также специфики российского государственного управления в сфере государственных программ. Для разработанной методики были сформулированы основные гипотезы, которые будут проверены в ходе предстоящего эмпирического исследования с участием двух групп потребителей.

ГЛАВА 3 ИССЛЕДОВАНИЕ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ РАЗЛИЧНЫХ ГРУПП ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТЬ И РАЗВИТИЕ ЭНЕРГЕТИКИ»

3.1 Основные характеристики и особенности государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики»

Как говорилось во второй главе, для разработки и тестирования методики была выбрана программа «Энергоэффективность и развитие энергетики» из направления госпрограмм под названием «Инновационное развитие и модернизация экономики». Этому способствовал ряд особенностей данной программы, в числе которых новизна ее элементов, низкая подверженность влиянию политических факторов на результат, приоритетность и четкие ограничения по времени, так как данная программа реализуется впервые и имеет конкретные сроки своего завершения. В России ранее реализовывались схожие программы, но их сходство было обусловлено исключительно названием, при этом содержание реализуемых ранее программ имело больше рекомендательный характер, нежели включало обязательные меры, направленные на существенные изменения ситуации в энергетике. Кроме того, программа «Энергоэффективность и развитие энергетики» имеет схожую структуру построения и реализации с другими программами по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики», что дает возможность использовать полученные результаты при разработке модели оценки удовлетворенности потребителей программы при работе с другими государственными программами из этого направления. Основным нормативным актом, регламентирующим содержание программы энергосбережения, является Государственная программа РФ «Энергоэффективность и развитие энергетики» на 2013 – 2020 годы, принятая 3 апреля 2013 г. № 512-р, в которой утверждены основные положения политики энергосбережения в России [113].

Согласно Государственной программе, под политикой энергосбережения в Российской Федерации понимается «система целей и задач органов государственной

власти по повышению энергетической эффективности для секторов экономики, создание условий и использование механизмов стимулирования их достижения».

Содержание политики энергосбережения раскрыто через девять различных задач, начиная от снижения доли энергетических издержек и вредных выбросов до формирования целостной и эффективной системы управления энергосбережением и повышением энергетической эффективности на основе комплексного развития инфраструктуры [113].

Анализ данного документа показывает, что он не позволил четко определить содержание политики энергосбережения России. «Содержание основных положений оказалось недостаточным для создания полноценной законодательной основы эффективного осуществления политики энергосбережения, поскольку состав задач, поставленных перед федеральными органами государственной власти, исключительно широк и неконкретен.

Нечеткость и неконкретность государственных установок государственной политики энергосбережения не способствуют определению государством стратегических приоритетов, снижают эффективность прогнозов потребления энергоресурсов, концепций и программ экономического развития» [113].

Основной целью политики энергосбережения является снижение энергоемкости валового внутреннего продукта за счет реализации мероприятий Программы и формирование в России энергоэффективного общества.

В настоящее время «государственные программы (ГП) остаются одним из механизмов федеральной экономической политики, обеспечивающим решение проблем стратегического характера. Особая роль ГП определяется тем, что программы в силу своего инвестиционного характера, в принципе, способны оказывать реальное позитивное влияние на структурную перестройку экономики при условии оптимального выбора направлений использования выделенных на их реализацию финансовых ресурсов» [113].

Начиная с 1993 г. на федеральном уровне приняты 15 федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, 22 постановления Правительства Российской Федерации, 24 отраслевых нормативных акта по вопросам

энергосбережения, большая часть из них подготовлена и внедрена Минтопэнерго России. Переход к осуществлению государственных программ энергосбережения появился в середине 1998 году в связи с разработкой и принятием федеральной программы, имевшей статус государственной программы и получавшей федеральное финансирование, под названием «Энергосбережение России на 1998 – 2005 годы». Ее основными заказчиками были Министерство топлива и энергетики РФ и Государственный комитет РФ по жилищной и строительной политике. Расходы на бюджетное финансирование программы составили 1,6 трлн руб. в ценах 1995 года, что составило 3 % от объема затрат на программу [7].

Федеральная программа «Энергосбережение России» определила ключевые векторы эффективного использования энергетического потенциала страны, к которым относятся:

–дальнейшее развитие законодательства в сегменте энергосбережения, установление обоснованных лимитов потребления энергии и топлива как в денежном, так и в физическом выражении федеральными структурами для комплексного обеспечения учреждений бюджетного сегмента;

– реализация основных положений утвержденных программ на муниципальном, региональном и отраслевом уровнях;

– изучение уровня потребления ТЭР в соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об энергосбережении»;

– проведение работ по оснащению необходимого числа потребителей приборами для учета уровня расхода энергетических ресурсов, а также проработка внедрения механизмов сбережения энергии на всех доступных уровнях;

– развитие отечественных зон с высоким уровнем энергетической эффективности, которые реализуются в рамках масштабного проекта ООН под названием «Энергоэффективность 2000»;

– расширение процессов сотрудничества в международной сфере программ по энергосбережению, в частности проектов, которые финансируются зарубежными инвесторами;

– в приоритете и реализация функций Госэнергонадзора в рамках повышения эффективности в процессе использования энергетических ресурсов [116].

Начиная с 2006 года Правительство РФ начало пересмотр принципов реализации и ужесточение механизмов отбора проблем, которые подлежат решению посредством ФП. Одним из таких принципов стал отказ от распыления денежных средств, направляемых на реализацию ФП, и концентрирование федерального финансирования на решение ключевых, имеющих федеральное значение проблем.

Анализ реализации федеральной программы «Энергосбережение России» за 1998 – 2005 годы позволил дать оценку происходящим в энергосбережении позитивным изменениям. Обобщающим показателем наметившихся положительных тенденций в вопросах энергоэффективности в ТЭК явилось то, что в 1998 году впервые удалось остановить рост расходов топлива на производство электроэнергии и тепла, сократить расход газа на собственные нужды предприятий РАО «Газпром», снизить удельный расход электроэнергии на передачу нефти по магистральным трубопроводам [7].

Результаты программы показали, что Минтопэнерго России перевело энергосбережение «из стадии формирования идеологии в плоскость чисто практических действий» [7].

ФП «Энергосбережение России» стала эффективным инструментом проведения энергосберегающей политики по экономическим, технологическим и социальным задачам она находилась в числе других приоритетных программ выхода страны из кризиса. Задание по экономии энергетических ресурсов было выполнено на 80 – 85 %, несмотря на явно недостаточную поддержку со стороны государства.

Результаты анализа показывают, что ФП являются актуальным и востребованным механизмом проведения структурных преобразований в экономическом развитии Российской Федерации. В то же время эффективность их реализации не всегда находится на высоком уровне.

Тем не менее ряд проблем остается нерешенным, в том числе и проблемы оценки государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики».

Для выяснения основных проблем и оценки качества государственной программы был проведен качественный опрос по группе «Эксперты», в которую входили четыре человека, которые участвовали непосредственно в разработке программы и в обсуждении программы на экспертной сессии в Аналитическом центре при Правительстве РФ, и группе «Исполнители», в которую были включены два руководителя департаментов по энергоэффективности и советник министра по вопросам энергетики, то есть непосредственные кураторы и исполнители программы на высшем уровне (таблица 3.1).

Таблица 3.1 – Список экспертов и исполнителей для интервью

Группа	**Специализация**	**Наименование организации**	**ФИО**	**Должность**
Эксперты	Электроэнергия и тепло	Консультативный Совет при Председателе Комитета Государственной Думы ФС РФ по энергетике	Тихоненко Юрий Федорович	Руководитель секции «Энергоэффективность и качество освещения»
Эксперты	Электроэнергетика	Энергетический институт им. Г.М. Кржижановского	Сапаров Михаил Исаевич	Руководитель
Эксперты	Теплоснабжение	НП «Российское теплоснабжение	Поливанов Василий Иванович	Генеральный директор
Эксперты	Водоснабжение и водоотведение	Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения (РАВВ)	Данилович Дмитрий Александрович	Председатель
Исполнители	Энергетика и энергоэффективность	Министерство энергетики	Павел Алексеевич Пупасов	Замдиректора Департамента энергоэф-фективности и ГИС ТЭК
Исполнители	Электроэнергетика	Министерство энергетики	Сон Ир Ли	Советник замминистра по энергоэффективности ГИС ТЭК
Исполнители	Теплоснабжение	НП «Российское теплоснабжение	Александр Николаевич Митрейкин	директор Департамента энергоэффективности ГИС ТЭК

Опрошенные эксперты выделили ряд недоработок, среди которых особое место занимают проблемы, связанные с оценкой программы и работой с конечными потребителями (таблица 3.2). Кроме того, эксперты крайне низко оценили качество разработки и реализации существующей программы энергосбережения и в числе основных недостатков программы отметили:

- несбалансированность нормативной правовой базы по вопросам развития энергетики, начиная с федерального уровня и заканчивая уровнем муниципальных образований. Несогласованность и проблемы присутствуют внутри отрасли: наблюдается ряд неурегулированных вопросов, неоднозначность толкования отдельных норм или их противоречивость на фоне численной избыточности, также не определен ряд необходимых в секторе терминов. Присутствуют межотраслевые проблемы: несогласованными являются нормы о теплоснабжении и нормы о горячем водоснабжении, наблюдается несовершенство законодательства в части управления многоквартирными жилыми домами, эти проблемы вызывает отсутствие баланса между законодательством о теплоснабжении и градостроительными нормами, нормами земельного законодательства. Приведенный перечень не является исчерпывающим;
- отсутствие комплексной реализации политики при развитии энергетики. Систематически наблюдаются «точечные» решения проблем, отсутствие государственной стратегии развития отрасли. Кроме этого, отсутствует единый центр ответственности за развитие отрасли, нет систематизированного представления о проблемах в секторе в регионах и муниципалитетах. Системы теплоснабжения в муниципальных образованиях развиваются хаотично, зачастую отсутствует единый диспетчерский центр;
- непрозрачность сферы из-за отсутствия консолидации и систематизации информации. Полная и систематизированная информация по сложившейся ситуации в системах энергоснабжения и по России в целом, по отдельным регионам и муниципальным образованиям в настоящее время отсутствует. Есть множество информации, тем не менее она разрозненна, не согласована между собой. Причинами, с одной стороны, является то, что органы исполнительной власти получают данные от организаций по множеству форм (некоторая информация направляется одновременно в несколько органов исполнительной власти), с другой стороны, отсутствие единого центра консолидации отчетных данных приводит к тому, что нет возможности в короткие сроки получить объективную и полную информацию;

- отсутствие единой научно-исследовательской политики. Современное развитие технологий позволяет создавать эффективные и безопасные системы энергоснабжения, тем не менее на практике не происходит повсеместного внедрения исключительно современных технологий. Не осуществлен переход в нормативно-технических документах по строительству и реконструкции от требований частных технических характеристик к общим требованиям энергоэффективности. При новом строительстве продолжается применение неэнергоэффективных решений. При отсутствии системной научно-исследовательской политики на уровне муниципалитетов затруднительно отслеживать новые технологии, а также оценивать те технологические решения, которые внедряются при обновлении оборудования;
- проблема взаимодействия энергоснабжающих организаций с потребителями. У энергоснабжающих организаций отсутствуют стимулы учитывать нужды конечных потребителей, вдобавок отсутствует система качества. Потребитель энергии не является равноправной стороной договорных отношений, он вынужден оплачивать и обоснованные, и необоснованные издержки производителей;
- проблема оценки и взаимодействия с потребителем также влияет на формирование тарифов. К основным проблемам тарифного регулирования можно отнести общую несбалансированность и несогласованность регулирования. Цели, ставящиеся на разных уровнях производственного процесса, зачастую противоречат друг другу. Отсутствуют эффективные механизмы стимулирования энергосбережения и сокращения издержек, дополнительным ограничением является непрозрачность ключевых процедур регулирования. Кроме того, проблемой является ориентация текущего регулирования только на индексы изменения тарифов, а не их абсолютную величину.

В качестве основных приоритетов совершенствования программы экспертами были выделены:

- реализация принципа прозрачности при осуществлении деятельности в сфере энергетики;
- переход к новому уровню работы на этапе «потребитель – поставщик»: руководство критериями надежности и качества;

Таблица 3.2 – Ключевые проблемы и возможные решения по совершенствованию текущей системы оценки государственных программ (на основе интервью с экспертами)

Тенденции	Проблемы	Решение
Изменение структуры бюджетирования (переход к ГП)	Система оценки не увязана с целями	Создание системы оценки программ, отвечающей целям программы
Сокращение горизонта планирования	Увеличение бюджетных расходов	Переход на долгосрочное сотрудничество «потребитель – поставщик» через учет мнений конечных потребителей
Усложнение системы оценки	Трудность выбора нужных показателей	Внедрение индикатора удовлетворенность населения в качестве показателя качества и надежности
Изменение государственной политики по энергоэффективности	Система оценки не учитывает показатель информированности населения	Создание системы оценки, учитывающей мнение и информ-ть населения

- внедрение такого индикатора оценки программы, как удовлетворенность населения надежностью и качеством услуг, рассчитанная на основании результатов опроса. При этом определение показателей качества и надежности при оказании энергетических услуг организациям потребителям возлагается на Министерство энергетики;
- создание Федерального научно-исследовательского центра по проблемам энергетики;
- создание системы информирования населения о возможностях повышения уровня энергоэффективности.

После личного интервью с «Экспертами» был проведен качественный опрос группы «Исполнители», что помогло выявить дополнительный ряд проблем существующей программы.

Советник замминистра по энергоэффективности и ТЭК Ли Сон Ир разъяснил, что ранее по каждой проблеме в сфере энергетики была программа, в связи с этим присутствовало дублирование определенных областей и запрашиваемых ресурсов, это усложняло оценку, так как было невозможно определить, какое из мероприятий и в какой программе повлияло на изменение конкретного показателя. Сейчас все подпрограммы объединены в единую общую программу «Энергоэффективность и

развитие энергетики», что привело к появлению агрегированных крупных показателей эффективности, но при этом возникла проблема получения частных показателей, что, в свою очередь, сделало невозможным системную оценку программы. В настоящий момент вокруг программы энергосбережения сложилась ситуация, что есть десять укрупненных показателей, которые учитываются, а «за остальное никто не отвечает». По мнению Ли Сон Ира, параметров оценки должно быть больше, возникает вопрос, какие показатели добавить и как их формировать.

По вопросу участия населения в оценке программ советник замминистра упомянул такую систему общественного контроля, как «Открытое правительство»: «В этом объединении эксперты разбираются в самых главных и общих вопросах, а что касается более конкретных показателей и индикаторов, тут дело обстоит иначе». Это служит подтверждением тому, что в настоящий момент в России нет эффективной системы оценки программ с участием конечных адресатов и населения.

Ли Сон Ир отметил, что в текущих обстоятельствах государственные программы – это система распределения бюджета, а не механизм оценки. При этом существует фонд научных исследований при Министерстве энергетики, который разрабатывает ключевые индикаторы успеха (KPI) для программы, такие как снижение энергоемкости, количество патентов и др. Тем не менее, по мнению советника замминистра энергетики, эти показатели являются вспомогательным инструментом, который особой роли в оценке результатов программы не играет. Сейчас основную роль в оценке программы выполняют чрезмерно укрупненные показатели и личная ответственность исполнителей за решение определенных задач в рамках программы.

В дополнение к уже названым проблемам чиновники из группы «Исполнители» отметили отсутствие в программах конкретного показателя энергоэффективности. Было отмечено, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 67 от 20 февраля 2010 года нет единого органа, который бы вырабатывал унифицированную политику энергосбережения. В настоящее время Министерство энергетики вырабатывает систему мероприятий и показателей для семи отраслей: ЖКХ, образование, здравоохранение, оборона, транспорт, промышленность и сельское хозяйство. При этом с вступлением в силу Бюджетного кодекса с 1 января 2014 года

все муниципальные образования определяют свои показатели оценки, требования и бюджетные лимиты без участия Министерства энергетики. Все опрошенные из департамента энергоэффективности заявили, что необходима разработка новой системы, которая бы определяла ясные критерии оценки и собирала информацию со всех региональных программ энергосбережения, объединяя их в единую систему и замыкая результаты на Министерство энергетики.

На основании полученных данных была разработана анкета для количественного опроса как населения – конечных потребителей услуг (Приложение А), так и специальная форма для группы «Экспертов» и «Исполнителей» (Приложение Б). Обе анкеты были составлены таким образом, что каждому атрибуту программы соответствовал отдельный вопрос, который замерял уровень качества или степень удовлетворенности данным показателем. Для оценки использовалась дискретная шкала с описанием и пронумерованными баллами, например: «Отметьте по 10-ти бальной шкале, где 1 – совсем неважно, 10 – очень важно».

Часть «Экспертов» и «Исполнителей» по тем или иным причинам не смогли заполнить анкету, при этом все эксперты заметили, что существующая программа «Энергоэффективность и развитие энергетики» требует доработки, профессионального аудита и ее потенциал может быть существенно повышен. Тем не менее некоторые из «Экспертов» и «Исполнителей» ответили на все вопросы анкеты, тем самым провели ее тестирование и помогли доработать анкету для проведения масштабного опроса населения. В дальнейшем при внедрении методики планируется сделать ответы на вопросы анкеты обязательным требованием для группы «Эксперты» и «Исполнители» программы.

3.2 Методика проведения опроса по измерению удовлетворенности потребителей государственной программы

3.2.1 Какие целевые группы оценивались

Для проведения опроса была разработана методика, которая включала ряд этапов. На первом этапе необходимо было определить объекты исследования.

Объектом исследования являлись потребители государственных программ. К ним относились две группы – внутренние потребители «исполнители» и «эксперты и разработчики» и внешние потребители «население».

В группу «Исполнители» включены высшие государственные служащие, участвовавшие в исполнении программы «Энергоэффективность и развитие энергетики», осуществляющие контроль за ходом ее реализации и работающие в Департаменте энергоэффективности и ГИС ТЭК.

В качестве «Экспертов» были выбраны специалисты в различных областях энергетики, которые участвовали в написании программы, а также присутствовали на экспертных сессиях при принятии программы в Аналитическом центре при Правительстве РФ. Полный список представлен в таблице 3.1. По данным группам проводилось качественное исследование с целью уточнения ключевых вопросов и доработки анкеты для самой обширной группы внешних потребителей «Население», после чего проводилось тестирование анкеты.

В качестве географического ограничения для опроса населения был выбран г. Хабаровск. Этот город выбран неслучайно, он удален от центральной части России, является самостоятельным и обладает развитой структурой министерств, таким образом, в какой-то мере обособлен и может являться уменьшенной моделью всего государства. Кроме того, исторически сложилось, что многие нововведения, связанные с государственным управлением, тестировались на ряде городов, в которые входил и Хабаровск (например проведение экспериментов по ЕГЭ). Важно отметить, что в данном городе подпрограмма энергосбережения, связанная с установкой приборов учета в квартирах, еще находится на этапе реализации, а подпрограмма по замене ламп на энергосберегающие уже завершена, что позволяет сделать оценку двух подпрограмм на различных этапах ЖЦ. Данные факторы также обусловили выбор именно этого города для проведения опроса населения.

3.2.2 Поле выборки

Важным этапом исследования является разработка выборочного плана. Для этого необходимо определить генеральную совокупность, метод обследования, контур

выборки, метод формирования выборки и объем выборки таким образом, чтобы располагать надежной и достоверной информацией.

По официальной статистике Хабаровскстат, на 2014 год в городе проживает 601 043 человек. По возрастному и половому составу структура населения города Хабаровска почти полностью совпадает с возрастно-половой структурой городского населения России в целом, это служит еще одним фактором в пользу выбора города Хабаровска для проведения первого полевого исследования (таблица 3.3). Отклонение по всем категориям в возрастной структуре составляет от 0 до 0,7 % за исключением категории «население старше 70 лет», где отклонение составляет 1,6 %. По половому составу отклонение между долей мужского и женского населения в Хабаровске по сравнению с Россией составляет 0,5 %, что также является допустимой погрешностью. На основании этого можно полагать, что результаты опроса при соблюдении всех процедур и случайности выборки могут быть перенесены на всю генеральную совокупность, то есть все население России.

Основной целью опроса является изучение удовлетворенности населения государственной программой «Энергоэффективность и развитие энергетики» в части подпрограммы для ЖКХ по установке приборов учета и энергосберегающих ламп в квартирах. В связи с этим, объектом исследования будут являться домохозяйства (семьи), а именно собственники или пользователи квартир, кто осуществляет расчет за коммунальные платежи. За генеральную совокупность данного исследования были приняты жители г. Хабаровска, проживающие в собственных квартирах или совместно со своими родственниками, поскольку именно эта группа обладает необходимой информацией для исследования. В связи с тем, что число элементов генеральной совокупности очень велико, принято использовать метод выборочного обследования. С целью исключения повтора полученных данных предполагается собирать информацию методом телефонного опроса по стационарным номерам телефонов. Таким образом, за один телефонный звонок будет получено мнение от одного домохозяйства (семьи), что сделает результаты опроса более репрезентативными. В таком случае контур выборки включает все стационарные телефоны города Хабаровска. По данным из официального телефонного справочника

города Хабаровска на 2013 год, число стационарных телефонов составляет 43 325 номеров. Для формирования выборки будет использоваться вероятностный метод «случайных чисел» без повтора.

Таблица 3.3 – Возрастно-половая структура населения городского населения России и города Хабаровска*

	Россия 2013				Хабаровск 2014			
Годы	**Все городское население, тыс. человек**	**В общей численности населения, процентов**			**Все население, тыс. человек**	**В общей численности населения, процентов**		
		всего	**мужчины**	**женщины**		**всего**	**мужчины**	**женщины**
Всех возрастов	106118	100%	46,3%	53,7%	601	100%	46,8%	53,2%
Моложе трудоспособного	16916	15,9%	н/д	н/д	97	16,1%	51,4%	48,6%
Трудоспособного возраста	64713	61,0%	н/д	н/д	369	61,4%	52,2%	47,8%
Старше трудоспособного	24489	23,1%	н/д	н/д	135	22,5%	28,7%	71,3%
В том числе, по возрастам:								
0-4	6137	5,8%	н/д	н/д	66003	6,0%	6,6%	5,5%
5-9	5253	5,0%	н/д	н/д	54664	5,0%	5,5%	4,6%
10-14	4643	4,4%	н/д	н/д	46149	4,2%	4,6%	3,9%
15-19	5163	4,9%	н/д	н/д	55242	5,0%	5,6%	4,6%
20-24	8398	7,9%	н/д	н/д	94487	8,6%	10,0%	7,4%
25-29	9635	9,1%	н/д	н/д	102614	9,4%	10,3%	8,6%
30-34	8778	8,3%	н/д	н/д	92414	8,4%	9,1%	7,9%
35-39	8005	7,5%	н/д	н/д	85835	7,8%	8,3%	7,5%
40-44	7178	6,8%	н/д	н/д	78562	7,2%	7,4%	7,0%
45-49	6937	6,5%	н/д	н/д	67301	6,2%	6,2%	6,1%
50-54	8286	7,8%	н/д	н/д	74218	6,8%	6,6%	6,9%
55-59	7611	7,2%	н/д	н/д	72338	6,6%	6,0%	7,2%
60-64	6518	6,1%	н/д	н/д	70542	6,4%	5,5%	7,3%
65-69	3433	3,2%	н/д	н/д	45691	4,2%	3,4%	4,9%
70 и более	10143	9,6%	н/д	н/д	88007	8,0%	4,9%	10,8%

Следующим шагом после определения контура выборки является расчет объема выборки, который возможно осуществить различными способами. Первоначально объем выборки был определен на базе статистического анализа [10]. Данный подход базируется на определении минимального допустимого объема выборки из расчета определенных требований к уровню надежности и достоверности будущих результатов. Объем выборки на основе расчета доверительного интервала определяется по формуле:

$$n = \frac{z^2 pq}{e^2}, \qquad (1)$$

где n – объем выборки;

z – нормированное отклонение, определяемое исходя из выбранного уровня доверительности;

p – вариация для выборки;

q = (100 – p);

e – ошибка выборки.

Принимая вариацию, равную 50 %, при которой достигается максимальная изменчивость, что является наихудшим случаем; точность, равную ± 6 %, при 95 %-ном уровне доверительности (z = 1,96), объем выборки будет рассчитываться следующим образом:

$$n = \frac{1{,}96^2 (0{,}5 \cdot 0{,}5)}{0{,}06^2} = 266. \qquad (2)$$

Если предположить, что генеральная совокупность имеет нормальное распределение, ее размах приближенно равен 6σ (то есть $\pm 3\sigma$ в окрестности математического ожидания), где σ – стандартное отклонение. Следовательно, стандартное отклонение приближенно равно одной шестой части диапазона и составляет 0,17. Формула принимает вид:

$$n = \frac{z^2 \sigma^2}{e^2} = \frac{1{,}96^2 \cdot 0{,}17^2}{0{,}06^2} = 31. \qquad (3)$$

Третий вариант расчета был сделан на основании того факта, что выборка бесповторная, контур выборки (N) составляет 43 325 элементов, точность равна ± 6 %, при 95 %-ном уровне доверительности (z = 1,96) и максимальной изменчивости (p=50 %). Объем выборки будет рассчитываться по формуле:

$$n = \frac{z^2 \sigma^2 N}{e^2 N + z^2 \sigma^2} = \frac{1{,}96^2 \cdot 0{,}5^2 \cdot 43325}{0{,}06^2 \cdot 43325 + 1{,}96^2 \cdot 0{,}5^2} = 265 .$$

Таким образом, в идеальных условиях при нормальном распределении элементов выборки при заданной точности и доверительном уровне было бы достаточно 31 человека, а в наихудшем случае при вариации, равной 50 %, и максимальной неопределенности необходимый объем выборки составит 265 элементов. Кроме того, стоит учесть, что около 10 – 15 % от общего числа анкет будут забракованы по тем или иным признакам, в соответствии с этим размер выборки должен быть скорректирован и увеличен до 300 элементов.

Как уже говорилось выше, преимущественным методом анализа данных будет метод структурных уравнений. По мнению Н. Малхотра (N. Malhotra) [73], размер выборки при моделирования структурными уравнениями (МСУ) зависит от пяти факторов: сложности модели; метода оценивания параметров модели; доли пропусков в данных; дисперсии ошибок при оценке измеряемых переменных и формы многомерного распределения данных.

Если параметры будут оцениваться с помощью метода максимального правдоподобия, объем выборки должен варьироваться в диапазоне от 200 до 400, в зависимости от других соображений. По расчетам, приведенным выше, объем выборки находится именно в середине этого диапазона.

Если число пропусков в данных будет превышать 10 %, выборка должна быть увеличена. Это условие мы учли, ожидая долю бракованных анкет от 10 до 15 %. Кроме того, чтобы уменьшить негативное влияние отклонений от нормального распределения, Н. Малхотра рекомендует рассчитывать выборку таким образом, чтобы на каждый оцениваемый параметр модели приходилось не менее 15 респондентов. В нашем случае количество измеряемых переменных равно 13, то есть выборка должна быть не менее 195 человек.

Учитывая сложность и многогранность проблемы выбора размера выборки, Нереш Малхотра предлагает руководствоваться упрощенным правилом, которое является системой из трех условий. Первое оценивает число конструктов (переменных, которых нельзя измерить напрямую), пограничным значением является пять конструктов, а в нашем случае в соответствии с гипотезами исследования максимальное количество неизмеряемых переменных равно пяти. Второе условие

проверяет соответствие, как минимум, трёх измеримых переменных каждому конструкту, данное условие также выполняется в наших гипотезах. Соблюдение третьего условия, заключающегося в оценке величины общностей, которые показывают, какую долю дисперсии измеримой переменной объясняет соответствующий ей конструкт. Выполнимость третьего условия определить нельзя до проведения самого анализа данных. Поэтому при выполнении 2 условий из трех Н. Малхотра рекомендует опросить не менее 300 респондентов. На основании статистического анализа, а также рекомендаций было принято решение делать выборку в размере 300 респондентов [73].

Как говорилось выше, для проведения исследования была разработана анкета, которая затрагивала основные параметры изучения удовлетворенности потребителей программой энергосбережения в сфере ЖКХ, которая была скорректирована на основании качественного опроса «Экспертов» и «Исполнителей» программы, после чего была опробована анкета на нескольких представителях. В таблице 3.4 представлен краткий дизайн исследования.

Таблица 3.4 – Дизайн исследования

	Уровень удовлетворенности населения	Уровень удовлетворенности экспертов	Уровень удовлетворенности внутренних потребителей
Субъект исследования	Население, кто установил приборы учета, лампочки (этапы реализации и завершения)	Эксперты из комиссии по разработке законопроекта. Эксперты из сферы энергетики и смежных отраслей	Министерство энергетики
Метод исследования	Опрос телефонный	Интервью лично, по телефону и электронной почте	Интервью лично, по телефону и электронной почте
Тип выборки	Простая случайная	Сплошная	Сплошная
Объем выборки	312	4	3
Сроки	Июль 2014 год	Март – апрель 2014 год	Март – май 2013 год
Организации, которые проводят	С привлечением специализированного колцентра	Самостоятельно	Самостоятельно
Примечание	Введен в исследование элемент «оценка удовлетворенности Правительства», определить, как данный параметр влияет на удовлетворенность		

Непосредственный отбор респондентов проводился следующим образом: из общего контура выборки в 43 325 стационарных телефонных номеров города Хабаровска случайным образом без повтора выбирались телефоны, по которым производился обзвон. Телефонный опрос с 4 по 30 июля 2014 года осуществляла специализированная организация «Call24», прошедшая предварительный инструктаж по проведению маркетингового количественного опроса. Данная процедура проводилась до того момента, пока количество заполненных анкет не составило 310. После чего анкеты проверялись на наличие ошибок, шифровались и заносились в электронную таблицу.

Как показатели результаты исследования (таблица 3.5), демографический состав выборки смещен по половому составу в сторону женщин, в выборку вошли 72,1 % женщин и 27,9 % мужчин, в то время как половой состав Хабаровска 53,2 % женщин и 46,8 % мужчин. Этот перекос можно обусловить тем, что женщины более охотно берут трубку и готовы больше времени уделить телефонному разговору, кроме того, этот перекос может быть преимуществом, так как в вопросах быта женщины бывают более осведомлены, чем мужчины, и это может положительно сказаться на качестве полученных ответов. По возрастному признаку доля молодых людей (возраст до 35 лет) в выборке примерно в два раза ниже, чем в структуре г. Хабаровска, это объясняется тем, что среди собственников квартир реже встречаются люди молодого возраста, либо в семье есть более старшие родственники, которые взяли трубку и пожелали ответить на все вопросы анкеты. В группах с 35 до 64 лет (работоспособное население до пенсионного возраста и работающие пенсионеры) структура опрошенных по процентному составу близка к структуре г. Хабаровска и России, суммарный вес этих групп отличается всего на 2,5 %. Треть опрошенных 33,6 % в выборке составили люди старшего возраста (64 и более), что в 2,5 раза больше, чем по России. Это связано в первую очередь с тем, что почти во всех случаях они являются собственниками квартир, то есть непосредственными целевыми потребителями программы, кроме того, среди людей старшего возраста более распространено пользование стационарным телефоном. Поэтому данные, полученные в ходе исследования, можно считать репрезентативными, и с большой

долей вероятности возможно перенести полученные выводы на всю генеральную совокупность, то есть Россию в целом.

Таблица 3.5 – Сравнение структуры выборки с возрастно-половой структурой г. Хабаровска и России

	Россия	Хабаровск	Выборка	Доли в г.Хабаровске	Доли в выборке
м	46,3%	46,8%	27,9%		
ж	53,7%	53,2%	72,1%		
15-19	5,7%	5,9%	2,7%	37,1%	15,3%
20-24	9,3%	10,2%	2,4%		
25-29	10,7%	11,0%	4,1%		
30-34	9,7%	10,0%	6,1%		
35-39	8,9%	9,2%	5,4%	48,3%	45,9%
40-44	8,0%	8,5%	6,1%		
45-49	7,7%	7,2%	5,1%		
50-54	9,2%	8,0%	8,8%		
55-59	8,4%	7,8%	8,8%		
60-64	7,2%	7,6%	11,6%		
65-69	3,8%	4,9%	14,6%	14,4%	38,8%
70 и более	11,3%	9,5%	24,1%		

При анализе количественных данных использовался корреляционный и факторный анализ для выявления взаимосвязей между атрибутами и объединение их в группы наиболее влияющих факторов. Кроме того, был применен метод моделирования структурными уравнениями (МСУ), в частности следующие методики: анализ путей, конфирматорный факторный анализ и непосредственно структурное моделирование. Выбор данного подхода к анализу объясняется тем, что, являясь комбинацией и развитием различных методов, таких как корреляция, множественная регрессия, факторный анализ, общие линейные модели (дисперсионный и ковариационный анализ), МСУ по своим возможностям анализа данных далеко выходит за их пределы. Принципиальное отличие МСУ от предшествующих методов заключается в том, что его методология в большей степени основана на дедуктивной логике (конфирматорной), нежели на индуктивной (эксплораторной). Такая логика предполагает предварительное построение структурной модели направленных и ненаправленных связей между изучаемыми

конструктами с целью ее дальнейшей проверки на соответствие эмпирическим данным и коррекции средствами МСУ [121].

Гипотезы в МСУ формулируются в терминах, направленных (причинно-следственных) или ненаправленных (корреляционных) связей между переменными: явными (измеренными) и латентными (гипотетическими конструктами). Переменные и связи между ними графически изображаются в виде блок-схемы, которая при помощи компьютерной программы AMOS трансформируется в систему линейных регрессионных уравнений. Программное обеспечение позволяет оценить степень соответствия модели исходным данным и параметры модели, такие как регрессионные и корреляционные коэффициенты. Модель признается состоятельной и подтверждающей исходные гипотезы, если она по принятым критериям соответствует исходным данным, а параметры модели являются статистически достоверными.

Именно такого рода модели с различными связями были построены нами в предложенных гипотезах, а проведенный опрос направлен на подтверждение или опровержение выдвинутых теоретических предположений. Таким образом, моделирование структурными уравнениями является наилучшим способом решения поставленных задач в рамках нашего исследования.

3.3 Оценка удовлетворенности группы потребителей «Население» программой «Энергоэффективность и развитие энергетики»: анализ анкетных данных

3.3.1 Влияние оценки деятельности Правительства на общую удовлетворенность программой и ее показателями

На основании полученных данных в результате опроса населения в городе Хабаровске был проведен анализ с целью проверки первой гипотезы. В рамках данной гипотезы необходимо определить и измерить влияние удовлетворенности деятельностью Правительства (Government – Gov) на удовлетворенность от

каждого показателя программы: рациональность, актуальность, масштабность, результативность, инициативность, оперативность процесса реализации, координация, воспринимаемое качество процесса, количественные результаты, качественные результаты, воспринимаемое качество результатов (Indicator Satisfaction – IndS), а также на удовлетворенность программой в целом и в сравнении с идеалом (Overall Satisfaction – OvS и Ideal Satisfaction – IdSat) (рисунок 3.1).

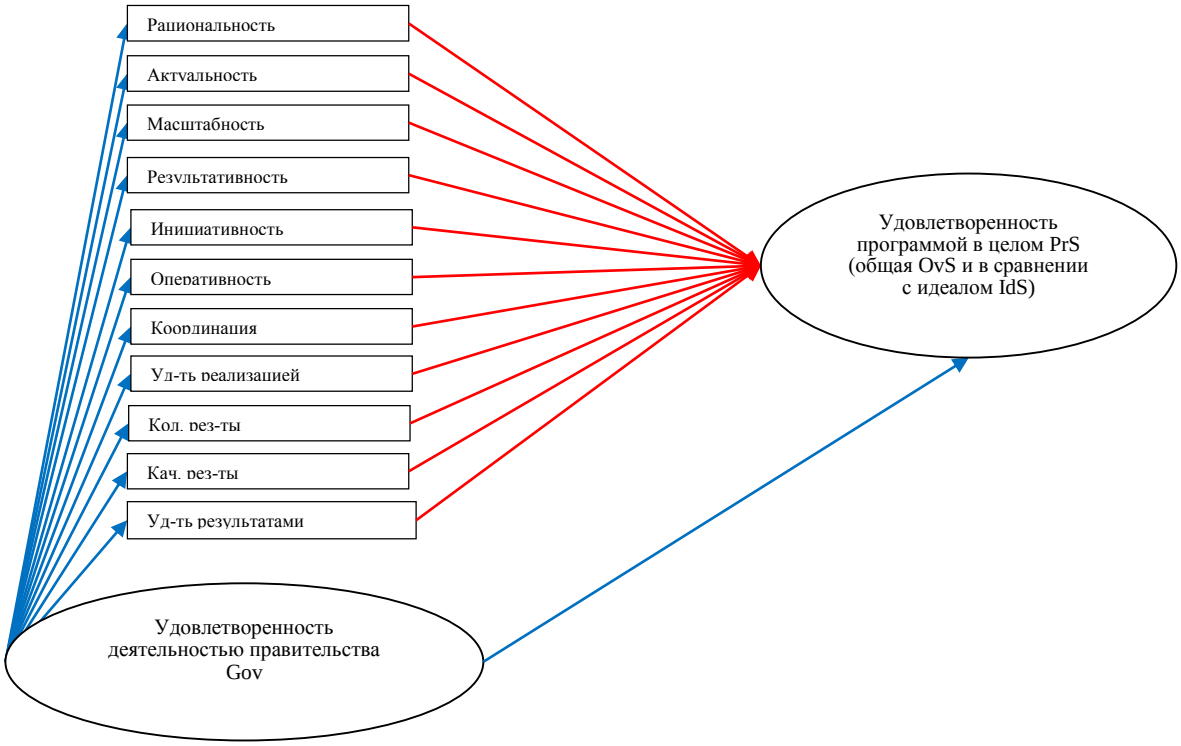

Рисунок 3.1 – Модель структурного уравнения по первой гипотезе

На основании корреляционного анализа, полные результаты которого представлены в Приложении В, было выявлено, какие переменные взаимосвязаны с Gov, IdSat и OvSat. В итоге были получены некоторые пары влияния, которые представлены в таблице 3.6. Если учитывать каждую корреляционную пару в отдельности, то можно заключить, что основные атрибуты программы – рациональность, координация, удовлетворенность реализацией, удовлетворенность результатами – попарно связаны с общей удовлетворенностью программы (OvSat).

Удовлетворенность по сравнению с идеалом (IdSat) имеет взаимосвязь с теми же атрибутами, что и OvSat, за исключением координации. Важным фактом является то, что существует высокая корреляция как между общей удовлетворенностью программой (OvSat) и удовлетворенностью Правительством (Gov), так и между удовлетворенностью в сравнении с идеалом (IdSat) и удовлетворенностью Правительством (Gov).

Таблица 3.6 – Результаты корреляционного анализа данных по опросу населения (жирным помечены значимые корреляции по итогам анализа с помощью структурных уравнений)

Корреляции

	Rat	Oper1	Coord1	Coord2	SatReal1	SatReal2	SatRez	OvSat	IdSat	Gov
OvSat	**0,228****	0,1	**0,232****	0,143*	**0,310****	**0,267****	**0,271****	1	0,078	**0,308****
IdSat	**0,169****	0,14	0,081	-0,059	**0,134***	0,113	**0,331****	0,078	1	**0,378****
Gov	**0,141***	0,186*	**0,247****	0,091	**0,178****	0,106	**0,257****	**0,308****	**0,378****	1

Как известно, корреляционный анализ множества переменных сводится к вычислению матрицы размерность. P*P, где P-количество переменных. Всего вычисляется P(P-1)/2 корреляций, для каждой из которых определяется p-уровень значимости. Тем не менее данный метод обладает рядом недостатков:

- множество статистических проверок требуют коррекции уровня значимости;
- невозможно судить о том, как на корреляцию данной пары влияют остальные переменные.

В силу этих обстоятельств при большом количестве переменных (более 10) любые попытки содержательной интерпретации отдельно взятой корреляции весьма сомнительны [121]. Чтобы обойти данные недостатки и изучить взаимосвязи в системе, а не отдельно по каждой паре, мы воспользовались методом структурных уравнений и получили следующие результаты (рисунок 3.2). Связи с высоким значением на уровне 0,01, выявленные ранее в процессе корреляционного анализа, подтвердились (в таблице 3.5 выделены оранжевым цветом), а с высоким значением на уровне 0,05 не подтвердились. Дополнительно была выявлена связь между удовлетворенностью Правительством (Gov) и инициативностью (Init) со значением

равным 0,144 (таблица 3.7). Корреляция между дисперсией Gov и IdSat высокая и имеет значение 0,3, а корреляция между дисперсией Gov и OvSat также значительна и равна 0,177. Модель была рассчитана программой, но показатели пригодности оказались невысоки (таблица 3.8): RMSEA имеет значение 0,121, хотя должен быть в пределах 0,05; CFI равен 0,111 – 0,115, что гораздо ниже нормы пригодности в 0,9; а CMIN/DF гораздо выше контрольного значения 2 и составляет более 5,5.

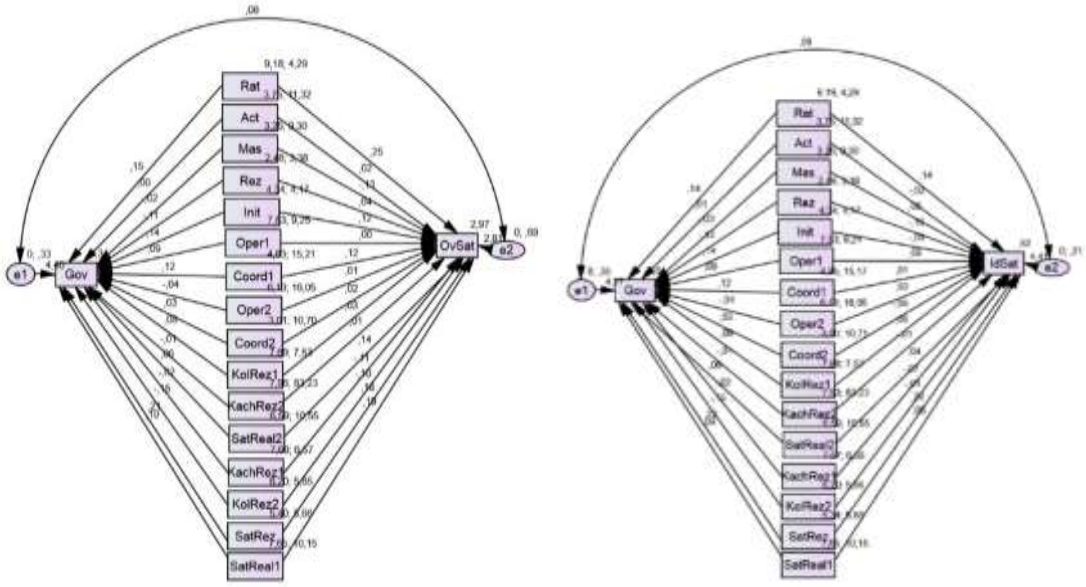

Рисунок 3.2 – Модель путей для первой гипотезы:
влияние Gov, OvSat и IdSat на показатели программы

Таблица 3.7 – Значения выявленных взаимосвязей в рамках первой гипотезы на основе анализа в программе Amos

Модель Gov и OvSat				Модель Gov и IdSat			
Веса регрессии		Значение	P-value	**Веса регрессии**		Значение	P-value
Gov	- Mas	-0,022	0,655	Gov	- Mas	-0,03	0,555
Gov	- Rez	-0,115	0,17	Gov	- Rez	-0,117	0,162
Gov	- Init	0,144	0,052	Gov	- Init	0,142	0,055
Gov	- Oper1	0,092	0,142	Gov	- Oper1	0,089	0,155
Gov	- Coord1	0,121	0,013	Gov	- Coord1	0,119	0,015
Gov	- Oper2	-0,042	0,265	Gov	- Oper2	-0,045	0,236
Gov	- Coord2	0,031	0,557	Gov	- Coord2	0,029	0,586
Gov	- KolRez1	0,079	0,254	Gov	- KolRez1	0,076	0,278
Gov	- KachRez2	-0,006	0,744	Gov	- KachRez2	-0,152	0,776
OvSat	- KolRez1	-0,026	0,69	IdSat	- KolRez1	-0,024	0,328
OvSat	- Coord2	0,024	0,615	IdSat	- Coord2	-0,005	0,136

Продолжение таблицы 3.7

OvSat	-	Oper2	0,006	0,871	IdSat	-	Oper2	-0,072	0,891
OvSat	-	Coord1	0,118	0,008	IdSat	-	Coord1	0,057	0,793
OvSat	-	Oper1	-0,002	0,971	IdSat	-	Oper1	-0,014	0,104
OvSat	-	Init	0,116	0,089	IdSat	-	Init	-0,064	0,458
OvSat	-	Rez	0,037	0,633	IdSat	-	Rez	-0,004	0,017
OvSat	-	Mas	-0,134	0,004	IdSat	-	Mas	0,011	0,123
OvSat	-	Act	0,02	0,631	IdSat	-	Act	0,084	0,565
OvSat	-	Rat	0,251	***	IdSat	-	Rat	-0,046	0,024
OvSat	-	KachRez2	0,009	0,61	IdSat	-	KachRez2	-0,165	0,43
Gov	-	Rat	0,151	0,038	Gov	-	Rat	0,064	0,052
Gov	-	Act	0,004	0,924	Gov	-	Act	-0,021	0,818
Gov	-	SatRez	0,205	0,003	Gov	-	SatRez	0,136	0,001
OvSat	-	SatRez	0,182	0,004	IdSat	-	SatRez	-0,012	***
OvSat	-	SatReal2	0,139	0,001	IdSat	-	SatReal2	0,142	0,248
Gov	-	SatReal1	0,096	0,043	Gov	-	SatReal2	0,01	0,208
Gov	-	KachRez1	-0,016	0,833	Gov	-	SatReal1	0,217	0,056
Gov	-	KolRez2	-0,146	0,04	Gov	-	KachRez1	0,288	0,741
OvSat	-	SatReal1	0,195	***	Gov	-	KolRez2	0,045	0,032
OvSat	-	KolRez2	-0,1	0,127	IdSat	-	SatReal1	0,059	0,174
OvSat	-	KachRez1	-0,115	0,094	IdSat	-	KolRez2	0,091	0,807
Gov	-	SatReal2	0,06	0,203	IdSat	-	KachRez1	0,053	0,244
Gov	-	e1	4,399		Gov	-	e1	4,266	
OvSat	-	e2	2,806		IdSat	-	e2	4,41	
Ковариация			Значение		**Ковариация**			Значение	
e2	-	e1	0,085		e2	-	e1	0,081	
Корреляция			Значение		**Корреляция**			Значение	
e2	-	e1	0,177		e2	-	e1	0,3	

Таким образом, первая гипотеза не подтвердилась полностью, но выявила взаимосвязи между атрибутами программы и общей удовлетворенностью (OvSat) и удовлетворенностью в сравнении с идеалом (IdSat). В части влияния дополнительной переменной Gov, была доказана ее значимая связь с другими показателями программы, что подтвердило необходимость учета этой переменной и включения ее в последующие модели.

Таблица 3.8 – Показатели пригодности моделей по первой гипотезе

	P	CMIN/DF	NFI	CFI	TLI	RMSEA	HI 90	PCLOSE
Хорошее согласие	более 0,05	до 2	от 0,5 приемлемое, от 0,9 хорошее	от 0,5 приемлемое, от 0,9 хорошее	от 0,5 приемлемое, от 0,9 хорошее	до 0,08 приемлемое, до 0,05 хорошее	мене е 0,1	от 0,1 приемлемое, от 0,5 хорошее
Модель Gov и OvSat	0	5,52	0,17	0,135	-0,232	0,121	0,13	0
Модель Gov и IdSat	0	5,538	0,151	0,11	-0,268	0,121	0,13	0

3.3.2 Влияние оценки деятельности Правительства на общую удовлетворенность программой и ее показателями

Вторым шагом исследования была проверка второй гипотезы, для чего возможно было бы воспользоваться методом регрессии. Однако основными недостатками регрессионного метода является то, что в модель можно включить только одну зависимую переменную и невозможно учесть опосредованные связи, так называемые медиаторы и модуляторы [121]. Так как эти недостатки с успехом преодолевает «анализ путей» в рамках МСУ, то мы будем использовать его для проверки второй гипотезы.

Задача заключалась в том, чтобы изучить, какие из показателей программы – рациональность, масштабность, результативность инициативность, оперативность процесса реализации, координация, количественные результаты, Качественные результаты (Indicator satisfaction – IndS) влияют на удовлетворенность на каждом этапе ЖЦ программы (LifeCycle Satisfaction – LcS). После этого необходимо было выяснить какие из этапов ЖЦ программы (LifeCycle Satisfaction – LcS) и насколько влияют на удовлетворенность программой в целом и в сравнении с идеалом (Overall Satisfaction – OvS и Ideal Satisfaction – IdSat).

В первоначальном виде модель по второй гипотезе не смогла быть рассчитана в программе Amos, то есть была не определена по причине большого числа измеряемых переменных и соответственно еще большего числа связей между ними.

Тогда на основании проведенного корреляционного анализа были отобраны атрибуты, которые имели высокие значения связей с общей удовлетворенностью (OvSat) и удовлетворенностью в сравнении с идеалом (IdSat). К ним были отнесены Rat, Coord1, Oper1, SatReal1, SatReal2 и SatRez, в модель также включили Gov, так как влияние этой переменной было обосновано при проверке первой гипотезы (таблица 3.6). После этого было сделано предположение, что выбранные атрибуты могут выступать как в качестве показателей программы, так и в качестве показателей удовлетворенности каждым этапом ЖЦ программы: рациональность (Rat) является одним из показателей этапа разработки программы; координация (Coord),

оперативность (Oper) и удовлетворенность реализацией (SatReal) являются показателями оценки на этапе реализации программы, а удовлетворенность результатами (SatRez) относится к этапу ЖЦ «оценка результатов».

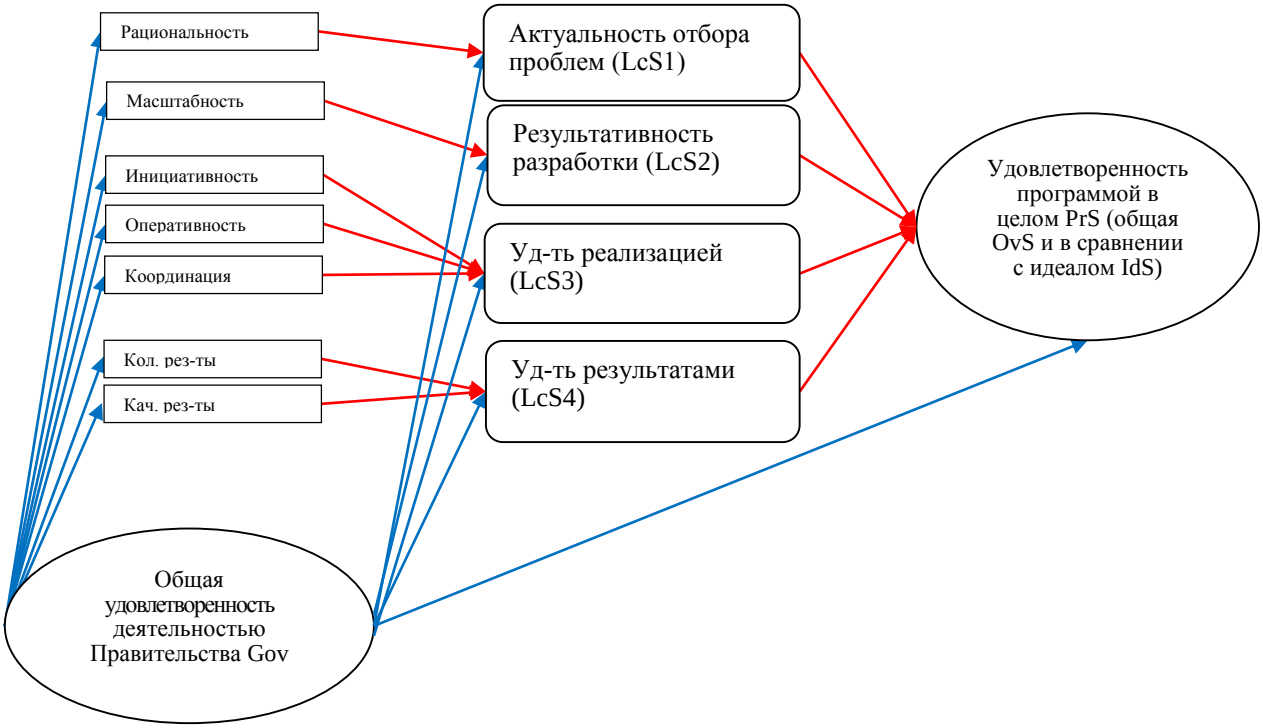

Рисунок 3.3 – Модель второй гипотезы

В рамках анализа путей была построена и рассчитана модель, связывающая показатели удовлетворенности различными этапами программы с конечными показателями удовлетворенности IdSat и OvSat и удовлетворенностью деятельностью Правительства (Gov) (рисунок 3.4). Все показатели пригодности модели высокие, что говорит о хорошем соответствии второй модели эмпирическим данным (таблица 3.11): RMSEA имеет значение 0,033, CFI равен 0,98, что выше нормы хорошего соответствия в 0,9; а CMIN/DF меньше контрольного значения 2 и составляет 1,331.

Из расчетов корреляции и ковариации следует, что почти все показатели госпрограммы имеют взаимосвязи между собой за исключением пар SatReal2 – Rat и Coord1-Rat, так как их P-value гораздо больше 0,05 (таблица 3.9). На основе этого возможно предположить, что в рамках программы «Энергоэффективность и развитие энергетики» удовлетворенность первым этапом разработки программы (в нашем

случае атрибут «рациональность» (Rat)) слабо влияет на удовлетворенность этапом реализации программы (атрибуты SatReal2 и Coord1).

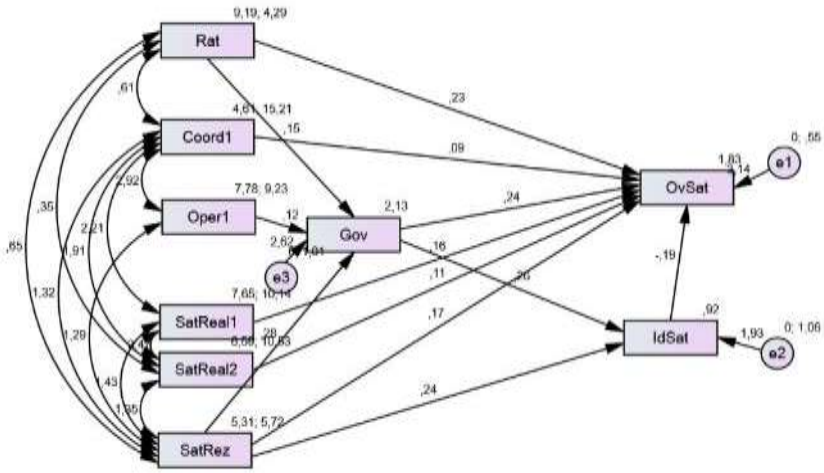

Рисунок 3.4 – Модель путей в рамках второй гипотезы

Таблица 3.9 – Значения ковариации и корреляции в рамках второй гипотезы на основе метода анализ путей

			Ковариации		Корреляции
Пары			Значение	P-value	Значение
Rat	-	SatRez	0,649	0,033	0,131
SatRez	-	Oper1	1,29	0,022	0,178
SatReal1	-	SatReal2	3,471	***	0,336
SatReal1	-	SatRez	1,434	0,003	0,188
SatReal2	-	SatRez	1,349	0,006	0,174
SatReal2	-	Rat	0,351	0,341	0,052
Coord1	-	Rat	0,613	0,278	0,076
SatReal1	-	Coord1	2,21	0,012	0,178
SatReal2	-	Coord1	1,905	0,036	0,151
Coord1	-	SatRez	1,324	0,074	0,142
Coord1	-	Oper1	2,921	***	0,247

Данное предположение будет проверено более подробно при анализе в рамках третьей гипотезы. Что касается регрессионной составляющей модели (таблица 3.10), то она подтвердила, что удовлетворенность правительством (Gov) имеет значимые связи со всеми этапами ЖЦ программы, за исключением пары Gov-Oper1, где

значение P-value составляет 0,082. Кроме того, показатель Gov имеет значительную связь как с OvSat на уровне 0,235, так и с IdSat на уровне 0,257, что подтвердило выводы, сделанные при анализе в рамках первой гипотезы. Интересно также отметить взаимосвязь пары IdSat и OvSat, для которой P-value находится в допустимых значениях, но значение связи находится в отрицательном диапазоне и равно -0,185. Данную связь мы также будем исследовать при анализе следующей модели.

Таблица 3.10 – Веса регрессии, получившиеся при анализе модели второй гипотезы

Веса регрессии			Значение	P-value
Gov	-	SatRez	0,281	***
Gov	-	e3	2,608	
Gov	-	Rat	0,152	0,045
Gov	-	Oper1	0,115	0,082
IdSat	-	SatRez	0,24	***
IdSat	-	Gov	0,257	***
IdSat	-	e2	1,936	
OvSat	-	Rat	0,234	***
OvSat	-	SatReal1	0,164	***
OvSat	-	Gov	0,235	***
OvSat	-	e1	3,166	
OvSat	-	SatRez	0,166	0,016
OvSat	-	SatReal2	0,111	0,017
OvSat	-	Coord1	0,086	0,065
OvSat	-	IdSat	-0,185	0,011

Таблица 3.11 – Показатели пригодности моделей по второй гипотезе

	P	CMIN/DF	NFI	CFI	TLI	RMSEA	HI 90	PCLOSE
Хорошее согласие	более 0,05	до 2	от 0,5 приемлемое, от 0,9 хорошее	от 0,5 приемлемое, от 0,9 хорошее	от 0,5 приемлемое, от 0,9 хорошее	до 0,08 приемлемое, до 0,05 хорошее	менее 0,1	от 0,1 приемлемое, от 0,5 хорошее
Модель по гипотезе 2 (анализ путей)	0,186	1,331	0,935	0,98	0,932	0,033	0,069	0,745

3.3.3 Значение удовлетворенности этапом жизненного цикла программы в общей оценке программы

В третьей гипотезе основное предположение заключалось в том, что показатели удовлетворенности на каждом этапе ЖЦ программы (LifeCycle Satisfaction – LcS) являются не измеримыми переменными, а латентными конструктами, которые в свою очередь взаимосвязаны со всеми показателями программы (рисунок 3.5). Кроме того, данные конструкты могут влиять на конечную удовлетворенность программой, которая может быть как измеренной переменной, так и латентной.

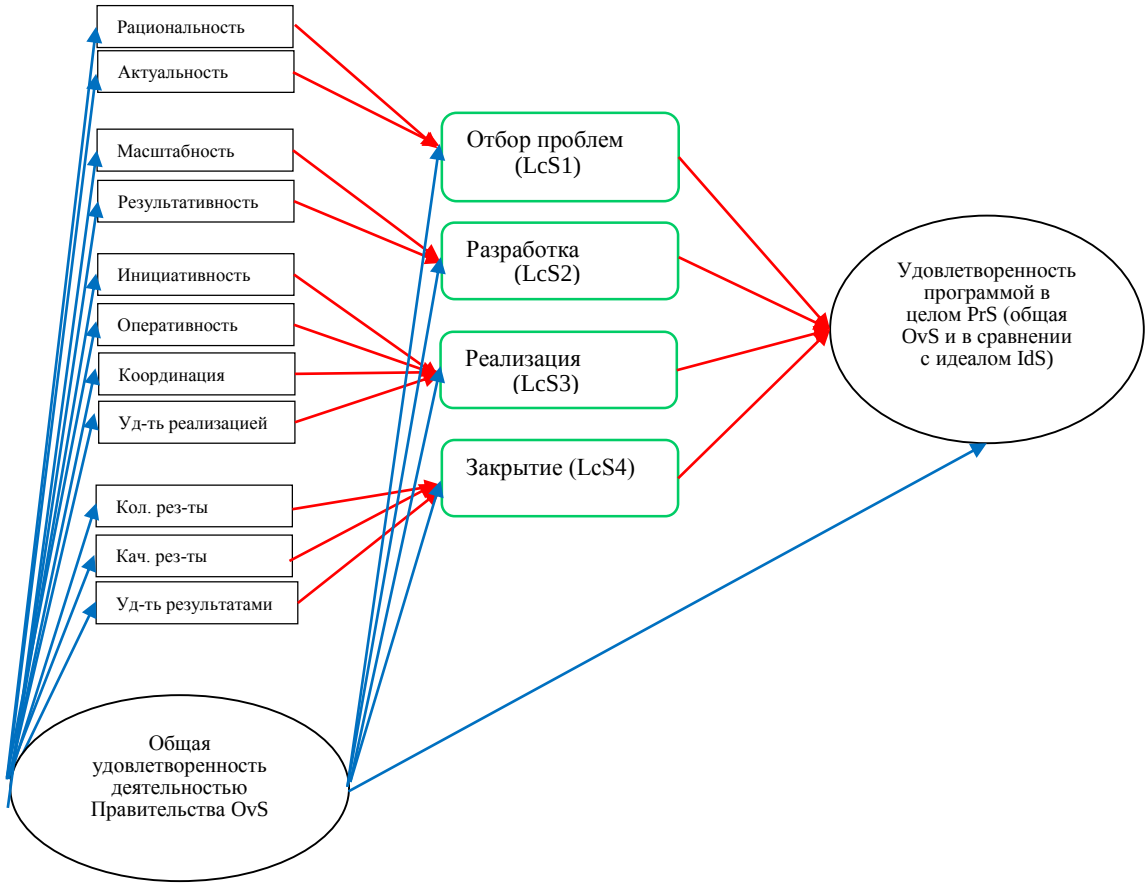

Рисунок 3.5 – Модель структурного уравнения по третьей гипотезе

Для проверки правильности объединения атрибутов в группы по этапам жизненного цикла мы провели факторный анализ с помощью продукта SPSS Statistics. Факторный анализ позволяет объяснить взаимосвязи между переменными влиянием факторов. Каждый фактор интерпретируется как причина

совместной изменчивости группы переменных, имеющих по этому фактору максимальные по модулю факторные нагрузки. Соответственно основным результатом факторного анализа явились факторные нагрузки переменных – их корреляции с факторами. Дополнительно для каждой переменной была вычислена общность как доля дисперсии переменной, объясняемая влиянием всех выделенных факторов (таблица 3.12).

Таблица 3.12 – Полная объясненная дисперсия

Полная объясненная дисперсия

Компонент	Начальные собственные значения			Суммы квадратов нагрузок извлечения			Суммы квадратов нагрузок вращения		
	Итого	% Дисперсии	Кумулятивный %	Итого	% Дисперсии	Кумулятивный %	Итого	% Дисперсии	Кумулятивный %
1	3,351	17,636	17,636	3,351	17,636	17,636	2,47	12,999	12,999
2	2,348	12,358	29,994	2,348	12,358	29,994	2,32	12,218	25,217
3	1,67	8,791	38,785	1,67	8,791	38,785	1,66	8,737	33,954
4	1,388	7,307	46,092	1,388	7,307	46,092	1,59	8,346	42,3
5	1,254	6,599	52,691	1,254	6,599	52,691	1,57	8,272	50,572
6	1,116	5,873	58,564	1,116	5,873	58,564	1,43	7,544	58,116
7	1,022	5,377	63,941	1,022	5,377	63,941	1,11	5,825	63,941

Метод выделения: Анализ главных компонентов.

На основе анализа с вращением Варимакс было выделено 19 групп факторов. На диаграмме каменистой осыпи (рисунок 3.6) наглядно видно, что первые четыре фактора объясняют большую часть дисперсии и являются более значимыми, начиная с пятого фактора угол наклона кривой очень мал и слабо изменяется. С помощью матрицы повернутых компонентов были выделены атрибуты, которые отнесены в 4 группы факторов (таблица 3.13):

- первая группа, которая может быть названа «Удовлетворенность этапом отбора проблем», включила актуальность (Act), масштаб (Mas) и результативность (Rez);
- вторая группа состоит из переменных – координации (Coord1, Coord2) и оперативности (Oper1), количественные и качественные результаты по второй программе (KolRez2, KachRez2). Данный фактор получил название «Удовлетворённость этапом процесс реализации»;

- третий фактор может быть назван «Удовлетворенность этапом оценки реализации», так как включает атрибуты «Удовлетворенность реализацией» (SatReal1 и SatReal2), «Рациональность» (Rat) и качественные результаты первой программы (KachRez1);
- четвертый фактор объединяет удовлетворенность результатами (SatRez), общую удовлетворенность программой (OvSat), удовлетворенность в сравнении с идеалом (IdSat) и удовлетворенность Правительством (Gov) и может быть назван «Удовлетворенность этапом оценка результатов программы».

Рисунок 3.6 – Кривая каменистой осыпи
для факторного анализа в рамках третьей гипотезы

Часть атрибутов не была отнесена в эти группы по причине низких факторных нагрузок, среди них инициативность (Init), оперативность (Oper2), количественные результаты первой программы (KolRez1). Важно отметить, что выделенные факторы не смогли объединить в себе переменные таким образом, чтобы можно было однозначно дать определение каждой группе. Кроме того, факторная модель предполагает, что факторы ортогональны, то есть не коррелируют друг с другом, в связи с этим для исследователя возникает ряд неопределенностей:

- достаточно ли велика факторная нагрузка переменной, чтобы причислить ее к данному фактору;
- достаточно ли данного набора переменных с такими факторными нагрузками, чтобы судить о наличии фактора;
- как изменится факторная структура, если учесть корреляцию между факторами?

Эти неопределенности снимаются применением так называемого конфирматорного факторного анализа (КФА) в рамках МСУ.

Таблица 3.13 – Матрица повернутых компонентов

	Компонент			
	1	2	3	4
Act	0,896			
Mas	0,895			
Rez	0,866			
IdSat		0,771		
Gov		0,714		
SatRez		0,564		
OvSat		0,54		
SatReal2			0,728	
Rat			0,647	
KachRez1			0,596	
SatReal1			0,315	
KolRez2				0,684
Coord1				0,638
KachRez2				0,529
Oper1				0,386
Coord2				0,277

Метод выделения: Анализ методом главных компонентов.
Метод вращения: Варимакс с нормализацией Кайзера.

При построении модели с помощью КФА все атрибуты были сгруппированы в 4 группы с небольшими изменениями по сравнению с классическим факторным анализом, при этом данная группировка позволила однозначно дать определение каждому латентному фактору (рисунок 3.7).

F1 – Удовлетворённость этапом отбора проблем.

F2 – Удовлетворенность этапом процесса реализации.

F3 – Удовлетворенность этапом оценки реализации программы.

F4 – Удовлетворенность этапом оценки результатов программы.

F5 – Общая удовлетворенность программой.

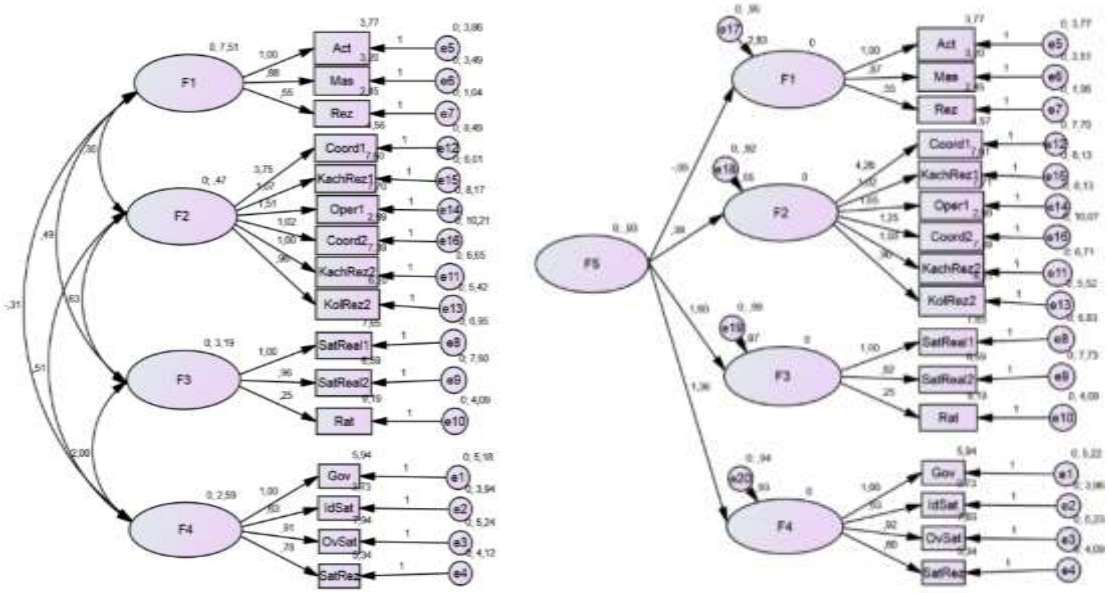

Рисунок 3.7 – Модели конфирматорного факторного анализа – одноуровневая (слева) и двухуровневая (справа)

Расчет двухуровневой модели стал возможен только после исключения связи латентного фактора второго уровня (F5) с удовлетворенностью этапом отбора проблем (F1). Из этого можно сделать вывод, что общая удовлетворенность программой (F5) слабо зависит от удовлетворенности этапом отбора проблем, а, скорее, больше связана с этапами реализации и этапом оценки результатов.

Обе модели имеют хорошие показатели пригодности, то есть полностью соответствуют интервалам значений контрольных показателей (RMSEA=0,00-0,08, HI90<0,1, PCLOSE>0,5) и находятся в приемлемой зоне для CFI>0,5, NFI>0,5, TLI>0,5 (таблица 3.14).

На основании вычисленных коэффициентов регрессии для модели одноуровневого КФА можно заключить, что распределение атрибутов по группам факторов сделано верно, так как для всех пар P-value находится в допустимом интервале до 0,05 или близко к нему, и численные значения достаточно велики. Что касается взаимного влияния латентных факторов друг на друга, то из ковариационного анализа видно, что присутствуют сильные связи между удовлетворенностью этапом процесса

реализации (F2) и удовлетворенностью этапом оценки реализации (F3) на уровне 0,634 при P-value 0,029, кроме того, сильная связь обнаружена и между удовлетворенностью этапом процесса реализации (F2) и удовлетворенностью этапом оценки результатов (F4) на уровне 0,508 при P-value 0,030. Это подтверждает наши предположения о том, что процесс реализации программы влияет на удовлетворенность от реализации и на удовлетворенность результатами программы. При этом наибольшая связь определена между этапом оценки реализации и этапом оценки результатов, где коэффициент ковариации равен 1,998 при P-value близком к 0. В данной модели на основании ковариационного и корреляционного анализа также подтверждается предположение о слабой связи удовлетворенности этапом отбора проблем (F1) с удовлетворенностью программой на остальных этапах ЖЦ (F2, F3, F4).

Если говорить о двухуровневой модели КФА, интерес представляют связи между общей удовлетворенностью программой (F5) со всеми этапами ЖЦ программы (F1, F2, F3, F4). Аналогично одноуровневому КФА подтверждается предположение о том, что удовлетворенность этапом отбора проблем (F1) имеет слабую связь с общей удовлетворенностью программой (F5), регрессионный вес составляет -0,063. На основании этого можно предположить, что удовлетворенность этапом отбора проблем и разработки программы очень слабо влияет на конечную оценку программы, так как заранее предполагается, что программа должна решать важные, актуальные и масштабные вопросы. Напротив, этапы реализации и этап оценки результатов имеют высокое значение при оценке программы в целом.

Таблица 3.14 – Показатели пригодности моделей по третьей гипотезе

	CMIN/DF	NFI	CFI	TLI	RMSEA	HI 90	PCLOSE
Хорошее согласие	до 2,5	от 0,5 приемлемое, от 0,9 хорошее	от 0,5 приемлемое, от 0,9 хорошее	от 0,5 приемлемое, от 0,9 хорошее	до 0,08 приемлемое, до 0,05 хорошее	мене е 0,1	от 0,1 приемлемое, от 0,5 хорошее
Модель КФА одноуровневая	2,127	0,748	0,840	0,779	0,06	0,072	0,67
Модель КФА двухуровневая	2,139	0,742	0,835	0,776	0,061	0,072	0,59

Таблица 3.15 – Значения выявленных взаимосвязей в рамках третьей гипотезы на основе КФА

Модель КФА одноуровневая				Модель КФА двухуровневая				
Веса регрессии		Значение	P-value	**Веса регрессии**			Значение	P-value
Gov	- F4	1		F4	-	F5	1,365	
IdSat	- F4	0,634	***	F2	-	F5	0,377	
OvSat	- F4	0,914	***	F3	-	F5	1,601	
SatRez	- F4	0,78	***	F4	-	e20	0,934	
Act	- F1	1		F1	-	e17	2,83	
Mas	- F1	0,876	***	F2	-	e18	0,549	
Rez	- F1	0,555	***	F3	-	e19	0,966	
SatReal1	- F2	1		F1	-	F5	-0,063	
SatReal2	- F2	0,962	***	Gov	-	F4	1	
Rat	- F2	0,248	0,008	IdSat	-	F4	0,634	***
KachRez2	- F3	1		OvSat	-	F4	0,922	***
Coord1	- F3	3,748	0,016	SatRez	-	F4	0,795	***
KolRez2	- F3	0,957	0,05	Act	-	F1	1	
Oper1	- F3	1,511	0,03	Mas	-	F1	0,869	***
KachRez1	- F3	1,075	0,043	Rez	-	F1	0,55	***
Coord2	- F3	1,022	0,082	SatReal1	-	F2	1	
Ковариация		Значение	P-value	SatReal2	-	F2	0,922	***
F4	- F1	-0,311	0,392	Rat	-	F2	0,245	0,008
F1	- F2	-0,299	0,172	KachRez2	-	F3	1	
F3	- F2	0,634	0,029	Coord1	-	F3	4,257	0,024
F3	- F1	0,493	0,272	KolRez2	-	F3	0,901	0,077
F3	- F4	1,998	***	Oper1	-	F3	1,65	0,037
F4	- F2	0,508	0,030	KachRez1	-	F3	1,021	0,064
Корреляция		Значение		Coord2	-	F3	1,246	0,072
F4	- F1	-0,071						
F1	- F2	-0,159						
F3	- F2	0,517						
F3	- F1	0,101						
F3	- F4	0,695						
F4	- F2	0,459						

3.3.4 Статистический анализ зависимости оценки удовлетворенности программой в целом от оценки на различных этапах жизненного цикла программы и оценки деятельности Правительства

На заключительном этапе анализа была объединена модель путей с моделью конфирматорного факторного анализа и получена структурную модель, объединяющая влияние латентных факторов (этапов ЖЦ) и показателей программы на общую удовлетворенность программой (рисунок 3.8). За основу была взята двухуровневая модель, полученная путем КФА, в которой латентный фактор второго

уровня (F5) был заменен на общую удовлетворенность программой (OvSat), при этом показатель OvSat был исключен из латентного фактора F4 под названием «Удовлетворенность этапом оценки результатов», а входящие в него Gov, IdSat и SatRez сохранили свое положение. Таким образом OvSat приобрел статус эндогенного конструкта. Данная логика была позаимствована из модели, полученной с помощью анализа путей в рамках второй гипотезы, где удовлетворенность программой в целом (OvSat) также являлась эндогенным конструктом, на который оказывали влияние показатели на различных этапах ЖЦ программы. В данной модели латентные факторы F1, F2 и F3 остались без изменения.

Структурная модель имеет допустимые значения по всем показателям пригодности (таблица 3.16). При сравнении структурной модели с моделью на основе «анализа путей» выявлено, что последняя имеет более высокие показатели пригодности, хотя показатели структурной модели по всем пунктам находятся в зоне хорошего соответствия разработанной модели эмпирическим данным. Более высокие показатели пригодности модели «анализа путей» можно объяснить простой структурой с меньшим набором переменных и отсутствием каких-либо латентных конструкций. Таким образом, модель «анализа путей» показывает связи между измеренными переменными и служит подтверждением выдвинутым предположениям относительно взаимосвязи Gov, IdSat и OvSat, а структурная модель подтверждает гипотезу о существовании латентных факторов, влияющих на показатели программы, позволяет сделать вывод, что эти факторы весьма схожи с этапами ЖЦ программы.

Таблица 3.16 – Сравнение показателей пригодности всех моделей

	CMIN/DF	NFI	CFI	TLI	RMSEA	HI 90	PCLOSE
Хорошее согласие	до 2,5	от 0,5 приемлемое, от 0,9 хорошее	от 0,5 приемлемое, от 0,9 хорошее	от 0,5 приемлемое, от 0,9 хорошее	до 0,08 приемлемое, до 0,05 хорошее	менее 0,1	от 0,1 приемлемое, от 0,5 хорошее
Структурная модель	2,177	0,788	0,867	0,811	0,062	0,075	0,69
Модель КФА одноуровневая	2,127	0,748	0,840	0,779	0,06	0,072	0,67
Модель КФА двухуровневая	2,139	0,742	0,835	0,776	0,061	0,072	0,59
Модель анализ путей	1,331	0,935	0,98	0,932	0,033	0,069	0,74

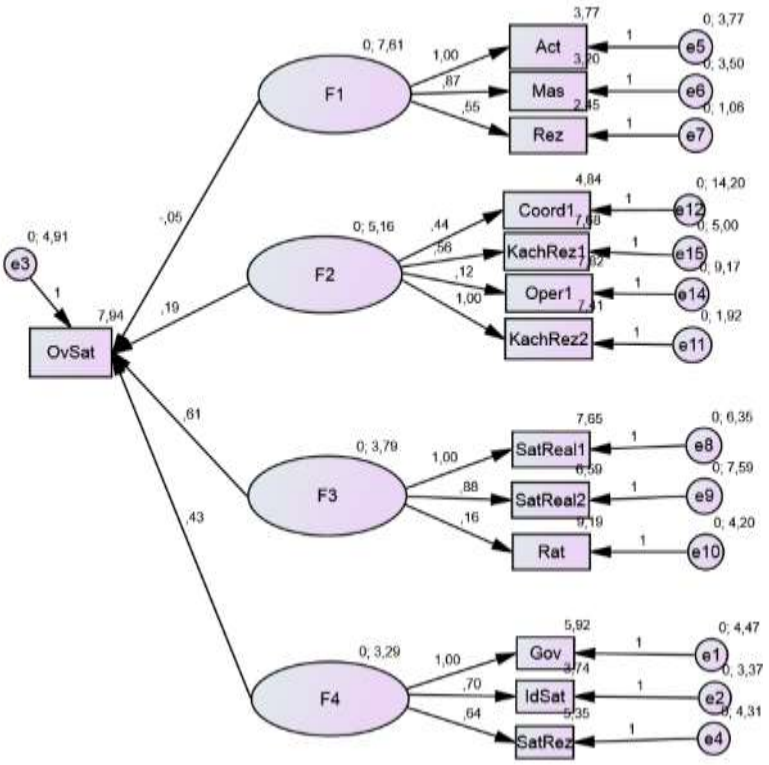

Рисунок 3.8 – Структурная модель на основе трех гипотез

О характере взаимосвязи и силе связей между каждым латентным фактором и общей удовлетворенностью программой возможно судить на основе регрессионных весов (таблица 3.17). Удовлетворенность этапом отбора проблем (F1) в наименьшей степени влияет на общую удовлетворенность программой (OvSat), где регрессионный вес составил -0,048 при P-value 0,384 (так как статистическая значимость равна 0,394, то наличие отрицательной связи однозначно утверждать нельзя, поэтому данная связь может принимать противоположное положительное значение 0,05), Удовлетворенность этапом оценки реализации (F3) оказывает наибольшее влияние на удовлетворенностью программой в целом (OvSat), регрессионный вес составил 0,605 при P-value близкому к 0, и умеренное влияние на общую удовлетворённость (OvSat) оказывает этап процесса реализации (F2), значение равно 0,185 при P-value 0,086. Важно отметить, что значительное влияние на общую удовлетворенность, но не ключевое, оказывает удовлетворенность этапом оценки результатов, где регрессионный вес составил 0,427 при P-value близком к 0.

Структурная модель позволила учесть влияние переменной «Оценка удовлетворенности деятельностью Правительства» (Gov) на «Общую

удовлетворенность программой» через влияние на удовлетворенность этапом оценки результатов (F4). Таким образом, данная модель может быть трактована следующим образом: в программе стоить выделять четыре этапа ЖЦ: отбор проблем и разработка программы, процесс реализации, оценка реализации и оценка результатов. Ключевым достоинством структурной модели явился тот факт, что она позволила объединить все показатели программы в иерархическую структуру, на основе которой была разработана система индексов во главе с интегральным индексом удовлетворенности программой, который будет рассчитываться эмпирически, с использованием данных, полученных в результате опросов различных групп потребителей по выбранной государственной программе.

Таблица 3.17 – Значения выявленных взаимосвязей в структурной модели

Структурная модель			
Веса регрессии		Значение	P-value
Gov	- F4	1	
IdSat	- F4	0,699	***
SatRez	- F4	0,644	***
Act	- F1	1	
Mas	- F1	0,87	***
Rez	- F1	0,549	***
SatReal1	- F3	1	
SatReal2	- F3	0,883	***
Rat	- F3	0,156	0,07
KachRez2	- F2	1	
Coord1	- F2	0,435	0,048
Oper1	- F2	0,122	0,344
KachRez1	- F2	0,56	0,027
OvSat	- F2	0,185	0,086
OvSat	- F3	0,605	***
OvSat	- F4	0,427	***
OvSat	- F1	-0,048	0,394

3.4 Разработка практических рекомендаций по совершенствованию системы оценки государственных программ с целью повышения их качества

3.4.1 Методика интегральной оценки удовлетворенности потребителей содержанием и реализацией государственных программ органов управления Российской Федерации

На основании полученной эмпирическим путем структурной модели удовлетворенности государственной программой была разработана методика оценки удовлетворенности ГП с использованием иерархической системы индексов. В рамках методики оценка удовлетворенности должна осуществляться, как минимум, на четырех этапах:

- отбор проблем и разработка основных направлений государственной программы;
- процесс реализации государственной программы;
- оценка реализации государственной программы;
- оценка результатов программы и ее закрытие.

Если какой-то из этапов длится более 1 года, то оценка должна проводиться по каждому году в процессе реализации данного этапа. Оценка может различаться по группам привлеченных к оценке потребителей, а также по набору показателей оценки в зависимости от этапов жизненного цикла государственной программы (далее ЖЦГП).

На этапе отбора проблем и разработки программы используются показатели: актуальность, масштаб и результативность.

На этапе процесса реализации оцениваются такие параметры программы, как оперативность, координация и качественные результаты.

На этапе оценки реализации и оценки результатов изучаются показатели: рациональность и удовлетворенность процессом реализации.

На этапе оценки результатов ГП оцениваются: удовлетворенность результатами, удовлетворенность программой в сравнении с идеалом и удовлетворенность деятельностью Правительства.

Также в методике были определены основные принципы формирования анкет для опроса и методы формирования выборки респондентов из каждой группы потребителей.

Основная цель методики состоит в получении единого обобщающего индикатора, позволяющего оценивать уровень удовлетворенности различных групп потребителей

и других заинтересованных сторон ходом и итогами выполнения любой государственной программы как по стране в целом, так и в отдельных регионах. В итоге искомый сводный индикатор – интегральный индекс удовлетворенности государственной программой – строится на основе четырех индексов, в свою очередь обобщающих информацию по каждому из указанных этапов ЖЦГП программы, содержащуюся в распределениях ответов на отдельные вопросы анкеты (рисунок 3.9).

Рисунок 3.9 – Иерархическая структура построения интегрального индекса удовлетворенности государственной программой

Индекс удовлетворенности этапом отбора проблем I_1 рассчитывается по формуле:

$$I_1 = I_{1.1} \cdot w_{1.1} + I_{1.2} \cdot w_{1.2} + I_{1.3} \cdot w_{1.3},$$

где $I_{1.1}$ – индекс актуальности программы (**3,7 балла** в 2014 году по подпрограмме установке приборов учета);

$I_{1.2}$ – индекс масштабности программы (**3,2 балла** в 2014 г. по подпрограмме установке приборов учета);

$I_{1.3}$ – индекс результативности программы (**2,45 балла** в 2014 году по подпрограмме установке приборов учета);

$w_{1.1} - w_{1.3}$ – весовые коэффициенты, сумма которых равна единице (0,41, 0,36, 0,23 соответственно).

Весовые коэффициенты рассчитывались на основе коэффициентов регрессионного уравнения для итоговой структурной модели по соответствующим показателям: актуальность, масштаб, результативность. Весовые коэффициенты были перевзвешены таким образом, чтобы их сумма была равна 1 при сохранении доли каждого регрессионного коэффициента в рамках одного этапа ЖЦ «Отбор проблем».

Значение индекса удовлетворенности этапом отбора проблем по городу Хабаровску в 2014 году по подпрограмме установке приборов учета составило **3,23 балла**. Данный показатель является очень низким, что подтверждает предположение о том, что конечные потребители не всегда согласны с разработанной программой и понимают ее актуальность, не ясен также для них результат, который могут дать программа и масштаб этого результата для экономики в целом и для каждого потребителя в отдельности. Одним из методов повышения удовлетворенности потребителей этапом отбора проблем может являться привлечение потребителей на этапах разработки программы, активное их информирование и вовлечение в разработку программы, а также учет мнений и комментариев внешних потребителей по разрабатываемой программе в части вопросов актуальности, масштабности получаемого результата и результативности мероприятий.

Индекс актуальности программы [2] ($I_{1.1}$), индекс масштабности программы[3] ($I_{1.2}$), индекс результативности программы[4] ($I_{1.3}$) в модели представляет собой

[2] В индексе актуальности программы учитывались ответы респондентов, которые на вопрос: *«Насколько остро в нашей стране стоит проблема нехватки ресурсов?»* – отвечали от 1 до 10, где 1 – совсем не стоит, 10 – стоит очень остро.

[3] В индексе масштабности программы учитывались ответы респондентов, которые на вопрос: *«Кто, по вашему мнению, должен в первую очередь нести ответственность за экономию энергоресурсов в стране?»* – выбирали один из 5 вариантов ответа. Вариантам ответов были приписаны следующие значения: «никто не должен» – 1 балл, «сами граждане» – 3 балла, «местные органы» – 5 баллов, «региональные власти» – 7 баллов, «федеральное правительство» – 10 баллов.

[4] В индексе результативности программы учитывались ответы респондентов, которые на вопрос: *«Какой из указанных ниже путей позволит, по вашему мнению, больше сэкономить, учитывая ограниченность энергоресурсов?»* – выбирали один из 4 вариантов ответа. Вариантам ответов были приписаны следующие значения: «ни один из перечисленных» – 1 балл, «самостоятельная экономия каждого человека дома или на рабочем месте» – 3 балла, «переход на альтернативные источники энергии» – 6 баллов, «государственное административное ограничение потребления» – 10 баллов.

среднеарифметическое ответов респондентов, оценивающих удовлетворенность данными показателями государственной программы.

Значение этих индексов на примере города Хабаровска и весовые коэффициенты представлены в таблице 3.18.

Таблица 3.18 – Показатели и весовые коэффициенты для расчета индекса удовлетворенности этапом отбора проблем

Показатели программы	Значение индекса нижнего уровня	Весовой коэффициент
Актуальность	3,7	0,41
Масштабность	3,2	0,36
Результативность	2,45	0,23

Индекс удовлетворенности этапом процесс реализации I_1 рассчитывается по формуле:

$$I_2 = I_{2.1} \cdot w_{2.1} + I_{2.2} \cdot w_{2.2} + I_{2.3} \cdot w_{2.3},$$

где $I_{2.1}$ – индекс координации программы;

$I_{2.2}$ – индекс оперативности программы;

$I_{2.3}$ – индекс качественных результатов программы (если оценка ведется по нескольким подпрограммам в рамках одной программы, то используются индексы качественных результатов по каждой подпрограмме, тогда сумма этих весов должна быть равна 0,74);

$w_{2.1} - w_{2.3}$ – весовые коэффициенты, сумма которых равна единице (0,2; 0,06; 0,74 соответственно).

Весовые коэффициенты рассчитывались на основе коэффициентов регрессионного уравнения для итоговой структурной модели по соответствующим показателям: координация, оперативность, качественные результаты. Весовые коэффициенты были перевзвешены таким образом, чтобы их сумма была равна 1 при сохранении доли каждого регрессионного коэффициента в рамках одного этапа ЖЦ «Процесс реализации программы».

Значение индекса удовлетворенности процессом реализации по городу Хабаровску в 2014 году по подпрограмме установке приборов учета составило **7,12 балла**. Значения данного показателя является высоким, что говорит о хорошей удовлетворенности процессом реализации. При этом удовлетворенность оперативностью и качеством реализации получили высокие оценки 7,82 и 7,68 баллов соответственно, а удовлетворенность координацией, напротив, находится на уровне ниже среднего 4,84 балла, что, в свою очередь, является индикатором плохой координации программы для конечных потребителей. На основании этого следует вывод о необходимости повышения контроля за координацией деятельности исполнителей программе в части установки приборов учета. К исполнителям относятся ресурсоснабжающие организации, различные формы управления домом: управляющие компании, ТСЖ и др.

Индекс координации программы [5] ($I_{2.1}$), индекс оперативности программы [6] ($I_{2.2}$), индекс качественных результатов программы [7] ($I_{2.3}$) представляет собой среднеарифметическое ответов респондентов, оценивающих удовлетворенность данными показателями государственной программы.

Значение этих индексов на примере города Хабаровска и весовые коэффициенты представлены в таблице 3.19.

Индекс удовлетворенности этапом оценка реализации I_3 рассчитывается по формуле:

$$I_3 = I_{3.1} \cdot w_{3.1} + I_{3.2} \cdot w_{3.2},$$

где $I_{2.1}$ – индекс рациональности;

[5] В индексе координации программы учитывались ответы респондентов, которые на вопрос: *«В какой мере люди, отвечающие за обслуживание вашего дома (управляющая компания или ТСЖ) помогают (-ли) вам (в том числе путём информирования) в вопросах установки и эксплуатации приборов учета?»* – отвечали от 1 до 10, где 1 – помощь совсем не оказывается, 10 – активно оказывается помощь.

[6] В индексе оперативности программы учитывались ответы респондентов, которые на вопрос: *«Насколько оперативно происходила установка и регистрация приборов учета в вашем ТСЖ и УК?»* – отвечали от 1 до 10, где 1 – крайне медленно, 10 – очень оперативно.

[7] В индексе качественных результатов программы учитывались ответы респондентов, которые на вопрос: *«Изменили ли вы и ваша семья отношение к ресурсам, стали ли вы экономить воду (закрывать краны) после установки счетчиков?»* – отвечали от 1 до 10, где 1 – стал (-а) расходовать значительно больше, 5 – на том же уровне, 10 – стал (-а) расходовать значительно меньше.

$I_{2.2}$ – индекс удовлетворенности процессом реализации программы (если оценка ведется по нескольким подпрограммам в рамках одной программы, то используются индексы удовлетворённости процессом реализации по каждой подпрограмме, тогда сумма этих весов должна быть равна 0,82);

$w_{2.1} - w_{2.2}$ – весовые коэффициенты, сумма которых равна единице.

(0,08; 0,82 соответственно.)

Таблица 3.19 – Показатели и весовые коэффициенты для расчета индекса удовлетворенности процессом реализации

Показатели программы	Значение индекса нижнего уровня	Весовой коэффициент
Координация	4,84	0,2
Оперативность	7,82	0,06
Качественные результаты	7,68	0,74

Весовые коэффициенты рассчитывались на основе коэффициентов регрессионного уравнения для итоговой структурной модели по соответствующим показателям: рациональность, удовлетворенность процессом реализации. Весовые коэффициенты были перевзвешены таким образом, чтобы их сумма была равна 1 при сохранении доли каждого регрессионного коэффициента в рамках одного этапа ЖЦ «Оценка реализации программы».

Значение индекса удовлетворенности этапом оценка реализации программы на примере города Хабаровска в 2014 году по подпрограмме установке приборов учета составило **7,77 балла**. Этот индекс также имеет высокое значение, что свидетельствует об общей удовлетворенности конечных потребителей этапом реализации. На данном этапе корректировка каких-либо элементов программы не требуется.

Индекс рациональности[8] ($I_{3.1}$), индекс удовлетворенности процессом реализации[9] ($I_{3.2}$) представляет собой среднеарифметическое ответов респондентов, оценивающих удовлетворенность данными показателями государственной программы.

Значение этих индексов на примере города Хабаровска и весовые коэффициенты представлены в таблице 3.20.

Таблица 3.20 – Показатели и весовые коэффициенты для расчета индекса удовлетворенности этапом оценка реализации

Показатели программы	Значение индекса нижнего уровня	Весовой коэффициент
Рациональность	9,19	0,08
Удовлетворенность процессом реализации	7,65	0,92

Индекс удовлетворенности этапом оценка результатов программы I_4 рассчитывается по формуле:

$$I_4 = I_{4.1} \cdot w_{4.1} + I_{4.2} \cdot w_{4.2} + I_{4.3} \cdot w_{4.3},$$

где $I_{4.1}$ – индекс удовлетворенности результатами программы;

$I_{4.2}$ – индекс удовлетворенности программой в сравнении с идеалом $I_{4.3}$ – индекс удовлетворенности деятельностью Правительства;

$w_{4.1} - w_{4.3}$ – весовые коэффициенты, сумма которых равна единице.

(0,27; 0,3; 0,43 соответственно.)

Весовые коэффициенты рассчитывались на основе коэффициентов регрессионного уравнения для итоговой структурной модели по соответствующим показателям: удовлетворенность результатами программы, удовлетворенность программой в сравнении с идеалом, удовлетворенность деятельностью

[8] В индексе рациональности программы учитывались ответы респондентов, которые на вопрос: *«Как вы считаете, насколько важно для России экономить энергетические ресурсы (воду, тепло, газ, электричество)?»* – отвечали от 1 до 10, где 1 – совсем неважно, 10 – очень важно.

В индексе удовлетворенности процессом реализации учитывались ответы респондентов, которые на вопрос: *«Как в целом вы оцениваете установку приборов учета с точки зрения полезности?»* – отвечали от 1 до 10, где 1 – совсем бесполезно, 10 – очень полезно.

Правительства. Весовые коэффициенты были перевзвешены таким образом, чтобы их сумма была равна 1 при сохранении доли каждого регрессионного коэффициента в рамках одного этапа ЖЦ «Оценка результатов программы».

Значение индекса удовлетворенности этапом оценки результатов программы на примере города Хабаровска в 2014 году по подпрограмме установке приборов учета составило **5,11 балла**. Значения чуть выше среднего для одного из ключевых индексов по программе на этапе оценки результатов свидетельствует о существовании определенных проблем в программе и о том, что конечные потребители не совсем удовлетворены полученными результатами. Общая удовлетворенность программой была оценена на 5,35 балла, что выше среднего, а удовлетворенность в сравнении с идеалом приняла очень низкое значение 3,74 балла, что свидетельствует о том, что в программе есть еще много элементов, над которыми стоит работать, и что данные элементы известны конечным потребителям, при этом по этим элементам уже сформирован определенный уровень ожиданий. При дальнейшей корректировке программы необходимо привлекать внешних потребителей для выявления слабых элементов программы и уровня ожиданий, полученные данные должны быть обработаны и заложены в новую редакцию программы в форме конкретных показателей на этапе оценки результатов. Показатель удовлетворенности деятельностью Правительства принял значение немного выше среднего 5,92 балла, при этом значение близко к показателю удовлетворенности программой, что свидетельствует, о нейтральной политической окраске данной программы. Важно отметить, что весовой коэффициент показателя удовлетворенности деятельностью Правительства составляет 0,43, что говорит о существенной связи оценки деятельности Правительства с удовлетворенностью этапом оценки результатов. При этом коэффициент влияния показателя удовлетворенности деятельностью Правительства на итоговый интегральный индекс составляет 0,12, на основании чего сделан вывод, что данный показатель включен в модель не случайно, не является «шумом» и помогает оценивать программы политически нейтрально вне зависимости от региона оценки и временного интервала.

Индекс удовлетворенности результатами программы [10] ($I_{4.1}$), индекс удовлетворенности программой в сравнении с идеалом [11] ($I_{4.2}$), индекс удовлетворенности деятельностью Правительства [12] ($I_{4.3}$) представляет собой среднеарифметическое ответов респондентов, оценивающих удовлетворенность данными показателями государственной программы.

Значения этих индексов на примере города Хабаровска и весовые коэффициенты представлены в таблице 3.21.

Таблица 3.21 – Показатели и весовые коэффициенты для расчета индекса удовлетворенности этапом оценка результатов программы

Показатели программы	Значение индекса нижнего уровня	Весовой коэффициент
Удовлетворенность результатами программы	5,35	0,27
Удовлетворенность в сравнении с идеалом	3,74	0,3
Удовлетворенность деятельностью Правительства	5,92	0,43

Интегральный индекс удовлетворенности программой I_0 рассчитывается по формуле:

$$I_0 = I_1 \cdot w_1 + I_2 \cdot w_2 + I_3 \cdot w_3 + I_4 \cdot w_4 + A,$$

где I_1 – индекс удовлетворенности этапом отбора проблем;

I_2 – индекс удовлетворенности этапом процесса реализации;

I_3 – индекс удовлетворенности этапом оценки реализации;

I_4 – индекс удовлетворенности этапом оценки результатов программы;

А – свободный коэффициент (равен 1,4);

[10] В индексе удовлетворенности результатами программы учитывались ответы респондентов, которые на вопрос: *«Как вы оцениваете выполнение Программы экономии энергоресурсов, принятой в 2009 году, до 2020 года (в части установки индивидуальных приборов учета)?»* – отвечали от 1 до 10, где 1 – крайне плохо, 10 – очень хорошо.

[11] В индексе удовлетворенности в сравнении с идеалом учитывались ответы респондентов, которые на вопрос: *«Если сравнивать с системой экономии ресурсов, существующей в развитых европейских странах, то на сколько баллов вы бы оценили систему, действующую сегодня в нашей стране?»* – отвечали от 1 до 10, где 1 – гораздо менее эффективна чем в Европе, 10 – так же эффективна, как в Европе.

[12] В индексе удовлетворенности деятельностью Правительства учитывались ответы респондентов, которые на вопрос: *«Как Вы в целом оцениваете деятельность российского Правительства за последний год?»* – отвечали от 1 до 10, где 1 – крайне отрицательно, 10 – крайне положительно.

$w_1 - w_4$ – весовые коэффициенты, сумма которых равна единице (0,03, 0,13, 0,41 и 0,29 соответственно).

Итоговая формула интегрального индекса удовлетворенности программой принимает вид:

$$I_0 = 0{,}03 \cdot I_1 + 0{,}13 \cdot I_2 + 0{,}41 \cdot I_3 + 0{,}29 \cdot I_4 + 1{,}4 .$$

Значение интегрального индекса удовлетворенности программой на примере города Хабаровска в 2014 году по подпрограмме установке приборов учета составило **7,09 балла**. Значение показателя высокое, что говорит о том, что в целом население, скорее, удовлетворено проведением данной программы, при этом из результатов расчетов следует, что почти на каждом из этапов есть показатели, которые необходимо улучшать.

Значения индексов различных этапов программы на примере города Хабаровска и весовых коэффициентов представлены в таблице 3.22. Распределение весовых коэффициентов свидетельствует о том, что наибольшее влияние на интегральный показатель удовлетворенности программой, по мнению внешних потребителей, оказывает индекс удовлетворенности на этапе оценки реализации (коэффициент 0,41), значительное влияние также оказывает индекс удовлетворенности результатами (коэффициент 0,29). При этом совокупный вес индексов отбора проблем и процесса реализации составляет 0,16, из чего следует, что для внешних потребителей гораздо большее влияние на оценку удовлетворенности программой в целом оказывают удовлетворенность оценкой на этапе реализации и оценкой результатов программы. Таким образом, для повышения удовлетворенности программой со стороны внешних потребителей в первую очередь необходимо работать с показателями на этапах оценки реализации и оценки результатов, а именно рациональности, удовлетворенности процессом реализации, удовлетворенности результатами, удовлетворенности в сравнении с идеалом. Если оценки по этим показателям достаточно высоки (более 7 баллов), стоит уделять внимание и работе с остальными показателями программы на этапе отбора проблем и процесса реализации.

В целях верификации разработанного интегрального индекса был проведен повторный количественный телефонный опрос по группе внешних потребителей «Население» в городе Хабаровске. Населению задавался единственный вопрос, соответствующий показателю удовлетворенности программой в целом, который звучал так; «Как вы относитесь к принятой в 2009 году Программе экономии энергоресурсов до 2020 года?» Выборка формировалась простым случайным образом без повтора, при этом из выборки были исключены респонденты, участвовавшие в первоначальном опросе, таким образом, сохранялась чистота эксперимента. По результатам опроса трехсот человек значение показателя удовлетворенности программой в целом составило 6,96 балла, при расчетном значении интегрального индекса удовлетворенности программой 6,78 балла. Таким образом, отклонение расчетного значения удовлетворенности программой от значения, полученного при результате повторного опроса, составило 2,6 % при максимальной ошибке выборки 5 %, на основании чего был сделан вывод о достоверности разработанной модели.

Таблица 3.22 Показатели и весовые коэффициенты для расчета интегрального индекса удовлетворенности программой

Показатели программы	Значение индекса нижнего уровня	Весовой коэффициент
Индекс удовлетворенности этапом отбора проблем	3,23	0,03
Индекс удовлетворенности этапом процесса реализации	7,12	0,13
Индекс удовлетворенности этапом оценки реализации	7,77	0,41
Индекс удовлетворенности этапом оценки результатов программы	5,11	0,29

Исходя из значений интегрального индекса удовлетворенности программой, в дальнейшем возможно сопоставление различных субъектов РФ по уровню удовлетворенности одной и той же государственной программой. Данные показатели удовлетворенности возможно использовать в системе оценки государственных служащих, ответственных за реализацию той или иной программы и на основании этих

показателей осуществлять материальное и нематериальное стимулирование. Использование данной методики для оценки различных программ дает возможность сравнивать их между собой, что, в свою очередь, позволяет принимать объективное решение о дальнейшем финансировании программы или ее закрытии.

3.4.2 Рекомендации по совершенствованию текущей системы оценки государственных программ

В рамках методики были обоснованы основные индикаторы программы и сгруппированы по этапам жизненного цикла. Данная группировка помогает выбирать нужные критерии для различных программ на разных этапах реализации, более того, появляется возможность оценивать программы из разных отраслей по одним и тем же индикаторам. Предлагается проводить опросы после завершения каждого этапа ЖЦ программы, если длительность этапа менее одного года, и ежегодно, если длительность этапа более 1 года. Разработанные показатели программы рекомендуется включить в существующую систему оценки, разработанную МинЭнерго, и тем самым увеличить количество параметров, по которым анализируется программа.

В качестве рекомендации предлагается использовать разработанную методику для дополнения системы оценки программ с участием конечных адресатов. Возможно внедрение экспертных опросов с помощью анкет по программе «Энергоэффективность и развитие энергетики» в организацию «Открытое правительство». Если эксперимент пройдет успешно, то можно его распространить на региональные и муниципальные системы общественного контроля. Для того чтобы сделать государственные программы механизмом достижения цели, а не системой распределения бюджета, предлагается внедрить разработанные показатели в качестве ключевых индикаторов успеха и учитывать их при принятии управленческих решений, а также на основании разработанных показателей осуществлять материальное и нематериальное стимулирование лиц, ответственных за реализацию той или иной программы. В качестве основного показателя эффективности

рекомендуется определить общую удовлетворенность программой. Использование разработанной методики для оценки различных программ даст возможность сравнивать их между собой, что, в свою очередь, позволяет принимать объективное решение о дальнейшем финансировании программы или ее закрытии.

Применение полученной методики в процедуре оценки государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики» позволит консолидировать и систематизировать информацию о выполнении программы, более того, за счет вовлечения дополнительных групп потребителей повысится уровень достоверности и актуальности оценочных данных. Систематическое проведение опросов по отдельным регионам на основе унифицированных показателей оценки по этапам жизненного цикла позволит объективно сравнивать качество исполнения и эффект от программы в разных регионах.

Разработанная методика будет способствовать соблюдению единой научно-исследовательской политики и повышать эффективность программ за счет постоянной систематической оценки со стороны экспертов и конечных потребителей. У организаций-исполнителей программ появится стимул учитывать нужды конечных потребителей, так как их мнение будет влиять на оценку реализации программ. Это будет способствовать переходу к новому уровню работы на этапе «потребитель – поставщик» на основе критериев надежности и качества. Кроме этого, регулярные опросы населения и конечных потребителей помогут привлечь дополнительное внимание к проблемам, решаемым в рамках программы, и увеличить прозрачность ключевых процедур регулирования.

Важно отметить, что проведенное исследование позволило сформировать модель оценки государственной программы с учетом современных мировых тенденций государственного управления, принимая во внимание особенности экономики и государственного управления России. Анализ проводился по одной подпрограмме и на базе одного города, в связи с этим полученные материалы могут быть использованы с большой долей достоверности для оценки госпрограммы «Энергоэффективность и развитие энергетики», в том числе и в части разработанных анкет, а также для государственных программ по направлению «Инновационное

развитие и модернизация экономики» в части методического подхода и разработанной методики удовлетворенности, с частичной переформулировкой вопросов анкеты. Для систематизации и развития полученной модели необходимо дополнительное исследование по другим регионам России в рамках этой же подпрограммы, а также требуется разработка дополнительных анкет и проведение исследования по другим видам государственных программ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Автором диссертационного исследования рассмотрена эволюция взглядов ученых на проблему оценки деятельности государственного сектора на основе измерения качества и удовлетворенности и оценку влияния различных показателей госуслуг, реформ и программ на общую удовлетворенность. По результатам проведенного анализа автором предложена классификация подходов, методов и показателей в зависимости от этапа развития и зрелости системы государственного управления, места оценки в общей системе государственного управления организацией и ее роли. По результатам проведенных автором полуструктурированных интервью с экспертами в области государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики» и с исполнителями программы из числа высших чиновников выделены ключевые особенности и приоритетные направления развития программного метода управления.

Разработана и опробована методика оценки государственных программ с учетом показателей удовлетворенности на разных этапах программы, и рассчитано влияние показателя удовлетворенности деятельностью Правительства на удовлетворенность программой в целом. Данная методика предполагает: 1) анализ характеристик государственной программы на основе анкетирования конечных потребителей, экспертов и исполнителей программы; 2) расчет общей удовлетворенности программой, показателей оценки на различных этапах жизненного цикла программы. Предложенный подход к оценке государственных программ на основе измерения общей удовлетворенности и показателей качества на разных этапах программы был

протестирован автором на примере государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики», что подтвердило применимость данного подхода на практике.

Выявлена взаимосвязь между удовлетворенностью деятельностью Правительства и общей удовлетворенностью программой (коэффициент регрессии 0,235). Проведенный автором анализ показал, что существует значимая связь между оценкой качества показателей программы и показателем удовлетворенности деятельностью Правительства. Выделены показатели программы, которые имеют положительную корреляционную зависимость от оценки удовлетворенности деятельностью Правительства на 5 %-ном статистическом уровне значимости. К ним относятся рациональность программы, координация ее выполнения, удовлетворенность процессом реализации и удовлетворенность результатами. В связи с тем, что данные показатели являются ключевыми на каждом этапе жизненного цикла программы, то можно утверждать, что удовлетворенность деятельностью Правительства связана с оценкой программы на разных этапах ЖЦ. Исследование подтвердило наличие корреляционной зависимости между оценкой деятельности Правительства и общей удовлетворенностью.

Выявлена зависимость между оценками каждого показателя программы и общей удовлетворенностью программой. Проведенный автором анализ показал, что существует умеренная прямая связь характеристик «рациональность», «координация», «оперативность», «удовлетворенность процессом реализации» и «удовлетворенность результатами с общей удовлетворенностью программой». Самое сильное влияние на общую удовлетворенность программой оказывают рациональность (коэффициент регрессии 0,234), удовлетворенность результатами (коэффициент регрессии составил 0,166), удовлетворенность процессом реализации (коэффициент регрессии составил 0,164) и координация (коэффициент регрессии составил 0,086). Связь между общей удовлетворенностью программой и оценкой показателей программы выражается в следующем: рациональность, координация, удовлетворенность процессом реализации и результатами имеют большее влияние на общую удовлетворенность программой, а остальные показатели – значительно меньшее.

По результатам классического факторного анализа были выделены группы факторов, влияющие на общую удовлетворенность программой. Первый фактор, состоящий из трех показателей – актуальность, масштабность и результативность – соответствует удовлетворенности этапом отбора проблем. Второй фактор отражает удовлетворенность этапом процесса реализации программы, в него вошли показатели «координация», «количественные и качественные результаты». К третьему фактору были отнесены удовлетворенность реализацией и рациональность, что соответствует удовлетворенности этапом оценки реализации, и четвертый фактор объединил показатели удовлетворенности результатами программы, удовлетворенности в сравнении с идеалом и удовлетворенности Правительством под общим названием «Удовлетворенность этапом оценки результатов программы». Проведенный конфирматорный факторный анализ подтвердил правильность выделенных факторов, кроме того, были выявлены взаимосвязи между этапами ЖЦ. Удовлетворенность на этапе «Процесс реализации программы» значительно связана с удовлетворенностью на этапе «Оценка реализации» (коэффициент ковариации 0,634) и удовлетворенностью на этапе «Оценка результатов программы» (коэффициент ковариации 0,508). Удовлетворенность этапом оценки реализации, в свою очередь, имеет сильную связь с удовлетворенностью этапом оценки результатов программы (коэффициент ковариации 1,998). На основании ковариационного и корреляционного анализа также подтверждается предположение о слабой связи удовлетворенности этапом «Отбор проблем» с удовлетворенностью программой на остальных этапах ЖЦ.

По результатам статистического анализа данных с помощью моделирования структурными уравнениями автором построена интегральная модель, учитывающая влияние показателей государственной программы и показателя удовлетворенности деятельностью Правительства, а также влияние оценки на каждом этапе ЖЦ на общую удовлетворенность программой. Таким образом, в программе стоит выделять четыре этапа ЖЦ: отбор проблем и разработка программы, процесс реализации, оценка реализации и оценка результатов программы. На основе данной модели разработаны методические рекомендации по интегральной оценке

удовлетворенности заинтересованных сторон содержанием и реализацией государственных программ в России. Методика оценки подразумевает иерархическую структуру индексов во главе с единым интегральным индикатором, позволяющим оценивать уровень удовлетворенности различных групп потребителей ходом и итогами выполнения любой государственной программы как по стране в целом, так и в отдельных регионах.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Аналитическое распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2013 год. – М. : Счетная палата РФ, 2012.

2 Бюджетный кодекс РФ. – М. : Кнорус, 2013.

3 Методические рекомендации по оценке эффективности региональных целевых программ в Ленинградской области. – СПб. : ИПК Вести, 2006. – 40 с.

4 Журнал Милиция. - Объединённая редакция МВД России. - 2011. - С. 55 – 56.

5 Иванов, А. В. Разработка и реализация целевых программ : методология, методика и практика // Электронный учебный комплекс по программе повышения квалификации / А. В. Иванов, О. В. Кузнецов. – М. : Финансовый ун-т, 2011.

6 Клиновенко, Л. Р. Оценка эффективности реализации региональных социальных целевых программ : монография / Л. Р. Клиновенко, И. П. Денисова, П. В. Денисов. – Ростов н/Д : ДГТУ, 2011. – 133 с.

7 Ливинский, А. П. О результатах реализации в 1998 году федеральной целевой программы «Энергосбережение России» / А. П. Ливинский // Журнал Экологические системы. -2002. - № 10.

8 Макарова, Т. В. Особенности оценки государственных и муниципальных программ / Т. В. Макарова. – М. : Престо-РК; Процесс Консалтинг, 2009. – 393 с.

9 Матвеева, Е. Н. Актуальность внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в Российской Федерации / Е. Н. Матвеева, Д. А. Бармин // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. - 2007. - № 22. - С. 17 – 32.

10 Наследов, А. IBM SPSS Statistics 20 и AMOS : профессиональный статистический анализ данных / А. Наследов. – СПб. : Питер, 2013. – 416 с.

11 Нижегородцев, Р. М. Адаптация метода программно-целевого планирования экономики к современным российским условиям / Р. М. Нижегородцев, В. Д. Секерин, А. Е. Горохова. – М. : Институт проблем управления РАН, 2012.

12 Райзберг, Б. А. Программно-целевое планирование и управление : учебник / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 428 с.

13 Савкина, Р. В. Планирование на предприятии : учебное пособие для вузов / Р.

В. Савкина. – М. : Дашков и К*, 2013. – 324 с.

14 Фонд Общественное Мнение. Гражданский климат. Опрос «ФОМнибус». 2–3 апреля. - Доминанты № 15 от 14.04.2011.

15 Черняк, В. З. Бизнес-планирование : учебное пособие для вузов. – 4-е изд., перераб. и доп. / В. З. Черняк, Г. Г. Чараева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 591 с.

16 Яковлев, С. П. Стратегия устойчивого финансового развития страны, регионов и российских предприятий : сб. науч. ст. / С. П. Яковлев. – Чебоксары: Филиал СПбГЭУ в г. Чебоксары, 2013. – 159 с.

17 A Survey of Marketing Perspectives of Performing Arts Administrators / S. E. Permut (et al.) // Marketing The Arts. - New York: Praeger, 1991. - P. 47-58.

18 An Innovation Adoption Perspective for Marketing in the Government // Government Marketing: Theory and Practice / In Eds. M. P. Mokwa. - New York: Praeger Publishing, 1981. - 531 p.

19 Benson, P. What the Hell Is “Market Oriented”? / P. Benson // Harvard Business Review. - 1988. - 66(6). - P. 2 – 119.

20 Blair, T. The Courage of Our Convictions: Why Reform of the Public Services Is the Route to Social Justice / T. Blair. - London: Fabian Society, 2002.

21 Brady, M. K. Some new thoughts on conceptualising perceived service quality: A hierarchical approach / M. K. Brady, J. Jr Cronin // Journal of Marketing. - 2001. - Vol. 65(3). - P. 34 – 49.

22 Brent Ritchie, J. Marketing Research and Public Policy: A Functional Perspective/ J. Brent Ritchie, R. LaBreque // Journal of Marketing. – 1975. – №39. –P. 12-19.

23 Brewer Gene, A. Administrative Reform and Organizational Change in the Public Sector / Gene A. Brewer // Democracy Project AP 24/2000. – Copenhagen, Denmark: University of Copenhagen. - 2000.

24 Brown, P. Alternative Delivery Systems in the Provision of Social Services / P. Brown // International Review of Administrative Sciences. – 1992. – 58. – p. 201-214.

25 Bruhn, M. Customer orientation. The base of success bussiness / M. Bruhn // Economic Publishing Bucharest. – 2001. – p. 19.

26 Bryant, B. E. ACSI Methodology Report Update / B. E. Bryant // Milwaukee: ASQ Quality Press. – 2003.

27 Calleros, O. L. Development of the mexican user satisfaction index (imsu) to evaluate social government programs in mexico: the case of the daycare social program / O. L. Calleros (et al.) // Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction & Complaining Behavior. - 2012. - Vol. 25.

28 Chen, S. C. A value-based perspective of market orientation and customer service / S. C. Chen, P. G. Quester // Journal of Retailing and Consumer Services. - 2009. - Vol. 16. - P. 197-206.

29 Chun-Seon, L. The Role of Corporate Image in the NCSI Model: Experience from the KCSI Study / L. Chun-Seon, K. Soung-Hie, L. Joon-Young // Journal of International Consumer Marketing. - 2006. - Vol. 19(1).

30 Churchill, G. A. Improving the Measurement of Service Quality / G. A. Churchill, T. J. Brown, J. P. Peter // Journal of Retailing. - 1993. - Vol. 69(1). - P. 127-139.

31 Conduit, J. How critical is intemal customer orientation to market orientation? / J. Conduit, F. T. Mavondo // Journal of Business Research. - 2001. - Vol. 51. - P. 11 -24.

32 Crompton, J. L. Marketing Government and Social Services / J. L. Crompton, C. W. Lamb. - New York: Wiley, 1986.

33 Customer orientation among employees in public administration: a transnational, longitudinal study / Ch. Korunka (et al.) // Applied Ergonomics. – 2007. – №38. – P. 307-315.

34 Day, G. S. The capabilities of market-driven organizations / G. S. Day // Joumal of Marketing. - 1994/ - Vol.58/ - No. 4/ - P. 37-52.

35 Dictionary of Biisiriess / G. Bannock (at al.). - Princeton, New Jersey: Bloomberg Press, 2003. - P. 221-222.

36 Enis, B. M. Governments as Marketers: Issues of Management and Public Policy / B. M. Enis. - New York: Praeger, 1981. – P. 343-355.

37 Farnham, D. Managing the New Public Services, Second edition / D. Farnham, S. Horton/ - London: Macmillan, 1996.

38 Fornell, C. Boost stock performance nation's economy / C. Fornell // Quality Progress. – 2003. – №36(2). – P. 25–31.

39 Fornell, C. Defensive Marketing Strategy by Customer Complaint Management: A Theoretical Analysis / C. Fornell, B. Wernerfelt // Journal of Marketing Research. - 1987. - Vol.24(4). - P. 337-346.

40 Foxall, G. Marketing's Domain / G. Foxall // European Journal of Marketing. – 1989. – №. 8. – P. 7-22.

41 Gaster, L. Providing quality in the public sector: A practical approach to improving public services / L. Gaster, A. Squire. - Maidenhead, UK: Open University Press.

42 Giannoccaro, R. Measuring Citizen Satisfaction with Aspects of Public Services from a Local Authority and Determining Their Importance / R. Giannoccaro (et al.) // A Case Study/Public Organiz Rev (2008). - 8:1. – P. 15.

43 Glaser, M. A. The Business Psyque: Exploring Relationships Between Local Quality of Life and City Image / M. A. Glaser // Public Administration Quarterly. - 1991/ - 14(4)/ - P. 287-303.

44 Gottlieb, P.D. Neighborhood Development in the Metropolitan Economy: A Policy Review / P. D. Gottlieb // Journal of Urban Affairs. – 1997. – № 19(2). – P. 163-182.

45 Gounaris, S. P. Internal-market orientation and its measurement / S. P. Gounaris // Journal of Business Research. - 2006/ - Vol. 59. - P.432-448.

46 Graham, P. Marketing in the Public Sector: Inappropriate or Merely Difficult? / P. Graham // Journal of Marketing Management. – 1994. – №10. – P. 361-375.

47 Greenley, G. E. Market orientation in a multiple stakeholder orientation context: implications for marketing capabilities and assets // G. E. Greenley, G. J. Hooley, J. M. Rudd // Journal of Business Research. - 2005. - Vol. 58. - P. 1483-1494.

48 Grigoroudis E. Customer satisfaction barometers and economic development: An explorative ordinal regression analysis / E. Grigoroudis, G. Nikolopoulou, C. Zopounidis // Total Quality Management. - 2008. - Vol. 19. - No. 5. - P. 441–460

49 Gronholdt, L. The relationship between customer satisfaction and loyalty: cross-industry differences / L. Gronholdt, A. Martensen, K. Kristensen // Total Quality Management. - 2000. - 11(4). - P. 89–99.

50 Gronroos, C. Defining Marketing: A Market-Oriented Approach / C. Gronroos // European Journal of Marketing. - 1989. - 23. - No. 1. - P. 52-60.

51 Gronroos, C. Service management and marketing: A customer relationship management approach / C. Groonroos. - Chichester, UK: John Wiley and Sons, 2000.

52 Gummesson, E. Quality management in service organization / E. Gummesson. - NewYork: ISQA InternationalServiceQualityAssociation, 1993.

53 Harris, Lloyd C. Market Orientation and Performance: Objective and Subjective Empirical Evidence from UK Companies / C. Lloyd Harris // Journal of Management Studies. - 2001. - 38(1). - P. 17 – 43.

54 Hart, Hein W. C. van der Government Organizations and their Customers in The Netherlands: Strategy, Tactics and Operations / W. C. Hein van Hart // European Journal of Marketing. - 1990. - 24. - No. 7. - P. 31-42.

55 Hood, Christopher. A Public Management for All Seasons? / Christopher Hood. : Public Administration 69(1), 1991. - P. 3–19.

56 How Effective Are Your Community Services? / Louis Blair (et al.). - Washington, DC: Urban Institute, International City/County Management Association, - 1992.

57 Hurley, R. F. Alternative indexes for monitoring customer perceptions of service quality: a comparative evaluation in retail context / R. F. Hurley, F. Estalami // Journal of the Academy of Marketing Science. - 1998. - 26(3). - P. 209-21.

58 John, J. Fundamentals of customer-focusedmanagement / J. John. - Praeger, Westport, Connecticut, 2003. - P. 12.

59 Johnson, M. D. A Framework for Comparing Customer Satisfaction across Individuals and Product Categories / M. D. Johnson, C. Fornell // Journal of Economic Psychology. - 1991. - 12(2). - P. 267-286.

60 John C. The Effect of a Market Orientation on Business Profitability / C. John, F. Stanley // Journal of Marketing. - 1990. – № 54(4). – P. 20–35.

61 Johnson, M. D. Comparing customer satisfaction across industries and countries / M. D. Johnson, A. Herrmann, A. Gustaffson // Journal of Economic Psychology. - 2002. - 23(6). - P. 749–769.

62 Kelly, J. M. The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration / J. M. Kelly // Public Administration Review. - 2005. - Vol. 65. - No. 1.

63 Kirkpatrick, I. The New Managerialism and Public Service Professions: Change in Health, Social Services, and Housing / I. Kirkpatrick, S. Ackroyd, M. Richard. - London: Palgrave Macmillan, 2005.

64 Kohli, A. K. Market Orientation: The Construct, Research Propositions, and Management Implications / A. K. Kohli, B. J. Jaworski // Journal of Marketing. - 1990. - 54. - P. 1-18.

65 Kotler, P. A Generic Concept of Marketing / P. A. Kotler //Journal of marketing. – 1972. – №36. – P. 46-54.

66 Kotler, P. Broadening the Concept of Marketing / P. Kotler, S. J. Levy // Journal of Marketing. - 1969. - 33. - P. 10-15.

67 Kotler, P. Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance / P. Kotler, N. Lee. - New Jersey: PE Inc., 2003. - 352 p.

68 Kotler, P. Social Marketing: Strategies for Ghanging Public Behavior / P. Kotler, E. L. Roberto. - New York: The Free Press, 1989.

69 Kotler, P. Strategic Marketing for Nonprofit Organisations / P. Kotler, A. Andreasen. – New Jersey: Prentice-Hall, 1991.

70 Kwon, Y. S. Regulatory Reform Satisfaction Survey: Method and Result / Y. S. Kwon. - Istanbul, Turkey, 2010.

71 Lane, New Public Management / Lane, Jen-Erick. - London: Routledge, 2000.

72 Loveday, P. Public Sector Marketing: A Critical Appraisal / P. Loveday. - McMillan & Co. –1991. – P. 173-177.

73 Malhotra, N. Marketing Research: An Applied Orientation. (6th Edition) / N. Malhotra // Hardcover. – 2009. - July 17. - P.690-725.

74 Matei, A. Empirical Approaches About the Input-Output Model for the Local Economic Development: Case Study in Braila Municipality / A. Matei // International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe. - 2008. - Vol. 1.

75 Mark, H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge / H. Mark. - MA: Harvard University Press, 1995.

76 Meeks, J.G. Utility in Economics: A Survey of the Literature / J. G. Meeks // Surveying Subjective Phenomena. - 1984. - Vol. 2. - P. 41-91.

77 Meyer, A. The German Customer Satisfaction Barometer: Quality and Satisfaction – Yearbook of Customer Satisfaction in German 1995 / A. Meyer, F. Dornach. - Du¨sseldorf: German Marketing Association e.V.-German Post AG, 1996.

78 Miller, M. City Surveys: How to Do Them, How to Use Them, What They Mean. 2nd ed. / Miller, I. Thomas, M. Michelle. - Washington, DC: International City/County Management Association, 2000.

79 Mizrahi, S. Public Sector Management, Trust, Performance, and Participational citizens Survey and national assessment in the united States Public Performance & Management Review / S. Mizrahi, E. Vigoda-gadot, G. VanRyzin. - 2010. - Vol. 34. - No. 2. - P. 268 – 312.

80 Mokwa, M. O. Government Marketing: An Inquiry into Theory, Process, and Perspective. Government Marketing: Theory and Practice / M. P. Mokwa, S. E. Permut. - New York: Praeger, 1981. - P. 17-35.

81 Nikolopoulou, G. Customer satisfaction barometers and economic development: An explorative ordinal regression analysis Total Quality Management / G. Nikolopoulou, C. Zopounidis. - 2008/ - Vol. 19. - No. 5. - P. 441–460.

82 O'Fairchellaigh, C. Introduction. Service Delivery and Public Sector Marketing / C. O'Fairchellaigh, P. Graham, J. Warburton. – MacMillan & Co. – 1991.

83 Oliver, R. L. A Conceptual Model of Service Quality and Service Satisfaction: Compatible Goals, Different Concepts / R. L. Oliver // Advances in Services Marketing and Management: Research and Practice. - 1993. - Vol. 2.

84 Oliver, R. L. Satisfaction: A Behavioral Perspective on the Consumer / R. L. Oliver. - Boston: Irwin McGraw-Hill, 1997.

85 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Modernising Government. The Way Forward. - Paris. – 2005.

86 Parasuraman, A. Reassessment of expectations as a comparison standard in measuring service quality: implications for future research / A. Parasuraman, V. A. Zeithaml, L. L. Berry // Journal of Marketing. - 1994. - 58(1). - P. 111-124.

87 Park, J. Performance evaluation: The case of customer satisfaction index / J. Park // The Korea Public Administration Journal. - 2001. - 10(1). - P. 40–66.

88 Panagiotis, M. Evaluating the Public Sector in Greece: The case of Citizens' Service Centers / M. Panagiotis (et al.) // Proceedings the European Conference on Information Management & Evaluation, 2010.

89 Pollitt, Ch. Public Management Reform: A Comparative Analysis / Ch. Pollitt, G. Bouckaert // Oxford University Press. – 2004.

90 Ra, H. Design and application of customer evaluation model on public service charter / H. Ra, H. Park // Korean Society and Public Administration. - 2001. - 12(2). - P. 77–98; 49(2). - P. 101–107.

91 Ramseook-Munhurrun, P. Service quality in the public service/international journal of management and marketing research / P. Ramseook-Munhurrun (et al.). - 2010. - Vol. 3. - No. 1.

92 Regulatory Reform Satisfaction Survey: Method and Result. OECD Workshop On Measuring Progress. In Regulatory Reform Measuring Outcomes: The Use of Perception Surveys in OECD Countries, 2010.

93 Research Propositions and Management Implications // Journal of Marketing. - 54. - P. 1-18.

94 Rheea, S. K. Public service quality and customer satisfaction: exploringthe attributes of service quality in the public sector / S. K. Rheea, J. Y. Rha // The Service Industries Journal. - 2009. - Vol. 29. - No. 11. - P. 1491–1512.

95 Roberto, E. L. Applying a Marketing Model in the Public Sector / E. L. Roberto // Service Delivery and Public Sector Marketing. – MacMillan & Co, 1991.

96 Rothschild, M. L. Marketing Communications in Nonbusiness Situations, or Why It's so Hard to Sell Brotherhood Like Soap / M. L. Rothschild // Journal of Marketing. - 1979. - 43. - P. 11-20.

97 Schedler, K. Customer orientation in electronic government: motives and effects / K. Schedler, L. Summermatter // Government Information Quarterly. – 2007. – № 24. – P. 291-311.

98 Sethi, S. Marketing The National Food Stamp Program: Can a Public Welfare Program Be Run Like a Business? / S. Sethi, M. P. Mokwa, S. E. Permut // Government Marketing: Theory and Practice. -New York: Praeger, 1981. - P. 96-113.

99 Sharpe, E.B. Urban Politics and Administration: From Service Delivery to Economic Development / E. B. Sharpe. - NewYork: Longman, 1990.

100 Simon, J. L. Interpersonal Welfare Comparison Can Be Made and Used for Redistribution Decisions / J. L. Simon // Kyklos. - 1974. - 27(1). - P. 68-98.

101 Slack, N. Operations management (4th ed.) / N. Slack, S. Chambers, R. Johnston. - Harlow, UK: Pearson Education Ltd., 2004.

102 The evolution and future of national satisfaction index models / M. D. Johnson (et al.) // Journal of Economic Psychology. - 2001. - 22(2). - P. 217 – 245.

103 The Transformation of Municipal Services: towards Quality in the Public Sector / P. Rodrigues (et al). - Bournemouth University, United Kingdom: Theoretical and Applied Economics, 2009. - P. 3-15.

104 Trustrum, L. B. Marketing: Concept and Function / L. B. Trustrum // European Journal of Marketing. - 1989. - 23. - No. 3. - P. 48-56.

105 Van Ryzin, G. G. Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City / G. G. Van Ryzin (et al.) // Public Administration Review. - 2004. - Vol. 64. - No. 3.

106 Van Ryzin, G. G. The measurement of overall citizen satisfaction / G. G. Van Ryzin // Public Performance and Management Review. - 2004. - 273. - P. 9-28.

107 Verdegem, P. User-centered e-government in practice: a comprehensive model for measuring user satisfaction / P. Verdegem, G. Verleye // Government Information Quarterly. - 2009. - Vol. 26. - P. 487-497.

108 Walker, R. Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad? / R. Walker, G. Boyne // Public Administration Review. – 2011. – № 9. – P. 708-717.

109 Wildavsky, A. The New Politics and the Budgetary Process / A. Wildavsky // Little Brown. – 1992.

110 Yi Youjae, A critical review of customer satisfaction / Yi Yojae, V. A. Zeithaml // Review in Marketing. - 1990. - P. 68-123.

111 Yong, S. Citizen Satisfaction with Educational Services: The Marketing Implications of Public Administration / S. Yong, Wang X. // International Journal of China Marketing. - 2011. - Vol. 2(1).

112 Zeithaml, V.A. Service marketing: Integrating customer focus across the firm (4th ed.) / V. A. Zeithaml, M. J. Bitner, D. D. Gremler. - New York: McGraw-Hill, 2006.

113 Государственная программа РФ «Энергоэффективность и развитие энергетики» на 2013 – 2020 годы : принята 03.04.2013 № 512-р [Электронный ресурс]. - Режим входа: www.consultant.ru . - (Дата обращения: 21.01.2014).

114 Зацепин, В. Б. Отечественная традиция программно-целевого планирования: опыт и перспективы / В. Б. Зацепин. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://government.fizteh.ru/darpa/darpa-articles/a_4u5p9d.html (дата обращения: 1.11.2013).

115 Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов : утв. Министерством экономики РФ, Министерством финансов РФ, Государственным комитетом РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике 21.06.1999 г. № ВК 477 (ред. от 10.01.2012) [Электронный ресурс]. - Режим входа: www.consultant.ru . - (Дата обращения: 12.08.2013).

116 О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам определения полномочий федеральных органов исполнительной власти в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности : постановление Правительства РФ от 20.02.2010 № 67 [Электронный ресурс]. - Режим входа: www.consultant.ru . - (Дата обращения: 12.08.2013).

117 О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : Федеральный Закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ [Электронный ресурс]. - Режим входа: www.consultant.ru . - (Дата обращения: 15.03.2013).

118 Порядок планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов : утв. приказом Министерства финансов РФ № 47н от 17.04.2008 [Электронный ресурс]. - Режим входа:

www.consultant.ru . - (Дата обращения: 17.04.2013).

119 Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 г. № 588 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.consultant.ru . - (Дата обращения: 17.04.2013).

120 Проект Федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» [Электронный ресурс]. - Режим входа: www.consultant.ru . - (Дата обращения: 15.03.2014).

121 Общая схема оценки CAF. EIPA (2009) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/RUS-CAF-2009.pdf . - (Дата обращения: 10.02.2014).

122 Росстат [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics . - (Дата обращения: 10.06.2014).

123 Сайт ПРООН по вопросам управления в Осло [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/governance-assessments/a-users-guide-to-measuring-local-governance-/LG%20Guide.pdf. - (Дата обращения: 15.03.2014).

124 Хабаровскстат [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://habstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/habstat . - (Дата обращения: 10.06.2014).

125 Fornell, C. ACSI Commentary: Special Report on Government Services [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.theacsi.org/government/govt-key.html. 2001. - (Дата обращения: 15.03.2014)

126 Measuring Customer Satisfaction. A review of approaches, prepared for IDeA and LGA. 28th March 2006. FreshMinds Ltd. London [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.freshminds . - (Дата обращения: 10.11.2013).

ПРИЛОЖЕНИЕ А.

Анкета для группы конечных потребителей по программе

«Энергоэффективность и развитие энергетики»,

подпрограмма «Установка индивидуальных приборов учета расхода ресурсов»

Добрый день! Мы проводим опрос о тарифах на энергоресурсы.

Уделите, пожалуйста, несколько минут, и Вы сможете повлиять на улучшение системы регулирования тарифов в России.

1. Как Вы считаете, насколько важно для России экономить энергетические ресурсы (воду, тепло, газ, электричество) (*выбрать одно из значений по 10-балльной шкале)?*

Совсем неважно	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Очень важно

2. Насколько остро в нашей стране стоит проблема нехватки ресурсов?

Совсем не стоит	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Стоит очень остро

(Если ответ 1, то переходим к вопросу 5.)

3. Кто, по Вашему мнению, должен в первую очередь нести ответственность за экономию энергоресурсов в стране ***(один ответ)***?

1) федеральное правительство (на уровне станы в целом);
2) региональные власти (на уровне регионов);
3) местные органы (на уровне городов);
4) сами граждане (на уровне каждого хозяйствующего субъекта и физ. лица);
5) никто не должен.

4. Какой из указанных ниже путей позволит, по Вашему мнению, больше сэкономить, учитывая ограниченность энергоресурсов ***(один ответ)***?

1) государственное (административное) ограничение потребления;
2) переход на альтернативные источники энергии;
3) самостоятельная экономия потребления ресурсов каждым человеком у себя дома или на рабочем месте;
4) ни один из перечисленных.

5. Знаете ли Вы, что в 2009 году в нашей стране принята целая программа по экономии ресурсов до 2020 года, которая включает требования установки счётчиков воды, тепла, газа?

1) знаю;
2) что-то слышал(-а);
3) не знаю.

6. Слышали ли Вы о необходимости экономии энергоресурсов, установки счетчиков и замены ламп на энергосберегающие? Если да, то от кого и из каких источников (возможно несколько вариантов)?

1) нет, не слышал(-а);
2) слышал(-а) от глав управлений (районов) по телевидению и радио;
3) слышал(-а) от глав управлений и районов лично;
4) слышал(-а) от государственных лиц и депутатов по телевидению и радио;
5) слышал(-а) от государственных лиц и депутатов лично;
6) слышал(-а) от управляющих компаний или ТСЖ;
7) слышал(-а) в специальных объявлениях по ТВ и радио;
8) видел(-а) объявления в подъезде.

7. Используются ли у вас дома приборы учета воды?

1) да;
2) нет (**переходим к вопросу 12**).

8. Насколько оперативно происходила установка и регистрация приборов учета в вашем ТСЖ и УК? (по 10-балльной шкале, где 1 – крайне медленно, 10 – очень оперативно)?

Крайне медленно	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Очень оперативно

9. В какой мере люди, отвечающие за обслуживание Вашего дома (управляющая компания или ТСЖ) помогают(-ли) Вам (в том числе путём информирования) в вопросах установки и эксплуатации приборов учета (по 10-балльной шкале, где 1 – помощь совсем не оказывается, 10 – активно оказывают помощь)?

Помощь совсем не оказывается	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Активно оказывают помощь

10. После того как у Вас были установлены приборы учёта воды, Вы стали платить за воду больше или меньше (по 10-балльной шкале, где 1 – стал(-а) платить значительно больше, 5 – плата не изменилась, 10 – стал(-а) платить значительно меньше)?

Стал(-а) платить значительно больше	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Стал(-а) платить значительно меньше

11. Изменили ли Вы и Ваша семья отношение к ресурсам, стали ли Вы экономить воду (закрывать краны) после установки счетчиков (по 10-балльной шкале, где 1 – стал(-а) расходовать значительно больше, 5 – на том же уровне, 10 – стал(-а) расходовать значительно меньше)?

Стал(-а) расходовать значительно больше	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Стал(-а) расходовать значительно меньше

12. Как в целом Вы оцениваете установку приборов учета с точки зрения полезности? (по 10-балльной шкале, где 1 – совсем бесполезно, 10 – очень полезно)?

Совсем бесполезно	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Очень полезно

14. Как Вы относитесь к принятой в 2009 году Программе экономии энергоресурсов до 2020 года (по 10-балльной шкале, где 1 – крайне плохо, 10 – очень хорошо)?

Крайне плохо	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Очень хорошо

15. Как Вы оцениваете выполнение Программы экономии энергоресурсов, принятой в 2009 году до 2020 года (по 10-балльной шкале, где 1 – крайне плохо, 10 – очень хорошо)?

Крайне плохо	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Очень хорошо

16. Если сравнивать с системой экономии ресурсов, существующей в развитых европейских странах, то на сколько баллов Вы бы оценили систему, действующую сегодня в нашей стране (по 10-балльной шкале, где 1 – гораздо менее эффективна, чем в Европе, 10 – так же эффективна, как в Европе)?

Гораздо менее эффективна, чем в Европе	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Так же эффективна, как в Европе

17. Как Вы в целом оцениваете деятельность российского Правительства за последний год (по 10-балльной шкале, где 1 – крайне отрицательно, 10 – крайне положительно)?

Крайне отрицательно	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Крайне положительно

Теперь несколько вопросов о Вас лично

23. Ваш пол:

1) мужской;
2) женский.

24. Ваш возраст (*укажите число полных лет*)?

_____лет

25. Какое у Вас образование?

1) неполное среднее или ниже
2) среднее общее (школа)
3) начальное профессиональное (ПТУ, профессиональный лицей)
4) среднее специальное (колледж, техникум)
5) незаконченное высшее (обучение в вузе без получения диплома)
6) высшее (диплом специалиста, бакалавра, магистра)
7) аспирантура, ученая степень, звание
8) затрудняюсь ответить

26. Скажите, пожалуйста, каков Ваш род занятий в настоящее время?

1) Бизнесмен, предприниматель, фермер.
2) Руководитель высшего звена предприятия, учреждения, фирмы.
3) Руководитель подразделения.
4) Специалист.
5) Служащий, технический исполнитель.
6) Рабочий.

7) Неработающий (ая) пенсионер (ка).
8) Не работаю и не планирую искать работу.
9) Не работаю, но ищу работу.
10) Студент(ка), курсант (ка) и т.п.
11) Другое.
12) Затрудняюсь ответить.

27. Средний доход на одного члена Вашей семьи за прошедший месяц:

1) менее 5000 руб.;
2) 5 000 руб. – 15 000 руб.;
3) 15 001 руб. – 25 000 руб.;
4) 25 001 руб. – 45 000 руб.;
5) 45 001 руб. – 95 000 руб.;
6) более 95 000 рублей.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б.

Анкета для группы эксперты и исполнителей по программе

«Энергоэффективность и развитие энергетики»,

подпрограмма «Установка индивидуальных приборов учета расхода ресурсов»

Анкета опроса

Здравствуйте! Просим Вас ответить на вопросы анкеты, посвященной оценке целевой программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности». Ответы на вопросы займут у Вас не более 15 минут.

1. **Как Вы считаете, насколько важно для России экономить энергетические ресурсы (воду, тепло, газ, электричество)** (*выбрать одно из значений по 10 бальной шкале)?*

Совсем неважно	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Очень важно

2. **Насколько остро в нашей стране стоит проблема нехватки ресурсов?**

Совсем не стоит	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Стоит очень остро

3. **Кто, по Вашему мнению, должен в первую очередь нести ответственность за экономию энергоресурсов в стране *(один ответ)*?**

1) федеральное правительство (на уровне станы в целом);
2) региональные власти (на уровне регионов);
3) местные органы (на уровне городов);
4) сами граждане (на уровне каждого хозяйствующего субъекта и физ. лица);
5) никто не должен.

4. **Какой из указанных ниже путей позволит, по Вашему мнению, больше сэкономить, учитывая ограниченность энергоресурсов *(один ответ)?***

1) государственное (административное) ограничение потребления;
2) переход на альтернативные источники энергии;
3) самостоятельная экономия потребления ресурсов каждым человеком у себя дома или на рабочем месте;
4) ни один из перечисленных.

5. **Вы лично участвовали в разработке программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности»?**

1) да, на всех этапах;

2) да, на некоторых этапах (указать сферу или элемент программы, в разработке которого принимали участие);
3) нет.

6. **Оцените, пожалуйста, программу «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» в части, касающейся жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) с нескольких точек зрения.**

6.1. Насколько рационально, логично сопрягаются составляющие её элементы?

Элементы разрознены, нерационально выбраны	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Все элементы взаимосвязаны и логичны

6.2. Насколько она сегодня актуальна?

Совсем не актуальна	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Очень актуальна

6.3. Насколько она масштабна?

Минимальный, локальный масштаб	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Максимальный: общероссийский масштаб

6.4. Насколько в ней учтены и хорошо проработаны все важные аспекты энергосбережения?

Многие важные аспекты не учтены или плохо проработаны	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Все важные аспекты учтены и хорошо проработаны

6.5. Насколько инициативны <u>федеральные</u> органы исполнительной власти при её реализации?

Очень неинициативны	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Очень инициативны

6.6. Насколько инициативны <u>региональные</u> органы исполнительной власти при её реализации?

Очень неинициативны	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Очень инициативны

6.7. Насколько при её разработке были учтены разные интересы и мнения?

Практически не учтены	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Полностью учтены

6.8. Насколько оперативно она реализуется?

Крайне неоперативно	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Максимально оперативно

6.9. Насколько она координирует действия различных органов и организаций?

Практически не координирует	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Отлично координирует

6.10. Насколько успешно она реализуется?

Очень плохо реализуется	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Отлично реализуется

6.11. Как Вы оцениваете <u>количественные</u> результаты, достигнутые программой?

Очень низкие	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Очень высокие

6_12. Как Вы оцениваете <u>качественные</u> результаты, достигнутые программой?

Очень низкие	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Очень высокие

6.13. В какой мере Вы удовлетворены достигнутыми сегодня результатами её реализации?

Совершенно не удовлетворен	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Полностью удовлетворен

6.14. Если вспомнить весь Ваш опыт, связанный с программой «Энергосбережения 2020», за последние несколько лет, то в какой мере Вы им удовлетворены?

Совершенно не удовлетворен	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Полностью удовлетворен

6.15. Сопоставьте, пожалуйста, этот опыт с тем, что Вы ожидали от всей деятельности, связанной с этой программой.

Ожидал гораздо большего	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Ожидал гораздо меньшего

6.16. Если говорить о вкладе в конечный результат от реализации программы отдельных её этапов, как Вы оцениваете вклад <u>этапа отбора проблем</u>?

Минимальный вклад	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Максимальный вклад

6.17. Вклад <u>этапа разработки программы</u>?

Минимальный вклад	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Максимальный вклад

6.18. Вклад <u>этапа реализации программы</u>?

Минимальный вклад	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Максимальный вклад

6.19. Вклад <u>этапа оценки результатов</u>?

Минимальный вклад	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Максимальный вклад

7. **Если сравнивать с системой экономии ресурсов, существующей в развитых европейских странах, то на сколько баллов Вы бы оценили систему, действующую сегодня в нашей стране?**

Гораздо менее эффективна, чем в Европе	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Так же эффективна, как в Европе

8. **Как Вы в целом оцениваете деятельность российского Правительства за последний год?**

Крайне отрицательно	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Крайне положительно

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Корреляции

		Rat	Act	Mas	Rez	Init	Oper1	Coord1	KolRez1	KachRez1	SatReal1	Oper2	Coord2	KolRez2	KachRez2	SatRez	OvSat	IdSat	Gov
Rat	Корреляция Пирсона	1	,013	-,052	-,023	-,059	,024	,097	,023	,087	,035	,054	,028	,039	,060	,160*	,228**	,169**	,141*
	Знч.(2-сторон)		,823	,367	,691	,305	,742	,191	,756	,235	,544	,352	,669	,561	,370	,011	,000	,006	,016
	N	309	307	299	298	305	187	184	185	187	303	302	231	228	228	249	286	263	290
Act	Корреляция Пирсона	,013	1	,646**	,680**	-,041	-,019	,022	,097	-,095	,055	,041	,118	-,026	-,063	,090	,017	-,026	-,033
	Знч.(2-сторон)	,823		,000	,000	,478	,801	,767	,192	,196	,344	,482	,075	,699	,341	,159	,776	,677	,571
	N	307	308	298	297	304	186	183	184	186	303	301	230	228	228	248	285	262	289
Mas	Корреляция Пирсона	-,052	,646**	1	,653**	-,014	-,089	-,085	,051	-,067	,017	,062	-,029	-,206**	-,082	-,044	-,110	-,031	-,076
	Знч.(2-сторон)	,367	,000		,000	,806	,231	,259	,501	,373	,770	,286	,662	,002	,227	,498	,067	,618	,201
	N	299	298	301	300	297	181	178	179	181	295	294	224	221	221	241	278	255	282
Rez	Корреляция Пирсона	-,023	,680**	,653**	1	-,025	-,005	-,136	,100	-,127	,036	,076	,034	-,105	-,079	,009	-,044	-,087	-,089
	Знч.(2-сторон)	,691	,000	,000		,670	,943	,071	,184	,090	,544	,191	,608	,120	,242	,886	,466	,168	,139
	N	298	297	300	300	297	180	177	178	180	294	294	224	221	221	241	278	254	281
Init	Корреляция Пирсона	-,059	-,041	-,014	-,025	1	,118	,009	-,014	,001	-,025	,067	,076	,032	-,012	,047	,087	-,036	,103
	Знч.(2-сторон)	,305	,478	,806	,670		,109	,899	,854	,993	,668	,247	,250	,629	,853	,459	,143	,557	,081
	N	305	304	297	297	307	185	182	183	185	302	302	232	229	229	250	287	262	289
Oper1	Корреляция Пирсона	,024	-,019	-,089	-,005	,118	1	,254**	,033	,045	,080	,058	,185*	,105	,069	,174*	,100	,140	,186*
	Знч.(2-сторон)	,742	,801	,231	,943	,109		,001	,661	,542	,279	,432	,025	,209	,408	,033	,186	,076	,013
	N	187	186	181	180	185	188	181	182	182	186	184	147	145	145	151	175	162	177
Coord1	Корреляция Пирсона	,097	,022	-,085	-,136	,009	,254**	1	,003	,145*	,187*	,017	,198*	,200*	,145	,171*	,232**	,081	,247**
	Знч.(2-сторон)	,191	,767	,259	,071	,899	,001		,962	,049	,011	,815	,016	,017	,086	,037	,002	,314	,001
	N	184	183	178	177	182	181	185	184	184	184	182	146	142	142	149	174	158	175
KolRez1	Корреляция Пирсона	,023	,097	,051	,100	-,014	,033	,003	1	,033	,355**	-,009	-,091	,188*	,011	,176*	,074	,143	,123
	Знч.(2-сторон)	,756	,192	,501	,184	,854	,661	,962		,656	,000	,905	,277	,025	,900	,031	,330	,072	,104
	N	185	184	179	178	183	182	184	186	186	185	183	146	143	143	150	174	160	177
KachRez1	Корреляция Пирсона	,087	-,095	-,067	-,127	,001	,045	,145*	,033	1	,125	-,028	-,096	,049	,170*	,137	,027	,029	,067

Продолжение Приложения В

	Знч.(2-сторон)	,235	,196	,373	,090	,993	,542	,049	,656		,089	,708	,245	,555	,041	,093	,719	,714	,372
	N	187	186	181	180	185	182	184	186	188	187	185	148	145	145	152	176	162	179
SatReal1	Корреляция Пирсона	,035	,055	,017	,036	-,025	,080	,187*	,355**	,125	1	,072	,107	,058	,025	,164**	,310**	,134*	,178**
	Знч.(2-сторон)	,544	,344	,770	,544	,668	,279	,011	,000	,089		,215	,105	,383	,703	,010	,000	,030	,002
	N	303	303	295	294	302	186	184	185	187	305	301	231	229	229	249	286	263	290
Oper2	Корреляция Пирсона	,054	,041	,062	,076	,067	,058	,017	-,009	-,028	,072	1	,366**	-,056	,042	,066	,072	,003	-,014
	Знч.(2-сторон)	,352	,482	,286	,191	,247	,432	,815	,905	,708	,215		,000	,402	,529	,297	,222	,964	,813
	N	302	301	294	294	302	184	182	183	185	301	304	233	230	230	250	286	263	289
Coord2	Корреляция Пирсона	,028	,118	-,029	,034	,076	,185*	,198*	-,091	-,096	,107	,366**	1	,003	,134*	,129	,143*	-,059	,091
	Знч.(2-сторон)	,669	,075	,662	,608	,250	,025	,016	,277	,245	,105	,000		,965	,043	,071	,032	,400	,175
	N	231	230	224	224	232	147	146	146	148	231	233	233	228	228	198	225	206	223
KolRez2	Корреляция Пирсона	,039	-,026	-,206**	-,105	,032	,105	,200*	,188*	,049	,058	-,056	,003	1	,098	,058	,030	,028	-,043
	Знч.(2-сторон)	,561	,699	,002	,120	,629	,209	,017	,025	,555	,383	,402	,965		,139	,421	,653	,688	,525
	N	228	228	221	221	229	145	142	143	145	229	230	228	230	229	194	222	204	220
KachRez2	Корреляция Пирсона	,060	-,063	-,082	-,079	-,012	,069	,145	,011	,170*	,025	,042	,134*	,098	1	,140	,093	,001	,039
	Знч.(2-сторон)	,370	,341	,227	,242	,853	,408	,086	,900	,041	,703	,529	,043	,139		,052	,168	,986	,568
	N	228	228	221	221	229	145	142	143	145	229	230	228	229	230	194	222	205	221
SatRez	Корреляция Пирсона	,160*	,090	-,044	,009	,047	,174*	,171*	,176*	,137	,164**	,066	,129	,058	,140	1	,271**	,331**	,257**
	Знч.(2-сторон)	,011	,159	,498	,886	,459	,033	,037	,031	,093	,010	,297	,071	,421	,052		,000	,000	,000
	N	249	248	241	241	250	151	149	150	152	249	250	198	194	194	251	249	248	244
OvSat	Корреляция Пирсона	,228**	,017	-,110	-,044	,087	,100	,232**	,074	,027	,310**	,072	,143*	,030	,093	,271**	1	,078	,308**
	Знч.(2-сторон)	,000	,776	,067	,466	,143	,186	,002	,330	,719	,000	,222	,032	,653	,168	,000		,213	,000
	N	286	285	278	278	287	175	174	174	176	286	286	225	222	222	249	288	260	278
IdSat	Корреляция Пирсона	,169**	-,026	-,031	-,087	-,036	,140	,081	,143	,029	,134*	,003	-,059	,028	,001	,331**	,078	1	,378**
	Знч.(2-сторон)	,006	,677	,618	,168	,557	,076	,314	,072	,714	,030	,964	,400	,688	,986	,000	,213		,000
	N	263	262	255	254	262	162	158	160	162	263	263	206	204	205	248	260	265	258

Окончание Приложения В

Gov	Корреляция Пирсона	,141*	-,033	-,076	-,089	,103	,186*	,247**	,123	,067	,178**	-,014	,091	-,043	,039	,257**	,308**	,378**	1
	Знч.(2-сторон)	,016	,571	,201	,139	,081	,013	,001	,104	,372	,002	,813	,175	,525	,568	,000	,000	,000	
	N	290	289	282	281	289	177	175	177	179	290	289	223	220	221	244	278	258	292
SatReal2	Корреляция Пирсона	,066	,099	,059	,066	,023	-,084	,127	,163*	,173*	,338**	,046	,056	,302**	,094	,153*	,267**	,113	,106
	Знч.(2-сторон)	,261	,090	,320	,265	,693	,261	,090	,028	,019	,000	,430	,399	,000	,160	,016	,000	,067	,074
	N	296	296	288	287	295	180	179	180	182	297	295	229	226	226	248	283	262	287

*. Корреляция значима на уровне 0.05 (2-сторон.).

**. Корреляция значима на уровне 0.01 (2-сторон.).