

Балашова Е.М.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Аннотация

В центре внимания автора статьи российский и зарубежный опыт проведения оценок эффективности электронного правительства. Методологии оценок условно разделены на группы: а) по оценке готовности (зрелости) электронного правительства, в том числе оценке государственных сайтов, и б) оценке эффективов, оказываемых электронным правительством. В рассмотренных методологиях были выявлены наиболее результативные и интересные с точки зрения реализации в российской действительности методы и критерии, на основе которых сформулированы основные предложения по оценке эффективности электронного правительства в Российской Федерации.

Ключевые слова: эффективность электронного правительства, оценка websites органов власти, готовность электронного правительства.

В настоящее время, в рамках проведения административной реформы, идет активная работа по повышению эффективности предоставления государственных услуг, включающая их регламентацию, стандартизацию и пр. Немаловажным фактором эффективного предоставления государственных услуг в современном мире является использование информационно-коммуникационных технологий в целом и электронного правительства в частности. Электронный формат – это, пожалуй, единственный приемлемый способ предоставления государственных услуг.

Технологии электронного правительства используются почти в двухстах странах, однако четкие критерии оценки его эффективности пока не выработаны.

Между тем оценка динамики движения к электронному правительству и эффективности реализации проектов его формирования имеет большое значение. Такого рода анализ позволит дать ответ на вопросы, соответствуют ли результаты поставленным целям; использовались ли бюджетные средства с должной эффективностью и т.п.

Оценки эффективности широко применяются в современной практике государственного управления в отношении различных объектов и технологий. При этом основное внимание уделяется не столько понятию эффективности и общим принципам ее измерения, которые хорошо известны (например, из исследований Всемирного банка «Worldwide Governance Indicators»), сколько специфике объекта оценивания.

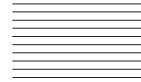
Для реализации целей, заявленных в программах создания электронных правительства, крайне важен анализ методологических подходов к оценке проектов формирования электронного правительства, выявления наиболее значимых элементов с точки зрения возможного применения в российской практике. В этих целях были проанализированы следующие методические подходы:

- методология оценки Европейского Союза программы IDABC (Interoperable Delivery of Pan-European E-Government Services to Public Administrations, Business and Citizens) по внедрению электронного правительства;
- методология оценки выгод, полученных от электронного правительства в Австралии;
- методология оценки результативности инвестиций в электронное правительство Администрации общих служб США;
- исследование консалтинговой компании Deloitte «Выгоды граждан: повышение конкурентоспособности экономики с помощью электронного правительства»;
- оценки готовности к электронному правительству стран – членов ООН Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций;
- методология Института развития информационного общества по оценке готовности к электронному правительству;
- методология мониторинга официальных сайтов государственных органов Института развития свободы информации;
- методология оценки сайтов электронного правительства Университета Браун;
- методология оценки открытости и доступности информации на официальных сайтах органов исполнительной власти Центра ИТ-исследований и экспертизы Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации.

Рассматриваемые методики неоднородны: одни из них ориентированы на оценку «готовности», «зрелости» электронных государственных услуг, другие – на оценку выгод от реализуемых программ электронного правительства.

Зрелость (готовность) электронных услуг

Понятие эффективности электронных услуг зачастую отождествляется со зрелостью электронного способа предоставления государственных услуг, иначе говоря, характеризуется степенью готовности государства предоставлять услуги интерактивно.



В настоящее время существует широкий спектр методик, позволяющих оценить зрелость электронных услуг. Их характерной чертой является выделение неких этапов развития электронного взаимодействия, критериев, позволяющих отнести рассматриваемые услуги органа власти или региона к тому или иному уровню развития (готовности).

Так, *Организация Объединенных Наций* рассматривает готовность стран к электронному правительству с учетом изменений в оценках человеческого капитала, инфраструктуры и доступа к знаниям и информации.

Концептуальные рамки исследования основываются на холистическом взгляде на развитие таких ключевых факторов, как человеческий капитал (человеческие способности), инфраструктура и доступ к информации и знаниям. В ходе исследования большое внимание (по сравнению с исследованиями предыдущих лет) уделялось взаимодействиям G2C («государство для граждан»), а также, в значительной мере, взаимодействиям G2B («государство для бизнеса»).

В фокусе исследования находятся граждане как потребители услуг, а потому необходимо принять во внимание то обстоятельство, что зачастую государства, потратив огромные суммы денег для предоставления гражданам возможности получать ту или иную услугу электронно, обнаруживают, что те по различным причинам ею не пользуются или используют не в полном объеме. Поэтому объектом наблюдения являются люди, использующие предлагаемые средства информационных технологий для получения доступа к государственным услугам. Соответственно, специалисты оценивали доступные онлайн сервисы, способы предоставления услуг (например, через Интернет или мобильные телефоны) и общую способность населения страны потреблять такие услуги.

Индекс готовности к электронному правительству является композитным индексом и состоит из сетевого индекса, индекса телекоммуникационной инфраструктуры и индекса человеческого капитала.

В основе сетевого индекса лежит пятиступенчатая модель; этап, на котором находится то или иное государство, зависит от степени его электронного присутствия.

Рисунок 1

Фазы сетевого индекса



Первая стадия называется «Начальное присутствие» (Emerging presence). На данной стадии в режиме онлайн представляется базовая информация о правительстве. Второй стадией является «Улучшенное присутствие» (Enhanced presence): на этой стадии ресурсы, доступные через веб-интерфейс, носят уже не только архивный, но и текущий, оперативный характер. Обе вышеупомянутые стадии характеризуются односторонним взаимодействием «от государства к гражданам» (G2C).

Третья стадия, или «Интерактивное присутствие» (Interactive presence), подразумевает интерактивное предоставление онлайн услуг и опций, таких как доступные для скачивания формы налоговых деклараций или обновлений лицензий и пр.

В рамках четвертой стадии, «Транзакционного присутствия» (Transactional presence), происходит двустороннее интерактивное взаимодействие между государством и гражданами. На этой стадии граждане получают возможность 24 часа в сутки 7 дней в неделю посредством правительственного веб-сайта уплачивать налоги, подавать заявки на предоставление ID-карт, паспортов и свидетельств о рождении, обновлять лицензии, оплачивать различные штрафы, например за нарушение правил дорожного движения, или услуги, например почтовые, и т.п. Все транзакции происходят по защищенным каналам связи.

Наиболее совершенной и сложной является пятая стадия, которая называется «Сетевое присутствие» (Networked presence). Данная стадия характеризуется взаимодействиями типа G2G, G2C и C2G. В рамках данного этапа у граждан появляется возможность участвовать в процессах принятия решений и вести двусторонний открытый диалог с государством. С помощью различных форм для комментариев, а также различных консультационных механизмов, таких как заполнение веб-анкет и участие в онлайн-обсуждениях, граждане получают возможность непосредственно влиять на процессы развития и совершенствования государственной политики, законодательства и т.п.

Сетевая оценка проводится с помощью вопросника, в котором наличие/отсутствие тех или иных электронных опций или услуг выражается в бинарных значениях.

Индекс телекоммуникационной инфраструктуры представляет собой комплекс из пяти показателей, каждый из которых имеет равный вес:

- 1) число пользователей Интернет на 100 человек;
- 2) число персональных компьютеров на 100 человек;
- 3) число телефонных линий на 100 человек;
- 4) число мобильных телефонов на 100 человек;
- 5) число широкополосных соединений на 100 человек.

Индекс человеческого капитала состоит из таких показателей, как уровень грамотности взрослого населения (доля в индексе – $\frac{2}{3}$) и доли учащихся, получающих начальное, среднее и высшее образование (доля в индексе – $\frac{1}{3}$).

Индекс электронного участия помогает правительству оценить и осознать свой потенциал в повышении прозрачности государственного управления с помощью предоставления гражданам новых каналов влияния и участия в общественной жизни.

Индекс электронного участия оценивает качество и общую полезность механизмов, созданных правительством для обеспечения возможности граждан участвовать в политической жизни страны. Государства оцениваются в соответствии с институциональными возможностями и стремлением вовлечь граждан в процесс принятия решений и наличием структур, позволяющих гражданам вести диалог со своим государством.

Оценка строилась по трем категориям:

- электронная информация – государственный веб-сайт предоставляет информацию о государственной структуре, чиновниках, политике и программах, бюджете, законодательстве и т.п.; информация предоставляется посредством различных сетевых источников, таких как блоги, форумы, текстовые сообщения и пр.;
- электронное консультирование – предоставление возможности задать вопрос и/или подать заявление;
- электронное принятие решений – вовлечение граждан в процесс принятия решений посредством информационно-коммуникационных технологий.

Каждая страна оценивалась по шкале от нуля до четырех. Индекс основывается на нормировании набранных баллов.

Схожей является позиция *Института развития информационного общества*, оценивающего готовность электронного правительства по пяти направлениям: доступ к информационно-коммуникационным технологиям, человеческий капитал, бизнес-климат, государственное регулирование и использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в ключевых областях (e-gov, e-business, ИКТ в образовании, ИКТ в культуре).

По каждому из параметров был выделен конкретный набор показателей и построена четырехбалльная система оценки.

Предложенные разработчиками методологии параметры охватывают большинство сфер, так или иначе связанных с развитием как информационного общества вообще, так и электронного правительства в частности; при их полноценном анализе может быть дана комплексная оценка уровня развития информационно-коммуникационных технологий в государстве.

В то же время хотелось бы отметить существенный недостаток данной методики, заключающийся в высокой степени зависимости ее результатов от субъективной оценки экспертов из-за нечеткости выработанных критериев оценки и, как следствие, непрозрачности процесса оценки.

В рамках определения уровня готовности электронных услуг можно выделить методики анализа порталов органов исполнительной власти с точки зрения их приспособленности к интерактивному взаимодействию.

Институт развития свободы информации и Центр ИТ-исследований и экспертизы Академии народного хозяйства при Правительстве РФ оценивают развитие электронного правительства с точки зрения открытости и доступности официальных сайтов государственных органов власти. Центром ИТ-исследований вводится понятие «открытость государственной информации», предполагающее наличие актуальной достоверной информации в открытом доступе. Даётся понятие «доступности государственной

информации», означающее наличие информации в известном месте, при этом являющейся доступной для всех категорий граждан и удобной в использовании.

Предметом исследования Института развития свободы информации является соответствие содержания официальных сайтов органов государственной власти положениям нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения, связанные с реализацией гражданами своего права на доступ к информации о деятельности государственных органов, общепринятым техническим требованиям, предъявляемым к сайтам, очевидным для группы экспертов потребностям физических и юридических лиц.

Собственно мониторинг строится на экспертной оценке ряда показателей, осуществляющей в соответствии с двумя основополагающими принципами: независимости и объективности исследования.

Так как не все параметры являются равнозначными с социальной точки зрения, аналитики присвоили каждому из них свой коэффициент социальной значимости (K_{cz}), характеризующий степень важности той или иной информации и уровень общественного интереса к ней. Так, например, сведения о точном адресе государственного органа важнее инструкции по проезду к нему на общественном транспорте. Коэффициент социальной значимости определяется с помощью экспертных оценок путем присвоения параметру определенных значений.

Помимо этого, в силу специфики компетенции каждого федерального органа исполнительной власти, которая определяется соответствующими нормативно-правовыми актами, некоторые федеральные органы исполнительной власти не должны иметь на своих официальных сайтах информацию, находящуюся под юрисдикцией других государственных органов, – соответственно, вводится коэффициент необходимости наличия той или иной информации на официальном сайте органа исполнительной власти (K_o).

В качестве критериев оценки параметров аналитиками были избраны количественные и качественные характеристики информации: наличие/отсутствие (определяется коэффициентом K_h), полнота (K_n), доступность (K_d), актуальность (K_a).

Коэффициент количества информации (K_{kol}) отражает исключительно факт присутствия информации на сайте и не зависит от качественных характеристик информации и рассчитывается по формуле:

$$K_{kol} = K_e \times K_h$$

Коэффициент качества информации (K_{kach}) аккумулирует в себе качественные характеристики информации и исчисляется по формуле:

$$K_{kach} = K_n \times (K_a + K_d - 1)$$

Итоговый коэффициент информации (K_{bec}) учитывает социальную значимость информации и характеризует все выбранные экспертами характеристики параметра. Данный коэффициент исчисляется по формуле:

$$K_{bec} = K_{cz} \times K_{kol} \times K_{kach}$$

Коэффициент открытости официального сайта каждого органа государственной власти (K_{otkrp}) определяется по следующей формуле:

$$K_{otkrp} = \sum K_{bec} / \sum (K_{cz} \times K_o)$$

Соответственно, рейтинги открытости официальных сайтов органов государственной власти формируются путем их сортировки по убыванию значения коэффициентов открытости.

Аналитики Центра ИТ-исследований и экспертизы АНХ при Правительстве РФ поставили своей задачей свести к минимуму человеческий фактор при оценке открытости и доступности информации, представленной на официальных сайтах государственных органов. Возвращаясь, например, к методике Института развития свободы информации или к любой другой методике, в основе которой лежат экспертные оценки, можно отметить, что результаты анализа в определенной степени зависят от личного отношения эксперта к объекту исследования.

Между тем понятия открытости, прозрачности и доступности с трудом поддаются объективному математическому анализу и оценивать их можно только с помощью экспертизы. Однако, по мнению аналитиков Центра ИТ-исследований, им удалось разработать модель, минимизирующую степень влияния личного отношения эксперта на результаты оценки.

Оценка качества сайтов в рамках данной методологии проходит в три этапа:

1. Построение идеальной модели сайта.
2. Оценка соответствия идеальной модели.
3. Формирование рейтингов.

В рамках первого этапа проходит работа с нормативно-правовыми актами: необходимо определить, какого рода информация должна быть представлена на официальном сайте конкретного органа и в каком объеме, какая информация признается актуальной, в каком формате должна быть представлена и т.п. Такая работа проводится экспертами с соответствующей юридической подготовкой.

Далее иная группа экспертов, состоящая из уверенных пользователей персонального компьютера и Интернет, проводит сопоставление официального сайта государственного органа с его идеальной моделью.

В рамках рассматриваемой методологии разработчики также предлагают параметры открытости информации, иначе говоря, примерный перечень данных, которые должны быть представлены на официальных сайтах органов исполнительной власти. Также сайты оцениваются по параметрам их доступности.

Разработчики методологии предлагают по итогам мониторинга составить рейтинги: открытости официальных сайтов; доступности информации на официальных сайтах; поисковой доступности официальных сайтов; доступности информации для особых категорий пользователей; полноты раскрытия информации об основной деятельности; полноты раскрытия информации о расходовании бюджетных средств, а также полноты раскрытия информации о государственных услугах.

Подобного подхода придерживаются специалисты Университета Браун: они также рассматривают электронное правительство с точки зрения качества правительственные веб-сайтов.

Индекс электронного правительства является основой ежегодного отчета Global E-government американского Университета Браун, в ходе которого исследуются более полутора тысяч правительственные сайтов двухсот стран.

Веб-сайты оценивались по ряду признаков, в той или иной степени связанных с доступностью информации, предоставлением услуг и доступом граждан: интерактивное предоставление информации; электронные услуги; охрана данных при сетевом обмене информации с правительственными порталами; обеспечение доступа к информации людям с ограниченными возможностями; обеспечение доступа иноязычных граждан; реклама и платные услуги; наличие специальных интерактивных возможностей.

Индекс электронного правительства определяет место государства на шкале с градацией от 0 до 100. Из максимально возможных ста баллов 72 даются за наличие на сайтах определенных опций (по четыре балла на каждую опцию), таких как уже упоминавшиеся выше базы данных, публикации, перевод на другие языки, системы защиты информации и т.д. Остальные 28 баллов – это своего рода бонус, который выдается за количество услуг, предоставляемых сайтом, а именно за каждую дополнительную услугу сайту начисляется один балл.

Итак, готовность к электронному правительству в рассматриваемых методиках включает в себя в основном развитие инфраструктуры ИКТ и зрелость электронных услуг, а также открытость информации и ее доступность для разных категорий граждан.

Общий недостаток таких методик тот же, что и у всех, чьими основными методами является экспертная оценка: потенциальная необъективность результатов ввиду нечеткости критериев оценки и размытости процедуры отбора экспертов и обработки информации. Основная рекомендация для оценки готовности к электронному правительству сводится к следующему: необходимо минимизировать влияние субъективных факторов экспертной оценки на ее результаты. Для этого необходимо составить максимально четкие, однозначные критерии и процедуры рассмотрения и принятия решений, а также особое внимание уделить процедуре отбора экспертов.

Также, говоря об эффективности сайтов электронных правительств, следовало бы оценивать не только их содержательную часть, но и те экономические эффекты, которые они создают. Другими словами, следует сопоставлять издержки на разработку такого сайта с получаемыми от него выгодами.

Эффективность электронного правительства

Методики, рассмотренные выше, подразумевали оценку результатов, получаемых в рамках реализации проектов электронных правительств, иначе говоря, оценку готовности сайтов органов исполнительной власти, эффективности информационно-коммуникационных технологий и пр. Однако необходимо также уделить внимание блоку методик, оценивающих не только получаемый на выходе продукт, но и анализирующих весь проект

в целом: соответствие полученных результатов поставленным целям, соотношение затрат на реализацию программ электронного правительства и получаемых от него выгод, социальные эффекты и пр.

Так, к группе оценок эффектов от проектов внедрения электронного правительства относятся следующие методики:

- методика Европейского Союза оценки программы IDABC (Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to public Administrations, Business and Citizens) по внедрению электронного правительства;
- австралийская методика оценки выгод, полученных от электронного правительства;
- методика Администрации общих служб США оценивания результативности инвестиций в электронное правительство;
- исследование консалтинговой компании Deloitte «Выгоды граждан: повышение конкурентоспособности экономики с помощью электронного правительства».

Методика Европейского Союза по оценке программы Interoperable Delivery of Pan-European Government Services to public Administrations, Business and Citizens определяет эффективность электронного правительства по следующим параметрам:

- релевантность (в какой мере цели и действия программы IDABC соответствуют нуждам и приоритетам как на национальном уровне, так и на уровне Евросоюза);
- экономическая эффективность (экономическая оценка соответствия затрат полученным результатам);
- реализация целей (оценка соотношения результатов поставленным целям и задачам, т.е. насколько то, что получилось на выходе, соответствует тому, что ожидалось получить);
- результативность (соответствие результатов программ нуждам целевой группы населения);
- логичность и связанность (степень включенности тех или иных действий в целостную программу).

Методика оценки эффективности программы IDABC опирается на принцип триангуляции, в соответствии с которым адекватная оценка должна строиться на основании не менее трех различных методов исследования. При оценивании использовались такие методы, как изучение статистической документации (desk research), онлайн-исследования, интервью (как по телефону, так и личный контакт) и детальное исследование конкретного объекта (case study).

Первый этап исследования заключается в обработке различных документов, связанных с функционированием и организацией программы IDABC. Он имеет две основные цели: сформировать вопросы для интервью и онлайн для анализа релевантности программы IDABC общей стратегии Евросоюза по электронному правительству, а также функционирования программы IDABC (выявление основных изменений).

Вторым этапом является интервьюирование. На данном этапе происходит опрос государственных служащих, находящихся на руководящих

постах и непосредственно связанных с функционированием программы IDABC, по заранее составленным вопросам.

Третий этап – детальные исследования конкретных программ или проектов, действующих в рамках IDABC. Детальное изучение таких программ способствует пониманию причин успехов или неудач этих программ, приобретению определенного опыта, который сможет помочь в будущем при реализации других проектов. Оценка по большей части проходила на основе интервью и анализа отчетностей по данным проектам.

Четвертый этап, онлайн-исследования, представляет собой опрос участников программы IDABC вне зависимости от их статуса и положения.

Отчет E-Government Benefits Study компании DMR Consulting был выполнен по заказу Национальной службы информационной экономики Австралии (the National Office for the Information Economy, NOIE). Отчет подразделяется на три части:

- определение доли спроса на услуги электронного правительства в совокупном числе государственных услуг;
- оценка выгод от электронного правительства для граждан, бизнеса и государства и определение способов дальнейшего роста этих выгод;
- определение возврата государственных инвестиций в электронное правительство на основе соотнесения затрат и выгод.

Австралийская оценка выгод, получаемых от электронного правительства, комбинирует качественные и количественные методы оценивания. Так, для сбора информации в данной методике используются опросы и интервью, а также анализ статистической документации. Однако дальнейший анализ строится на количественных показателях, таких как:

- доля спроса на услуги электронного правительства в совокупном спросе на государственные услуги;
- средний процент снижения издержек граждан и бизнеса вследствие использования электронного правительства и т.п.

Выгоды электронного правительства были оценены в терминах выгод агентств, финансовых выгод потребителей, социальных выгод и привнесенного вклада в глобальные цели государства.

Выгоды агентств – это финансовые выгоды, заключающиеся в экономии бюджетных средств посредством снижения затрат или роста доходов как результата использования технологий электронного правительства. Финансовые выгоды потребителей – это и снижение издержек ввиду упрощения доступа к государственным услугам, и снижение прямых затрат на пользование услугами, и выгоды от повышения уровня предоставляемых услуг. Социальные выгоды – это такие, например, выгоды потребителей, как повышение доступности информации и интерактивное предоставление услуг.

К разделу «Вклад электронного правительства в глобальные цели государства» относится повышение открытости и прозрачности деятельности государственных органов.

При оценке эффективности затрат аналитики учитывали, что обычные методы оценки экономической эффективности проектов, используемые в

бизнесе, в чистом виде не могут подойти для государственного сектора по ряду причин:

- выгоды от государственных программ не всегда можно оценить в финансовом выражении, поскольку большинство из них ориентированы на оказание социальных эффектов;
- даже если реализация той или иной программы связана с получением некоторых финансовых выгод, агентство, спонсирующее и поддерживающее данную программу, может этих выгод и не получить;
- отдельные разделы законодательства могут препятствовать агентствам предпринимать меры по наращиванию экономической эффективности программ.

В рамках оценки эффективности затрат сопоставлялись расходы на программы, реализуемые в рамках проекта электронного правительства, с полученными от них финансовыми выгодами, т.е. рассчитывалось соотношение выгод к затратам.

Таблица 1

Компоненты финансовых, экономических и социальных выгод от электронного правительства

Эффекты	Выгоды	Объекты оценки	Количественное выражение	Показатель экономического воздействия	Экономический результат
Экономический	Выгоды агентств	<ul style="list-style-type: none"> - Затраты агентства - Эффективность агентства - Доход агентства 	Снижение затрат + рост доходов – затраты на разработку	Соотношение выгод к затратам	Снижение затрат
	Финансовые выгоды потребителей	<ul style="list-style-type: none"> - Затраты потребителя - Эффективность потребителя - Доход потребителя 	Снижение затрат + рост доходов – затраты на участие	Соотношение выгод к затратам	(Полученный доход – издержки потребителя) – средняя налоговая ставка) – издержки агентства
	Социально-экономические выгоды	<ul style="list-style-type: none"> - Рост экономического участия граждан - Повышение доступа к государственным программам - Снижение государственных выплат 	Доход потребителя – издержки потребителя на участие	Государственные денежные поступления – отток	(Полученный доход – издержки потребителя) – средняя налоговая ставка) – чистые государственные выгоды
Социальный	Социальная значимость	<ul style="list-style-type: none"> - Эффекты в сфере образования, здравоохранения, занятости 		Достижение определенного уровня	Нарашивание социального капитала
Общегосударственный	Государственная значимость	<ul style="list-style-type: none"> - Повышение прозрачности, открытости и участия 		Достижение определенного уровня	

Результаты данного исследования оказались крайне полезны для определения дальнейших направлений работ в целях совершенствования электронного правительства Австралии. Используемые методы и показатели полностью соответствовали тем вопросам, ответы на которые необходимо было получить: эффективно ли использовались государственные средства, удовлетворены ли граждане новым способом предоставления услуг и т.п.

Следующим представителем группы методик, оценивающих эффективность электронного правительства, является исследование Администрации общих служб США (*General Services Administration*) и консалтинговой компании Deloitte «Выгоды граждан: рост экономической конкурентоспособности посредством электронного правительства» (*Citizen Advantage: Enhancing Economic Competitiveness Through E-Government*). Основная идея этих методик заключается в том, что электронное правительство рассматривается как долгосрочный инвестиционный проект и оценивается с точки зрения соотношения выгод, которые оно принесет в будущем (или приносит на данный момент), и затрат на его реализацию.

Этот постулат в чистом виде лег в основу методологии США. Эффекты, оказываемые электронным правительством, эффекты раскладываются на пять категорий выгод:

- финансовые (снижение операционных издержек и/или повышение доходов);
- экономического развития;
- от сокращения штатов (вследствие высвобождения рабочей силы);
- укрепления принципов демократии;
- улучшения качества услуг, предоставляемых гражданам и организациям.

Здесь применяются такие финансовые методы, как: анализ затрат и выгод, NPV и IRR, оценка прибыли на инвестированный капитал; индикаторы общественного одобрения как удовлетворение потребителей и/или рост популярности, или принятия, электронного правительства; бенчмаркинг; методы сбалансированных показателей; детальные исследования конкретных объектов; портфельный анализ и риск-менеджмент.

Однако выгоды электронного правительства измеряются не только финансовыми результатами, но и полным спектром социальных, экономических и культурных выгод и затрат, получаемых обществом. Именно на это обстоятельство делает упор компания Deloitte. Разработчики данной методики для оценки эффективности электронного правительства предлагают использовать популярный в бизнесе коэффициент окупаемости инвестиций (*Return on Investment, ROI*), представляющий собой отношение среднего увеличения прибыли к объему инвестиций, однако несколько видоизменив его с учетом выгод, получаемых обществом. При этом выгоды, получаемые обществом от использования электронного правительства, в данной методологии сводятся к сокращению следующих трех категорий издержек: поиск необходимого законодательства; по-

нимание информации, содержащейся в законодательстве, и того, как ему следовать; соблюдение тех или иных процедур в соответствии с законодательством. Эти издержки выражаются в затраченном времени и усилиях. Их снижение способствует борьбе с бюрократией и снижению усилий, затрачиваемых обычными гражданами и представителями бизнеса на осуществление транзакций с государством, что непременно отразится на качестве жизни людей и продуктивности бизнеса. Эту разновидность ROI ее разработчики назвали «выгоды граждан» (Citizen Advantage).

Главным направлением деятельности органа исполнительной власти является предоставление услуг гражданам. Соответственно, понятие эффективности деятельности государственного органа неразрывно связано с эффективностью предоставления государственных услуг.

Современные информационно-коммуникационные технологии являются серьезным инструментом для повышения эффективности оказания государственных услуг, который, однако, необходимо уметь грамотно применять.

По результатам оценки эффективности предоставления органом исполнительной власти электронных государственных услуг можно судить об эффективности его деятельности в целом.

Говоря об оценке электронного правительства, необходимо отметить неоднозначность самого понятия его эффективности. В настоящее время эффективность электронного правительства оценивается в двух ключах: 1) оценка готовности электронного правительства и 2) оценка социально-экономических эффектов, оказываемых электронным правительством.

Проведение первой оценки сводится к определению критериев «правильного», «готового» электронного правительства и сопоставлению с ними действующей модели. Действующий метод здесь – экспертная оценка. Степень зрелости электронных государственных услуг, предоставляемых органом исполнительной власти, говорит, во-первых, о том, насколько его руководство следует Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства и исполняет поставленные в связи с этим задачи, а во-вторых, о степени удовлетворенности граждан как целевых получателей государственных услуг.

Оценка сайта по своим методам очень похожа на оценку готовности электронного правительства; по большому счету, ее можно было бы назвать «оценка готовности сайта». Для составления методологии такого оценивания необходимо четко представлять, каким критериям должен удовлетворять идеальный сайт органа власти. Немногие исследователи в этом признаются, но, как правило, изначально (в головах, или на бумаге) создается модель портала, и реально существующие сайты оцениваются в баллах, в зависимости от степени их соответствия этой модели.

Собственно содержание порталов государственных органов регламентируется Федеральным законом Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Однако необходимо осознавать, что помимо содержания и полноты предостав-

ляемых сведений существует ряд опций, позволяющих упростить взаимодействие граждан с государственным органом. Речь идет об удобстве и простоте навигации по сайту, опциях для лиц с ограниченными возможностями, даже цветовое решение и размер шрифта играют здесь не последнюю роль.

Выбирамые критерии должны отвечать стандартным признакам: четкость, однозначность, адекватность и т.п. Каждый критерий имеет свою балльную шкалу, каждая ступень которой детально описана (например, «по критерию “поддержка иностранных языков” 3 балла соответствуют полной переведенной версии сайта на два и более иностранных языка, 2 балла – полному переводу на один язык, 1 балл – переводу на иностранный язык отдельных разделов сайта, 0 баллов – отсутствие перевода») – чем детальнее пояснение, тем ниже вероятность влияния субъективного фактора на результаты оценки.

Также необходимо внимательно подойти к процедуре отбора экспертов.

Вторая оценка более сложная: в ней электронное правительство рассматривается как инвестиционный проект, имеющий свои затраты и выгоды, как финансовые, так и качественные, социальные. Эффективность здесь определяется на основе сопоставления «инпутов» (input) и «ауткамов» (outcome); методы и показатели позаимствованы из бизнеса, управления проектами: cost-benefit analysis, NPV, IRR и т.п.

Оценка эффектов электронного правительства позволяет проанализировать эффективность деятельности государственного органа более комплексно: сопоставляя полученные результаты, как социальные, так и финансовые, с первоначальными целями и затратами, можно получить детальную картину результативности и экономической эффективности деятельности органа исполнительной власти.

Оценивать эффекты электронного правительства следует по двум основным категориям: выгоды граждан и бизнеса (качественные и финансовые) и финансовые выгоды государства.

Под выгодами граждан от электронного правительства подразумеваются эффекты, оказываемые электронным правительством на институт государственных услуг, в том числе простота и удобство получения государственных услуг посредством электронного правительства, доступность органов государственной власти и пр.

Финансовые выгоды потребителей – это то, насколько уменьшились издержки получения государственных услуг вследствие внедрения электронного правительства.

Финансовые выгоды государства вообще и агентств в частности представляют собой снижение затрат, как на предоставление услуг, так и на взаимодействие, рост дохода, а также экономическую эффективность программ в рамках реализации направлений электронного правительства. Данный блок, по понятным причинам, крайне важен для оценки деятельности органов исполнительной власти: эффективность расходования бюджетных средств всегда входила в число приоритетных направлений государственной политики.

Таким образом, получается трехкомпонентная система оценки эффективности электронного правительства страны или региона (см. табл. 2).

Таблица 2

Трехкомпонентная методика оценки электронного правительства

Компонента	Методы оценки	Примеры показателей
Финансовые выгоды государства	<ul style="list-style-type: none"> – Анализ статистической документации – Опросы служащих 	<ul style="list-style-type: none"> – Соотношение выгод от реализации программы к затратам – Чистая приведенная стоимость программы – Изменение издержек на оказание конкретной государственной услуги в результате применения технологий электронного правительства
Финансовые выгоды потребителей	<ul style="list-style-type: none"> – Опросы населения – Анализ статистической документации 	<ul style="list-style-type: none"> – Сумма, сэкономленная потребителем при пользовании услугой электронного правительства по сравнению с традиционным способом получения аналогичной услуги – Максимальная и средняя суммы, которые потребитель готов платить за конкретную услугу (в сопоставлении с текущей стоимостью услуги)
Качественные выгоды потребителей	<ul style="list-style-type: none"> – Опросы населения – Опросы служащих – Анализ статистической документации 	<ul style="list-style-type: none"> – Доля спроса на услуги электронного правительства в совокупном спросе на государственные услуги – Субъективная оценка потребителями процедуры получения конкретной услуги – Оценка содержания и навигации сайтов электронных правительств – Пожелания относительно расширения спектра услуг, предоставляемых онлайн

Такой подход охватывает основные стороны электронного правительства: в нем присутствует и обратная связь от конечных потребителей услуг, и оценка экономической эффективности, особенно важной для государства в условиях кризиса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный Закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи».
2. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)».
3. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
4. Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия».
5. Готовность России к электронному правительству // Шапошник С.Б., Брачкер Н.В., Вершинская О.Н., Евтушкин А.В., Ершова Т.В., Иванов В.Е., Куйбышев Л.А., Моисеева М.В., Тюрюканова Е.В., Хохлов Ю.Е., Якушев М.В. Москва, 2003.
6. Мониторинг официальных сайтов государственных органов 2007 [Электронный ресурс] // Отчет Института Развития Свободы Информации. Руководитель проекта – Голубева Е., Санкт-Петербург, 2007. <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200183&nd=458211748>.
7. Citizen Advantage: enhancing economic competitiveness through e-government [Web]// Deloitte Development LLC, 2004. http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/DTT_DR_CitizenAdv_Sept2004.pdf.
8. Darrell M. West. Improving Technology Utilization in Electronic Government around the World, 2008 [Web]// Center for Public Policy Brown University Providence. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/0817_egovernment_west/0817_egovernment_west.pdf.
9. E-government Benefits Study [Web]// DMR Consulting, The National Office for the Information Economy, Australia, 2003. http://www.agimo.gov.au/publications/2003/03/e-govt_benefits_study.
10. High Payoff in Electronic Government. Measuring the Return on E-Government Investments [Web]// U.S. General Services Administration, USA, 2003.
11. Interim evaluation of the implementation of the IDABC programme. Final report [Web]// Pierre Bitard, Bastiaan de Laat. Technopolis Limited and GHK Consulting Limited, 2006. http://ec.europa.eu/comm/dgs/enterprise/evaluation_en.htm.
12. United Nations e-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis// Department of Economic and Social Affairs, United Nations – New York, 2010. http://www2.unpan.org/egovkb/documents/2010/E_Gov_2010_Complete.pdf.