

Метод оценки политических мер
в Правительстве Японии
— В частности в центральном аппарате
Правительства —

Февраль 2022 г.

Почетный профессор Университета Васэда
Бывший начальник Департамента по оценке административной
деятельности Министерства по административным делам и
коммуникациям
ЦУКАМОТО Хисао

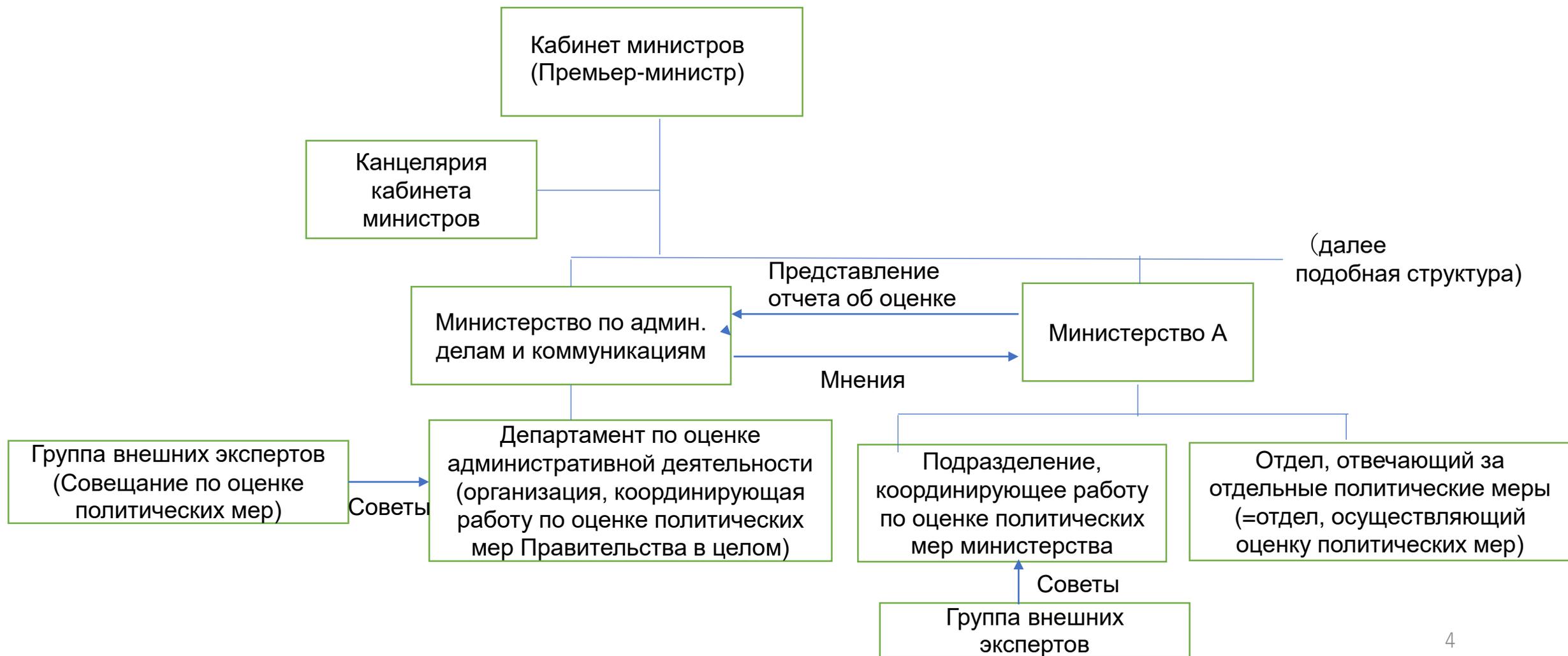
Оценка политических мер центральным аппаратом Правительства

- Оценка политических мер осуществляется в соответствии с законодательством («Закон об оценке политических мер, осуществляемой административными органами» 2001 г.)
- Оценка политических мер является обязательством каждого министерства.
- Каждое министерство знакомится с эффектами политических мер и осуществляет их оценку с точки зрения необходимости, результативности и эффективности. Составляется и публикуется отчет об осуществленной оценке (на веб-сайте каждого министерства).
- Результаты оценки отражаются в разрабатываемых политических мерах. Информация о том, как отражаются результаты оценки, публикуется (на веб-сайте каждого министерства). (В так называемом «Цикле PDCA» оценка политических мер относится к стадии «С»)
- Оценка осуществляется тем сотрудником, который отвечает за данную политическую меру (внутренняя оценка).

(справка) Структура центрального аппарата Правительства

Канцелярия кабинета министров	Министерство юстиции
Управление Императорского двора	Министерство иностранных дел
Комиссия по справедливой торговле	Министерство финансов
Национальная комиссия общественной безопасности / Национальное полицейское управление	Министерство образования, культуры, спорта, науки и Технологии
Комиссия по защите личной информации	Министерство здравоохранения, труда и социального обеспечения
Комиссия по регулированию казино	Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства
Агентство финансовых услуг	Министерство экономики, торговли и промышленности
Агентство по делам потребителей	Министерство земли, инфраструктуры, транспорта и туризма
Агентство реконструкции	Министерство окружающей среды
Министерство по административным делам и коммуникациям	Комиссия по ядерному регулированию
Комиссия по урегулированию споров по вопросам окружающей среды	Министерство обороны

Организационная структура проведения оценки политических мер



Способы оценки политических мер (из 3 стандартных способов выбирается один способ каждым министерством)

Стандартные способы	Описание	Общее количество осуществленных оценок правительственными органами (2020 фг.)
Оценка достижений (оценка политических мер для управления поставленными целями)	Широко практикуется по министерствам и ведомствам. Этот способ был сформулирован по образцу «измерения результатов работы», которые получили развитие в США и Европе. Оценка осуществляется с точки зрения уровня достижения поставленных целей относительно результатов политических мер	218
Оценка проекта	Оценка, осуществляемая предварительно для анализа «затраты-выгоды». Оценка осуществляется в отношении проектов по таким общественным работам, как строительство автодорог, плотин, а также мер государственного регулирования, налоговых льгот, НИОКР, программы официальной помощи развитию и т.д.	1,049
Комплексная оценка	Комплексным образом осуществляется оценка путем всестороннего и углубленного анализа проявленных эффектов политических мер. Описываются общие черты оценки (цель, необходимость, точка зрения, методика), политических мер, ход осуществления политических мер, их результаты, оценка результатов, а также дальнейшая перспектива.	11

Конкретные способы осуществления (согласно «Руководящим принципам по оценке политических мер»)

1. Систематизация политических мер

(«Руководящие принципы» требуют осуществления оценки политических мер с указанием общей системы политических мер министерства с помощью трехуровневой системы разделения: «политика» (в узком смысле слова), «программа», «проект».)

2. Способы оценки

(«Руководящие принципы» разъясняют конкретное содержание способа оценки проекта, способа оценки достижений и способа комплексной оценки и те моменты, на которые необходимо обратить особое внимание при их осуществлении.)

3. Методика оценки

(«Руководящие принципы» требуют применения рациональной методики оценки.)

4. Использование знания ученых и экспертов

5. Отражение результатов оценки в политических мерах

6. Создание условий для осуществления оценки политических мер

Способ оценки политических мер по методу целевого управления («способ измерения достижений»=«измерение результатов» в США и Европе)

- ① Постановка основной цели политических мер (например: развитие туризма)
- ② Постановка задачи (например: увеличение количества иностранных туристов), определяющей уровень достижения основной цели, индикатора (например: количество иностранных туристов) и конкретной целевой цифры (например: удвоение),
- ③ Указание периода достижения задачи (например: через 5 лет)
- ④ Указание критериев достижения задачи (например: по крайней мере 80% контрольной цифры)
- ⑤ Указание внешних факторов, которые могут оказать влияние на достижение задачи (например: курс валюты)
- ⑥ Определение способа получения информации и данных для измерения индикаторов (например: статистика туризма)
- ⑦ Усовершенствование политических мер на основе результатов регулярного измерения индикаторов и анализа на протяжении всего периода до момента достижения задачи (или пересмотр самой цели). Окончательная оценка на момент достижения задачи и пересмотр политических мер или постановки задачи на основе ее результатов
- ⑧ Относительно тех политических мер, в которых задача не достигается, необходимо выяснение проблемных моментов и углубленный анализ причин с помощью способа «оценки достижений» или способа «комплексной оценки»

Единые критерии Правительства по определению уровня достижения (5-и уровневая система)

уровни достижения	критерии	доля в общем количестве проектов правительственных органов (2020 ф.г.)
Перевыполнение задачи	По всем индикаторам задача достигнута, к тому же полученный результат в значительной степени превышает контрольные цифры по главным индикаторам.	0.5%
Достижение задачи	По всем индикаторам задача достигнута, но нельзя сказать, что полученный результат в значительной степени превышает контрольные цифры по главным индикаторам.	34.9%
Есть прогресс в значительной степени.	По некоторым или всем индикаторам задача не достигнута, но по главным индикаторам полученный результат близок к контрольным цифрам. Поэтому предполагается, что за относительно короткий срок может быть достигнута задача.	59.2%
Прогресс невелик.	По некоторым или всем индикаторам задача не достигнута, к тому же полученный результат далек от контрольных цифр. Поэтому предполагается, что для достижения задачи требуется немало времени.	3.2%
Прогресс не наблюдается.	По всем или некоторым главным индикаторам задача не достигнута и прогресс не наблюдается. Поэтому нет никакой надежды на достижение задачи в установленный срок.	1.4%

При осуществлении оценки политических мер по методу целевого управления необходимо составить и опубликовать «Таблицу предварительного анализа»

施策名	□□な△△の向上					担当部局名	〇〇局〇〇課	作成責任者名 (※記入は任意)	〇〇課長 〇〇 〇〇			
施策の概要	〇〇を推進する					政策体系上の 位置付け	〇〇の形成を通じ△△の構築					
達成すべき目標	全ての〇〇が……な程度に……できるような△△を実現					目標設定の 考え方・根拠	……との理念にしたがって、〇〇計画(閣議 決定)において、「〇〇〇」と規定されている	政策評価実施予定時期	平成〇年〇月			
測定指標	基準値		目標値		年度ごとの目標値 年度ごとの実績値						測定指標の選定理由及び目標値(水準・目標年度)の設定の根拠	
	基準年度	目標年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度			
〇〇調査における△△率 1 (※4か年計画の場合の記 入例)	50%	24年度	70%	28年度	-	〇%	〇%	〇%	70%	-	-	・本施策における重点事項を定めている〇〇計画(閣議決定)において、〇〇調査 における△△率については、××年までに□□%にすることとされているため
□□適合基準率 2 (※10か年計画の場合の記 入例)	75%	25年度	90%	35年度	-	-	-	-	-	-	83%	
測定指標	基準		目標		施策の進捗状況(目標) 施策の進捗状況(実績)						測定指標の選定理由及び目標(水準・目標年度)の設定の根拠	
	基準年度	目標年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度			
〇〇〇事業計画の推進 3 (※5か年計画の場合の記 入例)	計画対象 事業の制 度の拡充	24年度	〇〇事業 計画の完 了	29年度	-	〇〇〇事業 計画策定	対象事業選 定洗い出し	事業の進捗 を管理するた めの計画の 策定	〇〇事業計 画の実施促 進	〇〇事業計 画の完了	-	・□□における第〇次△△計画(閣議決定)において、「平成〇年度までに……〇 〇事業を完了する。」と規定されているため
					-	〇〇〇事業 計画策定						
測定指標	目標		目標年度		測定指標の選定理由及び目標(水準・目標年度)の設定の根拠							
〇〇〇法の改正作業 4 (※単年度の目標設定の 場合の記入例)	改正法案を次期通常 国会に提出		26年度		・〇〇大綱(閣議決定)において、次期通常国会への関連法の改正法案の提出を定めているため							

«Таблица предварительного анализа»

- «Таблица предварительного анализа» представляет собой таблицу, в которой сотрудник обосновывает «выбранные индикаторы» и «постановленные целевые цифры» перед оценкой с тем, чтобы провести самостоятельную проверку их уместности и целесообразности.
- Особо важными пунктами являются:
 1. задача, которая должна быть достигнута;
 2. подход к постановке задачи;
 3. индикаторы;
 4. контрольные цифры / целевые цифры;
 5. причина выбора индикаторов и обоснование постановки целевых цифр (уровень, целевой год).

Существует единая установленная форма отчета об оценке политических мер по методу целевого управления для правительственных органов

施策名											
施策の概要											
達成すべき目標											
施策の予算額・執行額等	区分	○年度	○年度	○年度	○年度	○年度	○年度	○年度	○年度	○年度	○年度
		当初予算(a)									
		補正予算(b)									
		繰越し等(c)									(※記入は任意)
	合計(a+b+c)										(※記入は任意)
執行額(百万円)											(※記入は任意)
施策に関する内閣の重要政策(施政方針演説等のうち主なもの)											
測定指標	指標A	基準値	実績値						目標値	達成	
		○年度	○年度	○年度	○年度	○年度	○年度	○年度	○年度		
	年度ごとの目標値										
	指標B	基準	施策の進捗状況(実績)						目標	達成	
		○年度	○年度	○年度	○年度	○年度	○年度	○年度	○年度		
	年度ごとの目標										
指標C	施策の進捗状況(実績)						目標	達成			
							○年度				
評価結果	目標達成度合いの測定結果	(各行政機関共通区分)		各行政機関共通の5段階区分を記入							
		(判断根拠)		測定指標の結果に基づき、上記区分とした判断根拠を記入							
	施策の分析	以下の事項について、記入するよう努める ・施策そのものの問題点 ・達成手段が当該施策目標へ有効かつ効率的に寄与しているか ・外部要因等事前に想定できなかったことにより実績に与えた影響									
次期目標等への反映の方向性	【施策】 以下の事項について、今後の課題や当該施策に係る問題点を把握した上で、施策、測定指標ごとに記入 ・設定していた目標の妥当性と必要な見直し ・新たな目標の在り方 その他、今後の施策への反映の方向性を記入										

Главные пункты в единой форме отчета об оценке

- Название программы
- Краткий обзор программы
- Задача, которая должна быть достигнута
- Индикаторы (контрольные цифры / фактические цифры / целевые цифры / определение достижения или недостижения)
- Результаты оценки
 - ① Результаты определения уровня достижения задачи = определяется уровень с помощью 5-и уровневой системы и обоснование его определения
 - ② Анализ программы = проблемные моменты и уровень влияния внешних факторов
 - ③ Отражение результатов оценки в самой программе или их возможное отражение в постановке следующей задачи

Пример оценки политических мер по методу целевого управления (Министерство экономики, торговли и промышленности: «Активизация обмена веществ в промышленном секторе»

- **【Структура политики МЭТП】** (выдержка)

- Политика 1: Экономическое развитие

- Программа 1: Экономическая основа

- **Программа 2: Обмен веществ**

- Программа 3: Технологическая инновация

- Программа 4: Стандарты и сертификация

- Программа 5: Экономическая и промышленная статистика

- Политика 2: Развитие промышленного сектора

- (далее исключены программы из-за ограничения мест)

- Политика 3: Промышленная безопасность

- Политика 4: Внешнеэкономическая деятельность

- Политика 5: Развитие предпринимательства малого и среднего бизнеса / развитие региональной экономики

- Политика 6: Энергетика / окружающая среда

- Политика 7: Безопасность в бытовом секторе

Задачи МЭТП

Обеспечить экономическое и промышленное развитие путем повышения экономического потенциала частного сектора и плавного развития внешнеэкономических связей, а также стабильное и эффективное снабжение минеральными ресурсами и энергией (3-я статья «Закона об учреждении МЭТП)

Краткий обзор «Отчета оценки» и «Таблицы предварительного анализа»

Название политики	Экономическая и промышленная политика
Название программы	Обмен веществ
Краткий обзор программы	Программа для стимулирования обмена веществ в промышленном и предпринимательском секторе
Задача, которая должна быть достигнута	Активизация обмена веществ в промышленном и предпринимательском секторе в том числе создания венчурного бизнеса
Средства для достижения	<ul style="list-style-type: none">① финансирование предпринимательской деятельности, которая создает новые добавленные стоимости с помощью открытых инноваций② отсрочка уплаты налогов на прибыли от передачи акций для акционера, который принятия предложения поглощения компании путем приобретения акций③ Предоставление денежных средств с риском по низкой процентной ставке или долгосрочных денежных средств с риском для лиц, которые намереваются создать новый бизнес или осуществить реструктуризацию бизнеса④ Прочее

(Продолжение следует)

(Индикаторы для определения уровня достижения задачи)

Индикаторы	Контроль- ная цифра	Котрольный год	Целевая цифра	Целевой год	Причина выбора индикатора и обоснования постановки целевой цифры (уровня / целевого года)
Отношение объема финансирования венчурного капитала для венчурных компаний к номинальному ВВП (%)	0.026	Средняя величина за 2012-2014 фин.годы	0.052	2022 фин.год	В 2016 г. на уровне правительства принято решение увеличить в два раза отношение объема финансирования венчурного капитала для венчурных компаний к номинальному ВВП к 2022 финансовому году.
Индекс открытия предпринимательской деятельности (%)	3.8	2014 фин.год	7.6	2025 фин.год	В 2015 г. на уровне правительства принято решение за предстоящее десятилетие увеличить в два раза «Индекс открытия предпринимательской деятельности» (отношение людей к численности населения, которые ответили в проведенном правительством анкетном опросе, что «сами открыли бизнес или собираются открыть бизнес»), который рассматривается как ключевой показатель результата деятельности.

(Продолжение следует)

(Фактические цифры по индикаторам для определения уровня достижения задачи)

【Задача, которая должна быть достигнута: активизировать обмен веществ в промышленном секторе и в сфере бизнеса, в том числе создание венчурного бизнеса】

Отношение объема финансирования венчурного капитала для венчурных компаний к номинальному ВВП (%)	Контрол. цифра	Фактические цифры					Целевая цифра	Достижение
	Средняя величина за 2012-2014 фин.годы	2017 ф.г.	2018 ф.г.	2019 ф.г.	2020 ф.г.	2021 ф.г.	2022 ф.г.	—
	0.026	0.030	0.038	0.046	в процессе определения	—	0.052	
Индекс открытия предпринимательской деятельности (%)	Контрол. цифра	Фактические цифры					Целевая цифра	Достижение
	2014 ф.г.	2017 ф.г.	2018 ф.г.	2019 ф.г.	2020 ф.г.	2021 ф.г.	2025 ф.г.	—
	3.8	4.7	5.3	5.4	6.5	—	7.6	

(Продолжение следует)

(Результаты оценки)

Результаты определения уровня достижения задачи	5-и уровневая система определения	③ Есть прогресс в значительной степени.
	Обоснование определения	Отношение объема финансирования венчурного капитала для венчурных компаний к номинальному ВВП (%) еще измеряется, но фактическая цифра индекса открытия предпринимательской деятельности превысила прошлогоднюю цифру. Следовательно, можно считать, что благополучно идет процесс к достижению задачи.
Анализ программы	(пропускается)	
Направление отражения результатов оценки в программах и других мерах	Рассмотреть возможность принять еще какие-либо меры для достижения задачи программы, в том числе возможность взаимодействие с внешними органами. Непоколебимо осуществить меры по содействию в развитии венчурных компаний согласно соответствующему законодательству.	

Проблемные моменты при оценке политических мер по методу целевого управления

(выдержка из результатов анализа, проведенного в марте 2018 г. Совещанием по оценке политических мер)

- Проблема состоит в целесообразности анализа данных
 - Определение уровня достижения индикаторов не признается рациональным.
 - Объяснение об обосновании определения по 5-и уровневой системе является недостаточным.
 - Анализ влияния внешних факторов не проводилось.
- Постановка задачи и индикаторов осуществлялась ненадлежащим образом.
 - Описание задачи программы является абстрактным и целевой уровень является неясным.
 - Целевая цифра индикатора не установлена в количественном отношении.
 - Даже в случае, если установлена целевая цифра в количественном отношении, целевой уровень не идентифицирован.
 - Индикатор является неподходящим для определения уровня достижения задачи.

Эффективные меры для решения проблемных моментов (То, что подсказывает Совещание по оценке политических мер)

- Построение и использование логической модели
 - Логическая модель представляет собой чертеж, изображающий цепочку действий и изменений, в которой показывают, какие эффекты (желаемые изменения в обществе, экономике и индивидууме) ожидаются от осуществления программы для достижения задачи и решения проблем.
 - Легко устанавливается задача или индикатор.



Текущая ситуация системы оценки политических мер в местных правительствах Японии

- Местные правительства Японии являются субъектами, независимыми от центрального правительства.
- Имеются глава и собрание (депутаты), которые выбираются на прямых выборах населением.
- За исключением мелких правительств во многих местных правительствах проводится оценка политических мер.
- Главным образом осуществляется:
 - 1) оценка уровня достижения цели в комплексном среднесрочном плане (стратегический план) и,
 - 2) оценка эффектов и экономической эффективности политических мер, предпринимаемых для достижения цели данного плана.
- Так же, как в центральном правительстве, на уровне местного правительства оценка осуществляется его сотрудником (внутренняя оценка).

Заключение

- Оценка политических мер по методу целевого управления, которая осуществляется правительством Японии, отличается от той работы по мониторингу и оценке уровня достижения стратегических целей среднесрочных программ развития, которая осуществляется Правительством Республики Таджикистан.
- Однако, кажется, что между нашими системами имеются сходства в подходах и методиках оценки.
- Очень рад, если сегодняшняя лекция предоставила хоть какую-то полезную информацию уважаемым слушателям, которые продвигают работу по мониторингу и оценке среднесрочных программ развития в правительственных органах Республики Таджикистан.