

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ТЕРМИНОЛОГИЯ И
ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ВНЕДРЕНИЕМ
МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ,
ориентированных на результаты
(государственных программ)

Пленарное заседание БС РЕМРАЛ

Анталия, Турция

3-6 марта 2014 года

Дэвид Шанд

Консультант по проблемам УГФ

davidshand@xtra.co.nz

Вступительное слово

- Понятия – достаточно простые
- Реализация - более сложная
- Мы чрезмерно усложняем вопросы терминологией
- А также сосредотачивая слишком много внимания на процессах, и не уделяя достаточно внимания сути инструментов МООР
- Использование инструментов МООР должно вести к изменениям в результатах деятельности правительства
- Нет единого понятия МООР – нет «стандартного» понятия
- Напротив, имеется целый ряд возможных компонентов и подходов
- Различные страны могут сосредотачивать внимание на различных компонентах и использовать различные подходы
- Однако имеются некоторые основные принципы
- Нам необходимо сохранять «ясный ум» и сосредоточиться на этих принципах

Принципы управления, ориентированного на результаты

- Руководители на всех уровнях знают, какие результаты от них ожидаются
- Они понимают, как их результаты содействуют достижению целей более высокого уровня
- У них имеется достаточное и предсказуемое финансирование для достижения этих результатов
- У них есть надежная и своевременная информация о достигнутых результатах
- Они обладают достаточными полномочиями для обеспечения управленческой гибкости, позволяющей достигать желаемых результатов
- Должны быть предусмотрены последствия (стимулы), связанные с результатами – включая вынесение уроков, а не только наказание или вознаграждение
- Это может быть суммировано фразами “пусть управляющие управляют” и “позвольте управляющим управлять”

Принципы управления, ориентированного на результат (2)

- Все аспекты управления должны быть связаны с МООР
- Система бюджетирования должна поддерживать подход, ориентированный на результат – см. обследование, проведенное ОЭСР-РЕМРАЛ, по вопросам бюджетных практик
- При управлении кадрами необходимо четкое описание должностных обязанностей и задач, которые согласуются с организационными целями и, таким образом, поддерживают МООР
- Однако имеется разница между организационными/программными результатами и индивидуальными результатами – например, мы не должны смешивать оплату с учетом результатов и МООР
- Мониторинг и оценка – это «обычная часть управленческой деятельности», а не «угроза»
- Основное внимание хорошо функционирующих систем МООР сосредоточено на самомониторинге и самооценке, а также на внешнем мониторинге и внешней оценке

Различные компоненты результатов

- **Влияние** (индикаторы социальных изменений)
Сравнение с прошлым или с другими странами по результатам высокого уровня, как, например, продолжительность жизни, уровень смертности, показатели в образовании и т.д. может указать, какие сектора требуют большего внимания. Так же уместным примером в данном случае являются Цели развития тысячелетия.
- **Эффективность** (конечные результаты)
выполнение целей программ. Внимание направлено на уместность распределения бюджетных ассигнований в соответствии с приоритетами правительства
- **Продуктивность** (непосредственные результаты)
Измеряется единицами продуктов деятельности в отношении к затратам. Наиболее распространенными показателями являются производительность труда и капитала

Различные компоненты результатов (2)

- Качество услуг
например, доступность, своевременность, непрерывность, точность, вежливость и т.д. Некоторые из этих аспектов будут связаны с конечными результатами.
- Обследования уровня удовлетворённости пользователей услуг может быть полезным видом «перекрестного контроля» информации о результатах, предоставляемой поставщиками услуг
- Финансовые результаты
например, достижение рентабельности, целевых показателей по доходам, осуществление контроля за расходами
- Оценка качества процессов - например, оценка организационных структур, управленческих систем и процессов и т.д.
- Подход на основе сбалансированной системы показателей - поддержание организационного потенциала
- Результаты обследований показывают широкий диапазон использования различных компонентов результатов, при этом обращается меньше внимания на качество услуг

Понимание результатов

- В государственном секторе нет единого понимания, что здесь является важным
- Необходимо определить приоритеты и понимать иерархические взаимоотношения между различными компонентами результатов
- Например, как данные результаты содействуют достижению эффективности
- Возможно эффективно достигать непосредственные результаты, которые оказывают очень ограниченное влияние на достижение конечных результатов
- Различные компоненты не являются взаимоисключающими – все они необходимы в зависимости от уровня управления, на котором принимаются решения
- Различные уровни управления несут ответственность за различные компоненты результатов

Понимание “результатов” (2)

- Например, достиг ли новый проект по строительству автомагистрали своей цели (эффект проекта), является результатом решения строительства автомагистрали, принятого на политическом уровне (?)
- Была ли она построена в рамках бюджета и соответствующих удельных затрат и с соответствующим качеством – это является ответственностью инженерной проектной команды
- Конечные результаты - более важны, но их труднее оценить
- Эффективность на уровне непосредственных результатов легче оценить, но она может быть слишком узким понятием при обсуждении бюджета на высоком уровне между Минфином и законодательным органом
- По определению, результаты – это средне-/долгосрочное понятие
- В разных странах могут обращать большее внимание на различные аспекты системы МООР

Мониторинг и показатели результативности

- Постоянный вид деятельности, в ходе которого систематически собираются данные по конкретным показателям, указывающие на ход реализации поставленных целей
- Показатели результативности должны разрабатываться очень внимательно – необходимо оценить то, что, действительно, важно
- Но показатели – это лишь показатели, а не вся картина
- “Не все, что важно, можно посчитать, и не все, что можно посчитать, - важно”
- Не торопитесь разрабатывать показатели результативности, пока не определены цели
- Для этого необходим процесс стратегического планирования – он позволит узаконить показатели

Вопросы, связанные с показателями результативности

- В бюджетной документации некоторых стран имеется огромное число показателей результативности (наверное, тысячи)
- Они представлены в бюджетной документации, составляемой Минфином, но могут быть слабо связаны с управлением программами в отраслевых министерствах
- Простота или комплексность – не слишком мало показателей и не слишком много
- На каком уровне устанавливать целевые значения – реалистичные или мотивационные
- Интерпретация уровня результатов (относительное понятие)
 - Сравнение с прошлым годом
 - Сравнение с сопоставимыми организациями (сопоставительный анализ)
 - Сравнение с планируемым уровнем, предусмотренным в бюджете (на реалистичном или на мотивационном уровне?)

Вопросы, связанные с показателями результативности (2)

- Нельзя недооценивать затраты – это тоже часть результатов.
- Обратите внимание на возможные показатели, указывающие на дисфункциональность, например, уровень преступности, время ожидания госпитализации
- Необходимость в однородных показателях – не сравнивать “красное с солёным”
- Затраты на сбор данных должны быть разумными
- Также они должны быть объективными и надёжными
- Они должны быть понятными и воспринимаемыми теми, чьи результаты оцениваются
- Результаты обследований, указывающие на низкое качество показателей, является важным моментом во многих странах

Оценка

- Систематичная и объективная оценка реализуемых или завершенных программ или проектов, их разработки, реализации и результатов . С точки зрения эффективности, результативности, воздействия и устойчивости
- Результаты обследований указывают на то, что оценка как инструмент обычно является понятной, но в довольно большом количестве стран она не используется
- Мониторинг помогает понять, *имеется ли проблема с достижением результатов*
- При оценке - делается попытка определить, *в чем заключается или чем объясняется проблема*
- Оценка может не давать окончательные ответы
- Заключается ли проблема в разработке программы, в ее реализации, недостаточном финансировании, недостаточном понимании со стороны общественности – все или некоторые из этих проблем?

Оценка (2)

- Для оценки программы может понадобиться детальная информация, получение которой может быть сложным/дорогостоящим
- Поэтому, сбор информации осуществляется выборочно
- Но, обычно, решения должны приниматься на основе несовершенной информации (избегайте “паралича при анализе”)
- Анализ / обзор является менее комплексным и глубоким, чем оценка
- Оценка на основе предполагаемых величин в сравнении с заключительной оценкой – как добиться баланса?
- Внутренняя (само) оценка в сравнении с внешней оценкой – каков должен быть баланс?
- Для хорошей оценки нужны профессиональные навыки и обучение, а также объективный и этический подход
- Результаты обследования указывают на то, что одной из проблем является недостаток навыков и обучения

Переход от оценки к принятию решений

- Может понадобиться изменение мышления (в отношении программы)
- Результаты отчетности не являются самоцелью
- Связь между результатами (мониторинга или оценки) не является прямой
- Показатели результативности имеют ограничения
- Оценка не обязательно должна предложить окончательные выводы и решения
- Поэтому необходим диалог при интерпретировании информации по результатам мониторинга и оценки
- Поэтому решения принимаются лишь «на основании этой информации»
- Результаты обследования указывают, что информация о результатах деятельности оказывает незначительное влияние на бюджетные ассигнования
- Также препятствием является отсутствие политического интереса к информации о результатах деятельности и отсутствие политической воли

Разработка необходимых ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ

- Руководство бюджетными реформами осуществляет Минфин – например, бюджетирование, ориентированное на результат
- У других центральных министерств (у аппарата Президента, Министерства экономики, госслужбы) могут быть свои собственные инициативы в области МООР
- Например, национальные системы планирования и стратегические планы, требуемые от отраслевых министерств
- Предпочтительно наличие единой инициативы в области МООР
- Но если существует несколько систем, они должны быть взаимосвязаны – например, система национального планирования и бюджетная система
- Внешний аудит обычно обладает собственными полномочиями по оценке
- Результаты обследования показывают, что в некоторых странах имеется более одной инициативы

Выход за границы мониторинга и переход к оценке

- Может потребоваться изменение мышления
- Сравнение фактических результатов с целевыми (мониторинг) не объясняет причины таких результатов
- Для того, чтобы это понять, при оценке рассматриваются более широкие аспекты и факторы влияния, нежели только эти показатели
- Но из-за стоимости информации и ограниченных навыков не все можно оценить
- Но осуществляется оценка не только проектов или специальных инициатив
- В программу входят все обычные расходы правительства
- Включая заработную плату государственных служащих, даже если их нельзя сократить или перевести на другую работу
- Программы – это не только те виды деятельности, на которые автоматически «спускается» финансирование правительства

Разработка самостоятельных стратегических и рабочих планов министерства

- Составные элементы систем МООР, выстроенные «снизу вверх»
- При этом цели правительства высокого уровня, например, Национальная система планирования разрабатывается «сверху вниз»
- Но *реализация* осуществляется на уровне отраслевого министерства
- Установление связи между движением «снизу вверх» и «сверху вниз» является основным для МООР
- Отраслевые и центральные министерства должны понимать эту взаимосвязь
- Чрезвычайно важна разработка отраслевым министерством собственных стратегических и рабочих планов
- Также важен надзор со стороны центрального министерства за стратегическими и рабочими планами отраслевого министерства
- Результаты обследования показывают широкое распространение стратегических и рабочих планов

Заключительное слово

- Понятия – достаточно простые
- Реализация - более сложная
- Мы чрезмерно усложняем вопросы терминологией
- А также сосредотачивая слишком много внимания на процессах, и не уделяя достаточно внимания сути инструментов МООР
- Использование инструментов МООР должно вести к изменениям в результатах деятельности правительства
- Нет единого понятия МООР – нет «стандартного» понятия
- Напротив, имеется целый ряд возможных компонентов и подходов
- Различные страны могут сосредотачивать внимание на различных компонентах и использовать различные подходы
- Однако имеются некоторые основные принципы
- Нам необходимо сохранять «ясный ум» и сосредоточиться на этих принципах