

Мониторинг и оценка результатов деятельности по программам

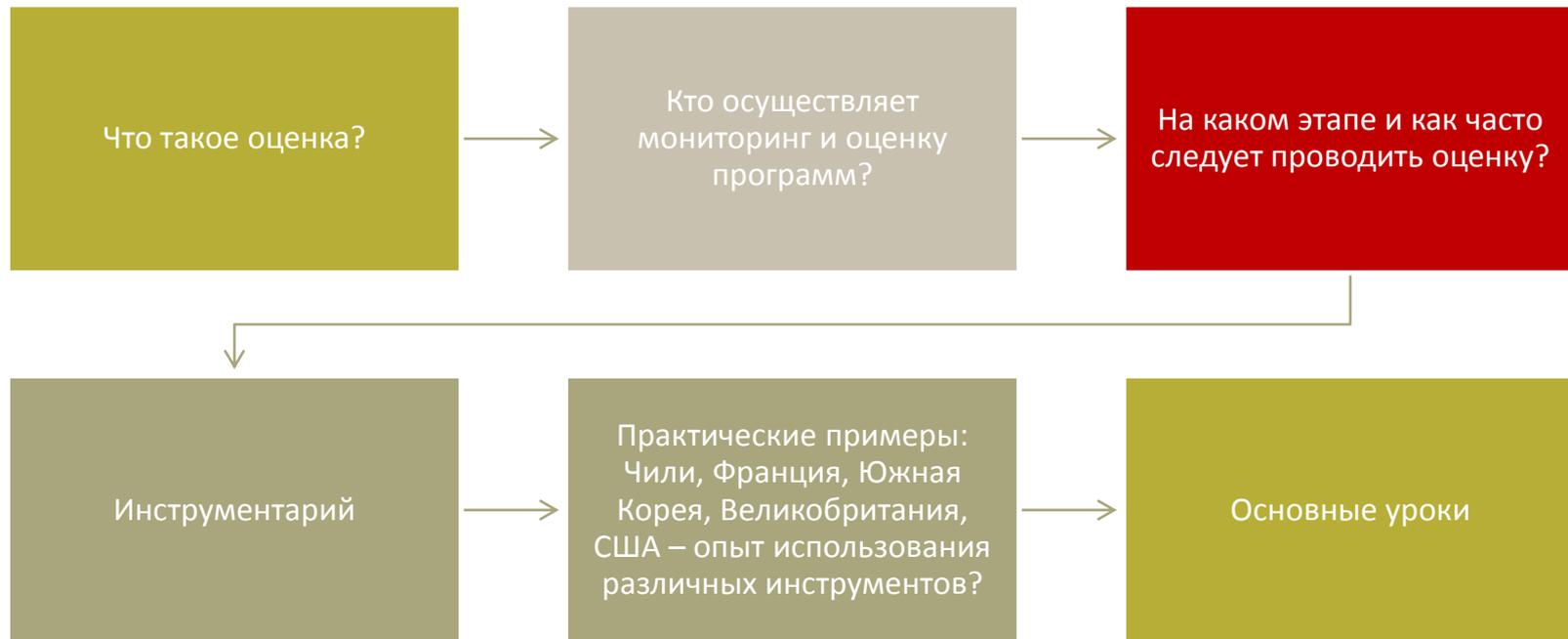
Айвор Бизли

ПСБ, Тирана, февраль 2013

Теория и практика

- При составлении бюджета на основе программ финансовые ресурсы увязываются с результатами деятельности.
- Для того, чтоб система работала эффективно, необходим процесс оценки достигнутых результатов.
- Достигли ли программы поставленные перед ними цели. Если нет, то почему нет и что должно быть сделано по этому поводу?
- Результатом эффективного процесса оценки должно быть :
 - Лучшее распределение ресурсов,
 - Более совершенная структура программ и управления
 - Более успешные результаты
- На практике оценка, нередко, является слабым звеном в бюджетировании, ориентированном на результат

Что мы рассмотрим



Что такое оценка?

Определение : *Систематическое и объективное оценивание осуществляемых или завершенных проектов, программ или мер политики, их структур, реализации и/или результатов. Цели оценки включают в себя актуальность и эффективное достижение целей, результативно, оказанное влияние и устойчивость.*

Формативная
оценка
помогает
укреплять
или улучшать
оцениваемый
объект

- В ходе **оценки потребностей** определяется, кто нуждается в данной программе, насколько велика потребность и как можно удовлетворить эти потребности
- **Оценка оцениваемости** определяет возможность проведения оценки и как все заинтересованные стороны могут способствовать ее содействовать ее практической ценности
- **Структурная концептуализация** помогает заинтересованным сторонам определить программу или технологию, адресные группы населения и возможные результаты
- В ходе **оценки реализации** осуществляется мониторинг (правильности реализации программы или технологии)
- В ходе **оценки процесса** осуществляется изучение процесса реализации программы или технологии, включая использование альтернативных процедур

В ходе
обобщающей
оценки
изучаются
последствия
или
результаты
объекта

- В ходе **оценки результатов** исследуется, оказала ли программа или технология к доказуемое влияние на конкретно определенные целевые результаты
- **Оценка влияния** является более широкой, в ходе нее оценивается общий или чистый результата – преднамеренный или нет – программы или технологии в целом
- В ходе **анализа эффективности затрат и экономической эффективности** рассматриваются вопросы эффективности посредством стандартизации результатов с точки зрения затрат
- В ходе **вторичного анализа** повторно анализируются имеющиеся данные для поиска ответов на новые вопросы или применения неиспользованных ранее методов
- **Мета-анализ** включает в себя оценки результатов различных исследований для выработки общего итогового суждения

Цели оценки

Стратегические

- Делаем ли мы правильные вещи?
- Обоснование программы
- Являются ли цели четкими и реалистичными?
- Надлежащим ли образом определены и оценены результаты?
- Установлена ли надлежащая взаимосвязь между кратко- и долгосрочными результатами?

Операционные

- Правильно ли мы осуществляем свою работу?
- Результативность - достигают ли результаты запланированных бенефициаров?
- Рационально ли используются средства в данной программе
- Достаточно ли программа финансируется для выполнения своих целей
- Эффективен ли контроль
- Надежны ли данные и отчеты?

Накопление опыта

- Существуют ли более совершенные способы решения поставленных нами задач?
- Передовая практика
- Вынесенные уроки
- Альтернативные схемы и механизмы реализации

Кто осуществляет мониторинг и оценку и с какой целью?

ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ	Их заинтересованность в осуществлении мониторинга в течение года	Их заинтересованность в оценке результатов
Аппарат Президента или Кабинет министров	Мониторинг важных /требующих особого внимания программ. Использование информации, полученной в результате мониторинга, особенно важно в случае наличия «договоренностей о достижении определенных результатов» между президентом и отраслевыми министерствами или между министрами и министерствами и другими ведомствами.	Результаты программы с точки зрения достижения основных целей политики (нефинансовые результаты) и результатов. Оцениваются результаты работы министров по реализации программы и возложение на них ответственности за достигнутые результаты. Выявление и устранение преград к реализации программы.
Планирующий орган	Отслеживание результатов реализации программ государственных инвестиций в течение года.	Оценка прогресса в сравнении с целями, предусмотренными в Национальном плане развития. Оценка эффективности программ и мер политик.
Министерство финансов	Мониторинг реализации программ в течение года, включая мониторинг рисков, влияющих на бюджет. В некоторых министерствах финансов осуществляется мониторинг нефинансовых показателей результатов деятельности и соглашений о достижении результатов. Могут также использоваться как управление результатами деятельности основных сотрудников.	Информация о результатах деятельности может быть включена в ежегодную финансовую отчетность, представляемую законодательному органу и публикуемой в конце финансового года – с непосредственной или косвенной оценкой эффективности программы
Отраслевые министерства	Данные мониторинга (результаты) могут указывать на результаты деятельности министерства и ведомств и могут помочь внести корректировки в меры политики (например, изменение приоритетных задач, пересмотр структуры программы, перераспределение ресурсов) в данной отрасли. Также используется для управления внутри отраслевого министерства, а также в контексте соглашений о поставках или выплатах, основанных на достижении результатов в государственном секторах или с другими организациями, включая посредством использования порядковых таблиц.	Ежегодные отчеты министерств могут включать информацию как о результатах деятельности, так и финансовую информацию. Оценка программы может как основываться на информации о достигнутых результатах, так и дополнять ее. От отраслевых министерств могут потребовать улучшить качество данных и измерений на основе результатов и рекомендаций аудиторских отчетов

Кто осуществляет мониторинг и оценку и с какой целью? - продолжение

ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ	Их заинтересованность в осуществлении мониторинга в течение года	Их заинтересованность в оценке результатов
Законодательный орган		Во многих странах ОЭСР законодательному органу представляется определенная отчетность об исполнении бюджета, что позволяет ему в определенной степени оценивать программу. Министры составляют планы для своих министерств отчасти с точки зрения результатов, которые необходимо достичь, и за которые на них может быть возложена ответственность в законодательном органе. Однако важно отметить, что в большинстве стран ОЭСР, невыполнение поставленных задач влечет за собой обсуждение, а не автоматическое вынесение санкций.
Внешний аудит	Не применимо	Аудит результатов деятельности представляет законодательному органу и другим заинтересованным лицам информацию о реализации программы и управлении ею. Позволяет оценить качество управления программой, инструментов контроля и надежность информации о деятельности. Оценка эффективности затрат
Общественность	Организованные группы могут использовать агрегированные показатели деятельности для того, чтобы настаивать на достижении более высоких результатов в областях политики, представляющих для них интерес. Отдельные лица могут использовать информацию о соблюдении стандартов предоставления конкретных услуг при требовании улучшения исполнения бюджета /при возмещения ущерба	Информация о результатах деятельности может использоваться общественностью для оценки реализации правительством мер политики и программ в сравнении с их обещаниями, официальными обязательствами, предусмотренными в законе и документах о подотчетности. Таблицы рейтингов, сравнительная информация, хартии граждан и т.д. могут позволить гражданам оценить результаты деятельности поставщиков услуг.

Цикл анализа программы

Ежегодный

- Анализ ожидаемых результатов – часть ежегодного бюджетного процесса
- Регулярный (ежегодный) мониторинг и отчетность о расходах на программу и ее результатах

Периодический – комплексный

- Комплексный анализ программ с тем, чтобы из можно было сравнить и принять стратегические решения – например, комплексный анализ расходов в Великобритании, Анализ государственных расходов, осуществляемый Всемирным банком (представленных в Парламент)

Переходящий частичный глубокий охват

- Переходящая программа глубокого мониторинга – сосредоточена на дизайне программы и эффективности – например, PART США USA(OMB)
- Независимый аудит результатов деятельности

Инструментарий для оценки результатов деятельности

Анализ ожидаемых результатов – среднесрочный и ежегодный бюджетный процесс

Центр правительственного надзорного подразделения (Минфин, Аппарат Президента) – например, подразделение аппарата ПМ.

Независимые внешние аудиты эффективности расходов (Счетная палата)



Министерство \самостоятельная оценка, например, PART

Комплексный анализ расходов правительства (Великобритания)

Пример : США – Рейтинговый инструмент для оценки программы (PART)

- В течение последних 20 лет Конгресс и исполнительная власть прилагали усилия для того, чтобы внедрить большее пристальное внимание результатам
- Закон о результатах деятельности Правительства (GPRA) 1993 года явился правовой основой для создания в 1990-х годах требуемой системы
 - Основная цель: установить более тесные и четкие связи между ресурсами и результатами
 - В соответствии с GPRA требуется, чтобы вся деятельность ведомства по программам, финансируемым из бюджета, была включена в документ, представляющий планируемые результаты.
 - Предыдущие инициативы провалились, отчасти поскольку они не касались вопросов принятия решений по бюджетным вопросам конгрессом и исполнительной властью.

Программы
правительства
очень
различны и
требуют
различных
подходов к
оценке
результатов
деятельности

- **Конкурсные гранты** – распределение средств посредством конкурсного процесса.
- **Гранты на основе блоков/формул** – распределение средств по формуле.
- **Нормативно-правовая база** – достижение задач посредством нормотворчества.
- **Приобретение капитальных активов и услуг** – достижение задач посредством создания и приобретения капитальных активов или покупки услуг у коммерческого источника.
- **Кредит** – предоставление поддержки посредством займов, гарантий по займам, прямых кредитов.
- **Предоставление услуг** – услуги, предоставляемые преимущественно сотрудниками госорганов.
- **Исследования и разработки** – выработка знаний или их применение для создания систем, механизмов, методов, материалов или технологий.

Оценка PART Главным бюджетно-контрольным управлением

Процесс PART помог Административно - бюджетному управлению осуществлять надзор за деятельностью ведомств, сосредоточить усилия ведомств на управлении программами, а также создать или повысить культуру проведения оценок в ведомствах.

PART был трудоемким процессом как Административно – бюджетного управления, так и для ведомств.

Большинство рекомендаций PART не привели к улучшению результатов деятельности в краткосрочной перспективе и предоставили широкие возможности ведомствам для принятия ответных мер

- Благодаря программе PART повысился уровень ожиданий, было предложено выработать соответствующие меры, но также она была сопряжена с определенными трудностями для исполнительной власти и конгресса
 - -- чья система, интересы и перспективы должны лежать в основе этого процесса
 - -- Как достичь консенсуса или убедить заинтересованные стороны, особенно Конгресс

Из-за наличия несогласий между Административно - бюджетным управлением и Конгрессом относительно PART, конгресс не использовал информацию PART

Пример: Подразделение для обеспечения выполнения поставленных целей в аппарате Премьер-министра Великобритании

Почему?

- Активный рост ключевых показателей эффективности результативности
- Отсутствие решений по приоритетным задачам в области политики
- Структура ир
- Подразделение в аппарате ПМ, непосредственная помощь ПМ, укомплектовано 40-50 государственными служащими, но возглавляется известным специалистом со стороны
- В обязанности входит обеспечение выполнения 30 ключевых договоров о предоставлении государственных услуг (в области здравоохранения, образования, уголовной юстиции и транспорта). Министры несут личную зам выполнение договоров о предоставлении государственных услуг (ДПГУ).
- Четкие и амбициозные цели по основным видам услуг (сформулированных в 30 ДПГУ).
- Подразделение предоставляет экспертизу и методологию. Работало с министерствами для определения «траектории» реализации ДПГУ.
- Определил соответствующие индикаторы, в соответствии с которыми определять степень успеха

Подразделение для обеспечения выполнения поставленных целей: за и против

Привлекательная модель:

- Данная модель помогла достигать поставленные результаты и устранять препятствия
- Целевые показатели способствовали улучшению результатов деятельности по предоставлению основных государственных услуг
- Данные подразделения помогают определять траекторию и подходы и возлагать ответственность на учреждения за достигнутые результаты, сокращать процессы внесения изменений

Однако:

- Нередко результаты достигались за счет увеличения расходов
- Важным вопросом является устойчивость (и усталость), особенно в связи с тем, что период создания системы, вероятно, будет продолжительным в менее развитых системах государственного правления
- Необходима сильная и последовательная поддержка со стороны руководства
- Черный ящик (необходим высокий внутренний потенциал для управления)
- Конкурирующие системы определения целей (например, Малайзия и Индонезия сохранили свои обычные системы планирования)

Аудит Национального органа аудита информации о результатах деятельности

- Высшие органы финансового контроля могут значительно способствовать улучшению результатов деятельности, но для этого необходимы серьезные изменения в подходах и направлении ресурсов
- Сильные органы являются сторонниками улучшений (например, в Канаде и США), привлекая внимание к недостаткам в области транспарентности, подотчетности, систем контроля и отчетности и предоставляя рекомендации по их улучшению
- Некоторые воспринимают комментарии относительно структуры программ как нарушение их независимости проводить анализ /критиковать,
- Препятствием является отсутствие опыта в технических вопросах и бюджет – ограниченный охват
- В настоящее время аудит результатов деятельности является укоренившейся практикой высших органов финансового контроля в странах ОЭСР
- Охват высших органов финансового контроля может включать оценку бюджетирования, ориентированного на результат в Правительстве (например, оценка австралийским Национальным органом аудита использования информации о результатах деятельности, Анализ в Великобритании данных в Соглашениях о предоставлении государственных услуг, Анализ Главным бюджетно-контрольным управлением Программы PART)

Высшие органы финансового контроля – примеры отдельных стран

- **Франция – Счетная палата** – следит за тем, чтобы результаты, представленные каждым министерством /ведомством в ежегодном отчете о результатах деятельности, поддавались проверке и Счетная палата представляет инструкции по этому вопросу
- **Австралийский Национальный орган аудита** – представляет общие комментарии о качестве информации о результатах деятельности и анализирует влияние своих отчетов об аудите результатов деятельности, особенно связь с решениями правительства в области бюджета
- **Шведский НОА** анализирует (но официально не подтверждает) показатели результатов деятельности и указывает на те случаи, когда он полагает, что информация не является “верной и справедливой”. Играет консультативную роль, помогает ведомствам повышать качество своей информации о результатах деятельности
- **НОА Нидерландов** выражает официальное аудиторское мнение о качестве нефинансовой информации в ежегодном отчете правительства. Обычно представляет комментарии о ненадлежащем качестве показателей результатов деятельности

Южная Корея

Корея использовала постепенный подход к созданию своих систем мониторинга и оценки результатов деятельности. В Корее действует трехуровневая система мониторинга и оценки: мониторинг, анализ и глубокая оценка :

В 2000 года в стране был начат пилотный проект с отдельными департаментами некоторых отраслевых министерств , в ходе которого он готовили **ежегодные планы и отчеты о результатах работ**. В 2003 году эта деятельность распространилась на все министерства.

В 2005 процесс был внедрен **процесс анализа программ**. Он основывался на программе PART (рейтинговый инструмент оценки программ) в США для обеспечения более систематичной и полной информации о результатах программ расходов. Она называется «Самостоятельная оценка бюджетных программ (SABP)»

В 2006 году был внедрен **процесс глубокой оценки**, который каждый год проводится по отобранным программам

Среди всех этих систем результаты оценки, полученные в ходе процесса анализа программ, используются более систематично и активно в процессе ассигнования бюджета.

Анализ программ в Корее

Критерии анализа программ

Разработка и планирование (30)	<ul style="list-style-type: none">• Цель программы• Обоснование расходов правительства• Дублирование других программ• Эффективность дизайна программы• Актуальность целей и индикаторов деятельности• Уместность целевых показателей деятельности
Управление (20)	<ul style="list-style-type: none">• Усилия по мониторингу• Препятствия на пути реализации программы• Запланированная реализация• Повышение эффективности или экономия бюджетных средств
Результаты и подотчетность (50)	<ul style="list-style-type: none">• Независимая оценка программы• Результаты• Использование результатов оценки

В ходе Анализа программы делается попытка увязать результаты оценки с бюджетными ассигнованиями. В ежегодных инструкциях по составлению бюджета, представляемых отраслевым министерствам органом, ответственным за центральный бюджет, указывается, что отраслевые министерства должны думать о сокращении бюджета программ, определенных в ходе Самостоятельной оценки бюджетных программ как «неэффективных», по крайней мере, на 10%.

Австралия

В Австралии используется много различных форм оценки программ в зависимости от характера обсуждаемого вопроса :

- ✓ **Анализ цен** : основное внимание уделяется экономической эффективности результатов деятельности ведомства и стоимости этой деятельности
- ✓ **Оценка специалистов высокого уровня** : нередко проводится независимыми органами (консультантами, представителями научных кругов и т.д.) для оценки влияния программ на результаты их вклад в достижение задач, определенных правительством
- ✓ **Циклические оценки:** (приблизительно раз в 3 года) проверка, являются ли конечные результаты деятельности и программы все еще актуальными для тех целей, для которых они были изначально разработаны.
- ✓ **Внутренняя ведомственная оценка:** проводится чтобы проверить, что показатели по определенным программам все еще имеют смысл и связаны с деятельностью по предоставлению услуг и проведению мероприятий.

Не делалось попыток создать единую информационную систему мониторинга онлайн, в которой бы на центральном уровне собирались данные обо всех ведомствах.

Последствия плохих результатов деятельности

- Мониторинг, решение проблем и поддержка
- Действия руководства
- Публикации и рейтинговые таблицы
- Бюджетные стимулы и санкции
- Стимулы и санкции в отношении сотрудников

Больше

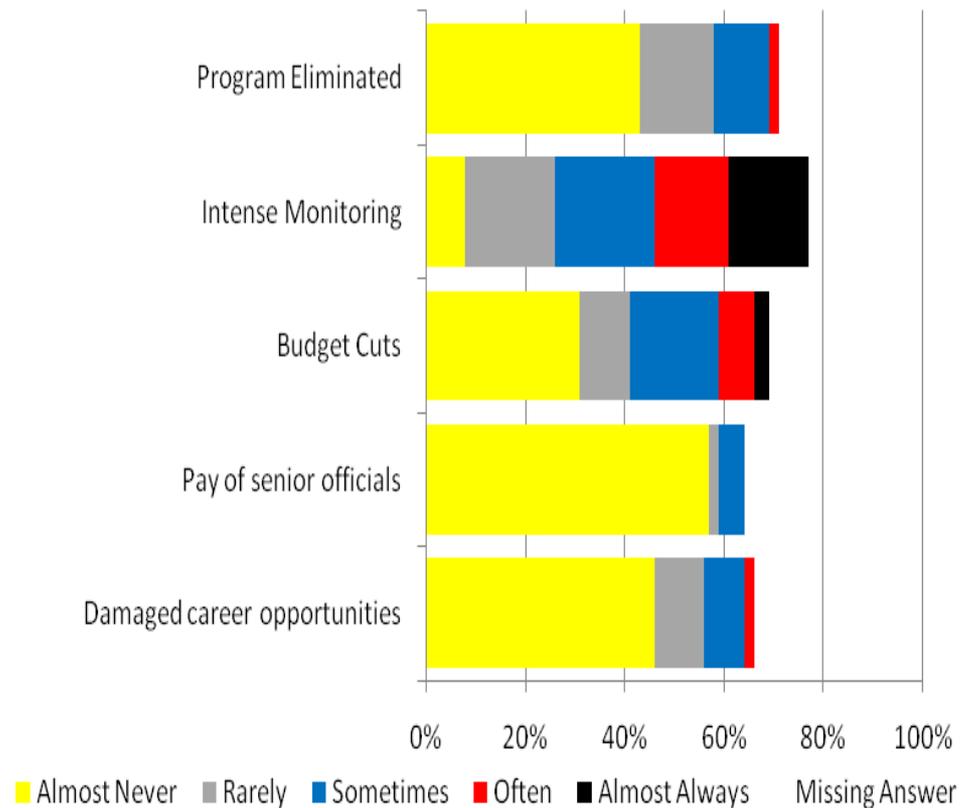


Доверие? Эффективность?



Меньше

Non-OECD Poor Performance Consequences



Выводы

- Оценка программ является важным, но нередко слабым звеном бюджетирования, ориентированного на результат
- Мониторинг и оценка должны проводиться до начала программы и после завершения программы.
- Имеется большое разнообразие инструментов и заинтересованных сторон – ни один инструмент не является эффективным сам по себе
- Самостоятельная оценка, осуществляемая руководителями программ, является чрезвычайно важной для внесения своевременных изменений
- Внимание со стороны центрального правительства может быть эффективным с точки зрения сохранения пристального внимания на цели политики и реагирования на возникающие проблемы
- Рекомендуется периодический анализ всех программ
- Возможно, внешний аудит необходимо вооружить новым инструментарием с тем, чтобы он мог осуществлять эффективный анализ программ
- Для определения причин слабых результатов программы необходимо проведение оценки
- В целом решения должны приниматься на основе информации, которая не является абсолютно идеальной – следует избегать «паралича, вызванного проведением анализа»
- Ресурсы ограничены – глубокий анализ должен проводиться на периодической основе periodic
- Обеспечение принципа «оценка вызывает последующее действие»