

К вопросу об оценивании эффективности государственных программ¹

Алексей Кузьмин, Наталья Кошелева, Компания «Процесс Консалтинг», Москва
www.processconsulting.ru

В последнее время государственные структуры стран СНГ проявляют все больший интерес к оцениванию эффективности программ и проектов. Это вполне закономерно и связано с рядом факторов, не последним из которых является переход на бюджетирование, ориентированное на результаты (БОР). Первые эксперименты с внедрением механизмов оценивания программ, естественно, выявили ряд проблем, связанных, в частности, с необходимостью подбора и подготовки кадров, разработкой методологии оценивания, внедрением соответствующих внутриорганизационных политик, процедур и инструкций.

В этой статье мы хотели бы остановиться лишь на одном принципиальном вопросе, который имеет отношение ко всем вышеупомянутым проблемам. На наш взгляд, для оценивания эффективности государственных программ необходимо использовать несколько различных подходов, а не пытаться удовлетворить все потребности в оценивании с помощью одного универсального подхода. Иными словами, для выстраивания эффективной системы оценивания эффективности программ необходимо учитывать, что существуют разные виды оценочной деятельности.

Контроль и получение нового знания в управлении программой

С точки зрения управления программой оценивание можно отнести к функции² контроля, поскольку оно помогает отслеживать ход и результаты программ. С другой стороны, в результате оценивания лица, принимающие решения, получают новое знание о программе. То есть оценивание также является деятельностью, порождающей новое знание. В общем случае оценивание сочетает в себе функции контроля и получения нового знания. Однако в зависимости от вида оценивания эти функции сочетаются в разных пропорциях. С учетом этого можно построить классификацию видов деятельности, связанных с контролем и получением нового знания о программе³ (см. рис. 1).

Инспекция (inspection⁴), направленная на выявление и предотвращение нарушений, является преимущественно функцией контроля.

Программный аудит⁵ (program audit) также в большей степени ориентирован на контроль того, в какой степени программа соответствует существующим формальным требовани-

¹ Все права на данную статью принадлежат Компании «Процесс Консалтинг» (сентябрь, 2008). При перепечатке или цитировании ссылка обязательна.

² Имеется в виду общепринятая классификация функций управления, включающая планирование, организацию, стимулирование и контроль.

³ Данная классификация основана на следующей публикации: UNICEF, *Programme Policy and Procedure Manual Programme Operations*. Revised May 2005

⁴ Мы приводим английские термины, чтобы читатель смог найти аналоги используемых нами понятий в англоязычной литературе.

ям, политикам и процедурам, а также в какой мере фактическое выполнение программы соответствует плану. Аудит проводится специально подготовленными внешними специалистами преимущественно на основании изучения программной документации.

Мониторинг программы (program monitoring) сочетает в себе функции контроля и получения нового знания. Это систематическая деятельность, направленная на отслеживание хода и результатов программы на основании планомерного измерения значений ряда показателей (индикаторов). Система мониторинга является неотъемлемой частью программы, поэтому осуществление мониторинга выполняется самой программой. В отдельных случаях для этого могут привлекаться внешние специалисты. Необходимость их привлечения определяется руководством программы.

Оценка программ (program evaluation) в большей мере ориентирована на получение нового знания о программе, а не на контроль. Оценка предполагает глубокий анализ хода и результатов программы, а также причин отклонения от плана. Оценка может выполняться как внешними специалистами, так и силами самой программы.

Исследование (research) направлено на получение нового знания. Оно может сыграть определенную роль в осуществлении контроля за ходом и результатами программы, однако, эта задача для исследования всегда вторична.



Рис. 1. Контроль и получение нового знания в управлении программой

Инспекция и исследование – виды деятельности, которые давно устоялись и активно используются органами государственного управления в нашем регионе. Мы хотели бы под-

⁵ Мы используем понятие «программный аудит», чтобы подчеркнуть его отличие от аудита финансового. В русскоязычной литературе в качестве синонимов этого понятия часто используется термины «аудит эффективности» или «аудит результативности».

робнее рассмотреть программный аудит, мониторинг и оценку, поскольку именно здесь, на наш взгляд, возникают противоречия из-за смешения жанров.

Ненаучная метафора

Для иллюстрации предложенной выше классификации предлагаем следующую метафору: в процессе эксплуатации автомобиля его (как и программу) необходимо и контролировать, и получать о нем новое знание.

Государственная *инспекция* безопасности дорожного движения осуществляет надзор за тем, чтобы не нарушались правила, гарантирующие безопасную эксплуатацию автотранспортных средств. В частности, чтобы не превышалась максимально разрешенная скорость, чтобы водитель и пассажиры пользовались ремнями безопасности, чтобы в условиях ограниченной видимости были включены фары и т.д. Инспектирование осуществляется выборочно, в том числе на потенциально опасных участках дорог.

Регулярный технический осмотр автомобилей является аналогом *программного аудита*. Каждый автомобиль независимо от модели и года выпуска проверяется на соответствие ряду заранее заданных критериев на специальном оборудовании специально обученными людьми. Проверка стандартная, проводится по определенному алгоритму и занимает относительно небольшое и заранее известное время.

Мониторинг автомобиля постоянно осуществляется самим водителем. Для этого в автомобиль встраиваются соответствующие измерительные системы. По ходу эксплуатации водитель отслеживает наиболее важные параметры автомобиля, которые замеряются с помощью соответствующих датчиков (аналог индикаторов в программе⁶).

Необходимость в тщательной диагностике автомобиля (аналог *оценки программы*) возникает время от времени. Диагностика автомобиля должна производиться по регламенту (например, после каждых 10-15 тыс.км пробега) либо по необходимости, когда, например, начинают происходить непонятные вещи: появляются какие-то новые шумы, двигатель перегревается без внешних причин, отказывают отдельные системы. Тогда автомобиль тщательно обследуется на станции технического обслуживания специально подготовленными людьми с использованием соответствующего оборудования. Здесь выясняются и устраняются причины происходящего, а водитель получает рекомендации на будущее.

Исследование автомобиля производится с целью получения нового знания об этой модели либо об автомобилях вообще. Исследования проводятся по особой программе, часто в особых условиях (например, на полигоне). Здесь специально подготовленные люди проверяют срабатывание систем безопасности, особенности работы других узлов и агрегатов автомобиля. Полученное новое знание используется для совершенствования дан-

⁶ Подробнее эта метафора рассматривается здесь: Кузьмин А.И. Оценка проектов и программ. М., ПРЕСТО-РК, 2005 г, с. 49-50

ной модели, для выработки рекомендаций по ее эксплуатации и для проектирования новых автомобилей.

Программный аудит

Согласно Лимской декларации руководящих принципов аудита (The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts), принятой на Конгрессе ИНТОСАИ⁷ в 1977 г., аудит – это «неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов»⁸.

Согласно Стандартам аудита (Auditing Standards), принятым ИНТОСАИ, государственный аудит включает в себя аудит правильности (regularity audit) и аудит эффективности (performance audit).

Аудит правильности включает в себя традиционный финансовый аудит, а также аудит систем внутреннего контроля и аудит и честности и правильности административных решений, принимаемых в проверяемой организации или программе.

Согласно Стандартам аудита ИНТОСАИ, аудит эффективности включает:

- аудит экономичности (economy) административной деятельности в соответствии с правильными административными принципами и практиками и управленческой политикой;
- аудит эффективности (efficiency) использования человеческих, финансовых и иных ресурсов, включая проверку информационных систем, систем показателей измерения деятельности и мониторинга, а также процедур, которым следуют проверяемые программы и организации для устранения обнаруженных этими системами недостатков;
- аудит результативности (effectiveness) деятельности в части достижения проверяемой организацией или программой своих целей, а также аудит влияния, то есть сравнение фактического влияния деятельности с запланированным.

Таким образом, программный аудит (аудит эффективности) представляет собой⁹ проверку деятельности программы на предмет её соответствия формальным требованиям к экономичности, эффективности и результативности.

Из данного определения вытекает, что аудит эффективности работы программы может проводиться только при наличии формальных требований к тому, как эта программа должна осуществляться, и каких результатов она должна достигать. Под формальными

⁷ International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) - Международная организация высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)

⁸ Цитируется по тексту официального перевода, опубликованного на сайте Счетной палаты РФ http://www.ach.gov.ru/agencies/prilozj/010704_1.php

⁹ Данное рабочее определение аудита эффективности предлагается нами с учетом уже существующих определений и нашей собственной классификации видов деятельности, связанных с контролем и получением нового знания.

требованиями мы в данном случае понимаем государственные нормативные документы, а также документы, регламентирующие деятельность конкретной программы.

Такое рабочее определение аудита эффективности программы полностью соответствует модели проведения аудита эффективности, разработанной ИНТОСАИ¹⁰. Согласно этой модели аудит должен отвечать на следующие вопросы:

- Как должно быть?
- Как есть на самом деле?
- Какие есть различия между тем, как должно быть, и тем, как есть на самом деле?
- В чем причины различий, какими могут быть последствия?
- Какие выводы и рекомендации из этого следуют?
- Каково возможное влияние реализации рекомендаций (если можно его оценить)?

По мнению ИНТОСАИ, аудитор эффективности должен иметь образование в области социальных наук и владеть методами проведения исследований и оценки. Полезно, чтобы он обладал знаниями по тематике программы. При этом ему не обязательно уметь проводить финансовый аудит.

Из предложенного выше рабочего определения программного аудита следует еще одно требование к специалистам, которые проводят этот вид аудита: они должны знать формальные требования, предъявляемые к проверяемым программам. В том случае, если к программам предъявляются единые требования¹¹, аудиторы должны изучить эти требования в рамках сертификационного курса. Кроме того, на начальном этапе проведения аудита эффективности следует выяснить, есть ли специфические формальные требования, предъявляемые к данной программе. Аудит эффективности проводится преимущественно на основе анализа документации по программе.

Мониторинг программ

Мониторинг – это постоянный и систематический сбор информации о *значениях заранее выбранных индикаторов* для обеспечения руководителей и других заинтересованных сторон сведениями о том, насколько успешно выполняется программа, в какой степени достигаются поставленные цели и как используются фонды, выделенные на данную программу¹².

¹⁰ Implementation guidelines for performance auditing. INTOSAI, 2004

¹¹ Именно так обстоит дело с государственными программами.

¹² Evaluation and Aid Effectiveness No. 6 – Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management 2002, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris., p.11

Система мониторинга разрабатывается на стадии разработки программы и является ее частью. Осуществление мониторинга производится специалистами программы, иногда – с привлечением внешних специалистов. Информация о результатах мониторинга поступает к руководителю программы.

Основой для проведения мониторинга является система индикаторов. Эти индикаторы должны разрабатываться экспертами в той предметной области, в которой реализуется программа. Разработка системы индикаторов – сложная профессиональная задача, решить которую могут лишь специалисты в узкой предметной области. Важно, чтобы совокупность индикаторов адекватно отражала все важнейшие рабочие процессы и результаты программ.

Для построения системы мониторинга программы необходимо сделать следующее:

- Определить измеряемые показатели (индикаторы), по которым можно будет отслеживать ход и результаты программы.
- Установить источники информации для проведения мониторинга (организации, отделы, отдельные люди или группы людей, документы и т.д.).
- Выбрать методы сбора информации.
- Определить частоту и график сбора информации.
- Назначить ответственных за получение необходимой информации и договориться с теми, кто эту информацию будет предоставлять.
- Определить технологию обработки и анализа получаемой информации.
- Спланировать, как и кому будут переданы данные мониторинга, а также кто и как будет их использовать.
- Учесть в бюджете программы расходы, необходимые для проведения мониторинга.

Если система мониторинга программы несовершенна, работает неэффективно или вообще отсутствует, то восполнить отсутствующую информацию будет крайне сложно либо вовсе невозможно.

Оценка программ¹³

Оценка программы – это систематический сбор информации о деятельности в рамках программы, ее характеристиках и результатах, который проводится для того, чтобы вынести суждение о программе, повысить эффективность программы и/или разработать планы на будущее. Оценка, ориентированная на практическое использование (в отличие

¹³ Кузьмин А.И. Мониторинг и оценка социальных программ. 2004, <http://www.processconsulting.ru/doc/monitor.pdf>

от оценки вообще), проводится для заранее определенных пользователей, с ясным пониманием того, каким образом они будут использовать результаты оценки¹⁴.

Оценка начинается с возникновения *потребности в информации* для принятия решения. Если такой потребности нет, то нет и необходимости в проведении оценки. А если в этом случае оценку все-таки провести, то ее результаты вряд ли будут востребованы.

После того, как определено, кому и зачем нужна информация, формируется *Задание на проведение оценки*. Главной частью Задания на проведение оценки является перечень вопросов, на которые надлежит ответить. Эти вопросы должны быть логически связаны с целью проведения оценки. Вопросы Задания (evaluation questions) обычно бывают общими и не слишком многочисленными.

На этапе *планирования* определяется, какие методы предполагается использовать для сбора информации. В самом общем виде все существующие методы можно разделить на четыре группы: наблюдение, изучение документации, анкетирование и интервьюирование. Для того, чтобы собрать нужную информацию, необходимо не только выбрать метод, но и подготовить соответствующие инструменты: разработать и апробировать анкету; сформулировать вопросы для проведения интервью; определить, на что обращать внимание при наблюдении и как регистрировать результаты наблюдения и т.д. На этом этапе также определяется график проведения работ и необходимые ресурсы.

На этапе *сбора информации* самое главное - беспристрастно фиксировать факты, не пытаясь их интерпретировать. Главная идея разделения этапов сбора информации и последующего анализа заключается в том, что выводы должны базироваться не на отдельных фактах, а на их совокупности. При сборе информации могут использоваться данные мониторинга.

На этапе *анализа информации* совершается главное таинство: из мозаики разрозненных фактов составляется целостная картина. На основании полученных данных делаются выводы и формируются рекомендации относительно принятия того самого управленческого решения, с которого все начиналось. Выводы – это ответы на вопросы Задания.

Полученные в результате оценки ответы передаются тем, кто принимает решения. Это – завершающий этап оценки.

Важно иметь в виду, что, в зависимости от цели, оценка может быть *формирующей* (по ее результатам можно повлиять на ход программы) или *итоговой, суммирующей* (по ее результатам можно извлечь уроки на будущее, но изменить что-либо в программе уже нельзя).

В отличие от аудита оценка не состоит лишь в том, чтобы проверить соответствие программы существующим правилам и требованиям. Хотя, естественно, методы проведения

¹⁴ Patton, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation: The new century text* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

оценки могут включать анализ документации. В отличие от мониторинга оценка не базируется на измерении определенных заранее показателей (индикаторов). Хотя в оценке, конечно же, могут использоваться данные мониторинга. Однако принципиальное отличие оценки программ состоит в том, что ее методология разрабатывается под конкретную задачу и не может быть универсальной и одинаковой для любых задач. Важным отличием оценки является также большая, чем в аудите и мониторинге, глубина анализа.

Проводить оценку могут:

- 1) Независимые специалисты, которые не имеют отношения к программе. Такая оценка называется *внешней*.
- 2) Сотрудники организации, не принимающие участия в программе. Это – внутренняя оценка.
- 3) Участники программы. В этом случае процесс точнее будет называть само-оцениванием.

Практическое внедрение различных видов оценивания эффективности программ

Теперь перейдем к практической стороне дела.

Органы государственного управления нуждаются в том, чтобы проверять программы на предмет их соответствия действующим нормативным и программным документам, политикам и процедурам. Такой проверке, в принципе, должны подлежать все без исключения государственные программы. По нашей классификации данный вид деятельности определяется как *программный аудит*. Выполняться он должен по строго определенной схеме преимущественно на основании изучения документации. Проводить такой аудит должны независимые специально подготовленные и сертифицированные органами государственного управления люди (программные аудиторы). Задание на проведение программного аудита может быть стандартным и не зависит от вида программы. Время на проведение программного аудита также может быть достаточно четко регламентировано. В отчете о результатах программного аудита дается заключение о степени соответствия программы формальным требованиям и – по необходимости - рекомендации по приведению программы в соответствие с указанными требованиями.

Ход и промежуточные результаты каждой государственной программы должны отслеживаться с помощью встроенной в программу на стадии ее разработки *системы мониторинга*. Мониторинг осуществляется постоянно в соответствии с регламентом, а данные мониторинга документируются. Ответственность за проведение мониторинга лежит на самой программе. При этом качество и правильность функционирования систем мониторинга могут контролироваться внешними специалистами. Мониторинг осуществляется путем замера значений заранее выбранных индикаторов. Функция проведения этих изме-

рений распределяется между сотрудниками программы и включается в их должностные обязанности. Таким образом, мониторинг является внутренним механизмом программы. А данные мониторинга могут быть использованы при проведении программного аудита.

В некоторых случаях возникает необходимость глубокого изучения процессов, результатов и влияния программ. Для этого проводится *оценка программ*. Оценка проводят специально подготовленные внешние по отношению к программе специалисты¹⁵, владеющие соответствующей методологией. Оценка – ресурсоемкий процесс, занимающий достаточно много времени. Для проведения оценки необходимо сформулировать задание, отражающее потребности в информации по конкретной программе, разработать методологию и инструментарий проведения оценки данной программы в условиях существующих ограничений, провести полевое исследование, используя различные методы и инструменты, а затем проанализировать полученные данные и подготовить отчет. Подчеркнем, что такого рода оценка проводится не в каждой программе, а лишь в тех случаях, когда того требуют обстоятельства. Принятие решения о необходимости проведения оценки программ должно быть регламентировано соответствующим политиками и процедурами.

Очевидно, что для осуществления программного аудита, мониторинга и оценки программ должны быть разработаны и внедрены разные процедуры и механизмы.

В случаях же, когда, например, перед программным аудитором ставятся вопросы, относящиеся к сфере оценки или мониторинга, порой возникают неразрешимые противоречия. Аудитор попросту оказывается не в состоянии аргументировано ответить на некоторые вопросы, требующие серьезного полевого исследования. С другой стороны, провести глубокий анализ процессов, происходящих в программе, и причинно-следственных связей между деятельностью в рамках программы и влиянием программы¹⁶, как правило, невозможно, ограничиваясь лишь анализом документации по программе. Последнего, однако, вполне достаточно для решения задач программного аудита.

¹⁵ Они могут быть сотрудниками специализированных подразделений органов государственного управления либо представлять негосударственный коммерческий и некоммерческий сектора.

¹⁶ Здесь речь идет по нашей классификации об *оценке программы*