



Канадская школа государственной службы

Семинар на тему: “Проведение оценки программ”

*Новосибирск, Российская Федерация
18-20 февраля 2008 года*

НАИБОЛЕЕ ВАЖНЫЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ

Дэйл Е. Томпсон и Т. Расселл Робинсон



План презентации

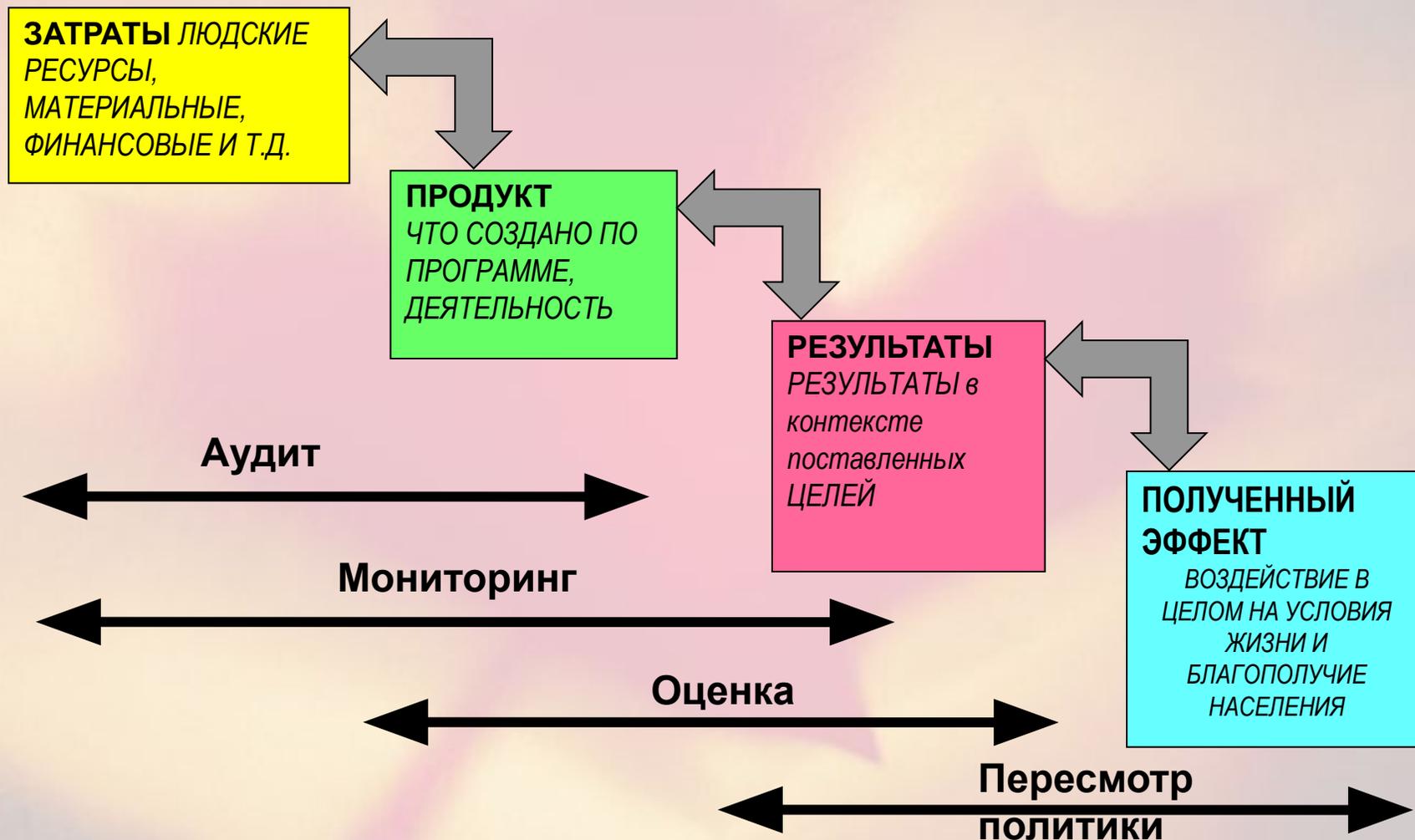
- А. Типы, цели, подходы оценки
- В. Требования к вводимым ресурсам и возможностям
- С. Разработка достоверных показателей эффективности
- D. Уроки международного опыта



ЧАСТЬ А.

ТИПЫ, ЦЕЛИ, ПОДХОДЫ ОЦЕНКИ

Последовательность



Способы оценить эффективность работы

- Аудит
- Мониторинг
- Оценка
- Комплексное корректирование политики/программы
- Все этапы различны, но при этом дополняют друг друга, и в комплексе обеспечивают постоянный и всесторонний контроль эффективности и качества работы

Функция аудита

- Старейший, традиционный подход к оцениванию работы организации
- По-прежнему играет важную роль
- Изначально разработан как инструмент контроля целевого и рационального использования ресурсов (затрат) для получения продукта.
- Призван обеспечить соблюдение законов, нормативных актов и процедур и способствовать повышению прозрачности

Функция оценки

- Во многих странах оценка эффективности деятельности имеет более чем 30-летнюю историю
- Оценивает результаты
- Основное внимание уделяется трем моментам:
 - Результат - достигла ли программа планируемых результатов?
 - Воздействие - какие дополнительные блага принесла программа населению (получателям)?
 - Альтернативы - существуют ли более оптимальные способы получения желаемого эффекта
- Использует социологические методы для обеспечения точности и объективности
- ГЛАВНОЕ ЗДЕСЬ НЕ КОНТРОЛЬ ИЛИ СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ



<u>Аудит</u>	<u>Оценка</u>
В центре внимания финансовая отчетность, соблюдение процедур	В центре внимания актуальность и эффективность программы
Работа оценивается по соответствию установленным нормам (исходя из затрат/продукта)	Работа оценивается по результативности и воздействию программы
Сосредоточена на внутренних управленческих и административных процессах	Сосредоточена на актуальности программы и произведенного эффекта на целевую группу населения
Действия по программе принимаются как данность, рекомендации касаются повышения эффективности их выполнения	Оценивается актуальность и уместность самой концепции программы
Рассматривает уже сделанное (по сути ретроспективный подход)	Ищет пути улучшения программы (перспективный подход, направленный на решение проблем)



Мониторинг

более современный процесс

- Новая управленческая функция, которую на постоянной основе осуществляют руководители и сотрудники программы
- В центре внимания – соотношение между затратами, созданным продуктом и результатами первого уровня; учитываются как степень достижения результатов, так и целесообразность методов их достижения
- Создан чтобы заполнить «пробелы» в процессе оценки программ
- Определение
 - функция внутреннего управления, осуществляемая на постоянной основе с целью обеспечения достижения программой поставленных задач (результатов) в рамках установленного графика и бюджета (затраты и продукт).

Интеграция всех процессов

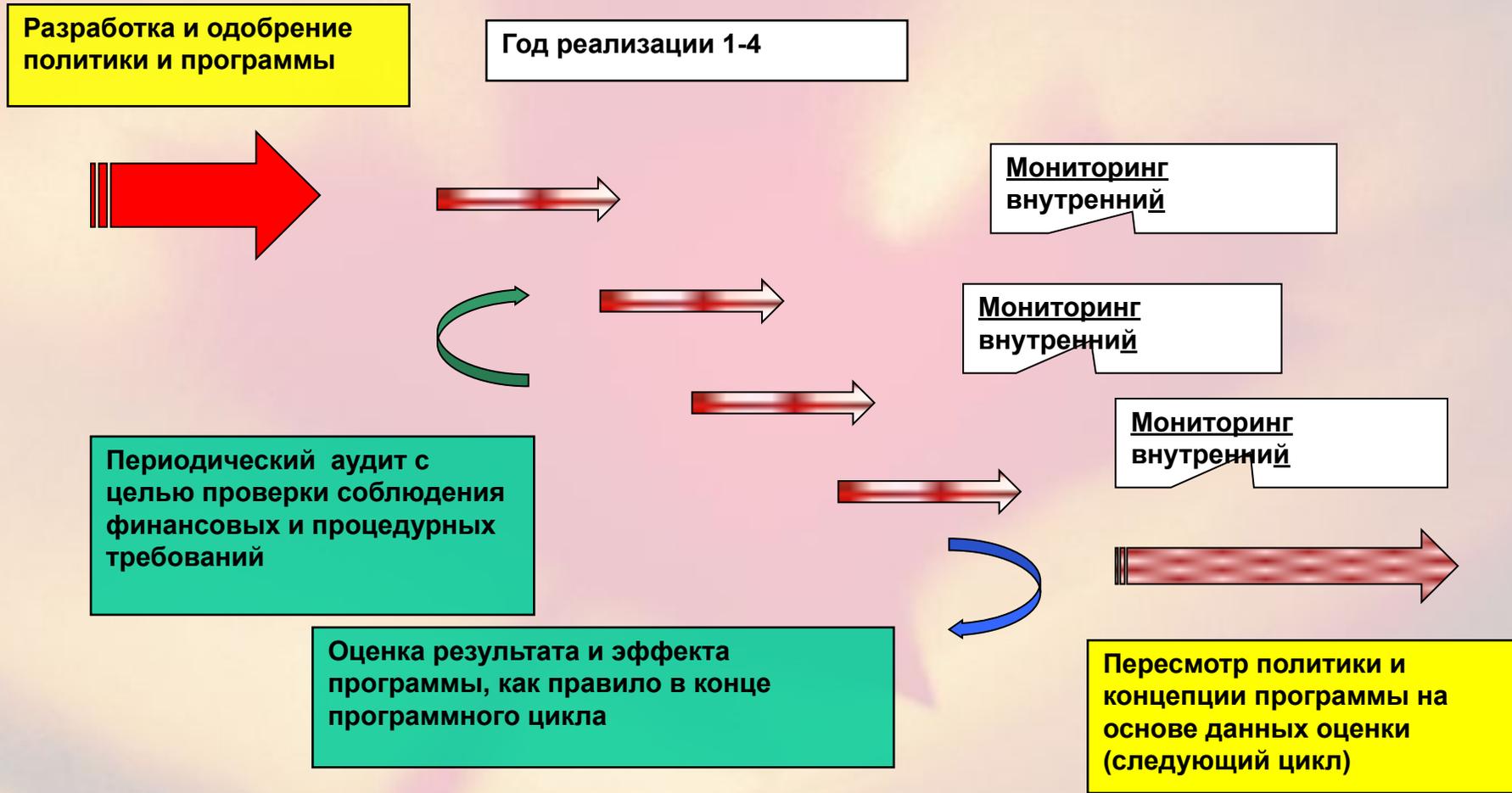
- Все это формы «оценок эффективности работы программы, нацеленные на различные аспекты и проводимые в различное время и с различной частотностью. Все они взаимодействуют в целях повышения качества управления
- Аудит
 - В центре внимания: целевое использование ресурсов, законность и прозрачность
 - Внешняя по отношению к программе – внешний аудит
 - Проводится либо «внутренними аудиторами» министерства либо Национальным аудиторским управлением (Счетной палатой)
- Мониторинг
 - В центре внимания: соотношение затрат, созданного продукта и результатов первого уровня; помогает повысить качество выполнения программ и соблюдение графика
 - Проводится самими руководителями и сотрудниками программ с использованием управленческих информационных систем, обеспечивающих постоянный сбор имеющихся данных
 - Включен в программу, требует наличие инф. системы
 - Результаты могут быть использованы при подготовке периодической и годовой отчетности

Интеграция всех процессов продолжение

- Оценка
 - В центре внимания: результаты и долгосрочная актуальность политики и программы
 - Внешняя по отношению к программе
 - Проводится специалистами по оценке из числа сотрудников Министерства либо независимыми экспертами.
- Оценки программ
 - Могут проводиться на этапе реализации программы; в течение цикла программы; либо в конце мандата программы
 - Несколько типов, преследующих различные цели, проводятся в различное время, разного объема и т. п.
 - Таким образом: должен быть сделан выбор в ходе планирования, подготовки и проведения оценок (более подробно об этом – в следующей презентации)



Современный программный цикл





Стратегические Проблемы Оценки

ЧАСТЬ В.

ТРЕБОВАНИЯ К ЗАТРАТАМ И ВОЗМОЖНОСТЯМ



Предпосылки для систематического мониторинга и оценки

- Планирование, ориентированное на результат
- Информационные системы программы
- Эффективно работающие Национальное управление аудита и Национальное бюро статистики
- Выявленная потребность
- Готовность вкладывать средства в процесс наращивания потенциала

Два вида планирования

- Планирование, ориентированное на «продукта»
 - Что мы делали или намеревались сделать - объекты, услуги и т.д.
 - В центре внимания - соблюдение правил и контроль расходов
 - Отчетность; ретроспективный контроль денежных затрат и произведенных благ
 - Определение успеха: «сделать дело»
- Планирование, ориентированное на результат
 - Что мы намерены достичь или улучшить
 - В центре внимания – оказанное воздействие + соблюдение правил
 - Отчетность; взгляд вперед - что меняется благодаря нашим действиям?
 - Определение успеха: менять ситуацию к лучшему и знать, как это делается!



Национальное управление аудита

- Играет огромную роль в обеспечении эффективности, соблюдения процедур и законности, а также прозрачности
- Повышает возможности проверок и понимание основ оценки эффективности – взаимоотношения между «вкладом» и «продуктом»
- Ценное разделение функций между соблюдением требований (аудит) и функций, которые более тесно связаны с вопросами политикой и задачами, такими как мониторинг и оценка

Национальное бюро статистики

- Важный источник информации, позволяющей судить о достигнутых результатах, необходимой для оценки и разработки долгосрочной политики
- Укрепление статистических органов часто является компонентом программ по развитию потенциала формирования политики

ПРИМЕЧАНИЕ: Информационные базы данных программ, охватывающие более обширные массивы, нежели чем только стандартные финансовые данные о вводимых ресурсах, должны разрабатываться, создаваться и поддерживаться в министерствах как неотъемлемая часть работы по управлению программами

Выявленная потребность

- Мониторинг и оценка включают в себя выявление того, что и когда необходимо осуществить в стране
- Каждый случай индивидуален
- Потери денег и времени неизбежны, если отсутствуют следующие базисные условия:
 - Наличие системы планирования, ориентированной на результат;
 - Наличие системы внешнего и внутреннего аудита;

Инвестирование в мониторинг и оценку

- Не дешево и не быстро
- Недостаточно отдать распоряжение
- Для проведения мониторинга требуется специальная подготовка сотрудников и руководителей и создание управленческих информационных систем
- Для проведения оценки необходимо привлечь или обучить специалистов
- Существует много хороших международных программ профессиональной подготовки



Стратегические проблемы оценки

ЧАСТЬ С.

РАЗРАБОТКА ДОСТОВЕРНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Показатели эффективности деятельности

- Количественные и качественные показатели, используемые для оценки работы организации
- Два основных определения
 - количественные или качественные переменные, позволяющие измерить достигнутое и отразить изменения, связанные с проведением программы или оказанием услуг
 - переменные, дающие информацию о том, насколько политика или программа достигают своих результатов

Показатели эффективности деятельности - Зачем?

- Они дают менеджерам, принимающим решения, и руководителям необходимую фактическую информацию для оценки эффективности и целесообразности политики и программ
- Они позволяют управленцам повысить качество программ
- Они создают фактическую базу для выбора из возможных вариантов политик и программ



Показатели для мониторинга

- Сбор данных ведется в рамках самой программы
- Основные данные о том, как затраты превращаются в произведенный продукт и о характеристиках продукта
- а также – основные данные о результатах первого уровня
- Сбор данных ведется постоянно в рабочем порядке; данные регулярно анализируются менеджерами программы



Показатели для мониторинга

Некоторые примеры

- Программа грантов работодателям, нанимающим молодежь
 - Количество молодых людей, нанятых на работу предприятием
 - Количество полученных заявок на гранты
 - Количество принятых и рассмотренных заявок
 - Средняя сумма гранта
 - Типы рабочих мест
 - Географическое распределение
 - Расходы программы - как в плане денег, так и людских ресурсов

Показатели для Оценки

- Более сложные, чем для мониторинга
- Обычно показатели разрабатываются специалистами по оценке, а сбор данных ведется в ходе оценки
- В большей степени раскрывается влияние на общество в целом и долгосрочный эффект
- Отражает различие между оценкой и мониторингом
 - Мониторинг = более краткосрочный
 - Оценка = более долгий по времени процесс; служит основой для принятия решений при разработке политик и программ

Показатели для оценки примеры

- Используя тот же пример программы грантов:
 - Общие изменения картины занятости молодежи
 - Общие изменения динамики занятости в отраслях, получивших гранты
 - Общие изменения производительности труда в отраслях, получивших гранты
 - Общие изменения уровня личных и семейных доходов
 - Общие изменения вложений частного сектора в отрасли, получившие гранты



Стратегические проблемы оценки

ЧАСТЬ D.

УРОКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА



Заключение - главные уроки, усвоенные другими странами

- Нет единого рецепта и подхода
- Требуется времени и ресурсов
- Предполагает постепенное развитие, расширение и совершенствование – учимся в процессе
- Если начало слишком быстрое, слишком сложное или поставлены завышенные цели, могут возникнуть сложности
- Требуется открытый стиль руководства и желание учиться новому, и не только распоряжения правительства
- Если уделять внимание только отчетности, ничего не получится



Нет готовых моделей

- Каждое государственное ведомство проводит мониторинг и оценку по-своему, исходя из своей истории, структуры и возможностей
- Различия в способах проведения и в используемой терминологии совершенно естественны
- «Форма следует за функцией» - главное внимание уделяется функциям и развитию возможностей, а не формулировкам
- Мониторинг и оценка - не догма; они развиваются со временем по мере развития государственной службы

Время и ресурсы

- Эффективное проведение мониторинга и оценки требует времени и денег
- Например, в государствах ОЭСР и в системе ООН их внедрение заняло много лет и продолжается до сих пор.
- Требуется твердая приверженность
- Людей нужно обучать и стимулировать – новое мышление не приходит само собой

Постепенное развитие

- Те, кто пытался сделать «все и сразу», потерпели неудачу
 - Недостаточно обученных людей
 - Слишком много трудных задач одновременно
- Поэтапное развитие с опорой даже на небольшие успехи
- Обязательное предварительное условие - хорошо поставленная система аудита
- За ней следует мониторинг
- Для оценки требуется самый высокий уровень квалификации
- На развитие системы оценки эффективности деятельности могут уйти годы



Следование правилам – не решение задачи

- Внедрение мониторинга и оценки - не просто следование "новым правилам".
- Если все сводится к соблюдению правил и написанию отчетов, возникает сопротивление переменам
- Мониторинг и оценка – это новое представление о том, как планировать политику и программы и управлять ими
- Руководители должны увидеть пользу мониторинга в своей повседневной работе
- Руководители должны воспринимать оценку как инструмент получения информации, благодаря которому они улучшат политику и программы



Вопросы и комментарии

Спасибо