

Измерение эффективности в государственном управлении: международный опыт

Александр Беляев
Даниил Цыганков



Содержание



- Оценивание и бюджетирование, ориентированное на результат (А. Беляев)
- Модернизация муниципального управления в Германии: межмуниципальное сравнение эффективности (Д. Цыганков)

Оценивание и бюджетирование ориентированное на результат (БОР)



- Развитие оценивания
- Новые задачи для оценивания от БОР:
формирование и оценивание результатов
- Новые формы оценивания



Введение

- Оценивание = комплекс мероприятий, направленный на изучение результатов и эффектов политических и административных решений и действий и обратное включение этой информации в процесс принятия решений (политический процесс).
- Вопрос: какое место оценивание занимает в современной системе управления по результатам (бюджетировании, ориентированном на результат)?
- Кроме того вопрос: в РФ концепция оценивания политик и программ до сих пор не получила широкого признания, несмотря на то, что бюджетирование, ориентированное на результат, внедряется.



Обзор этапов развития оценивания

Первая волна	60-е годы	Оценка новых политик, планирование
Вторая волна	Конец 70х - 80-е гг.	Контроль за расходами
Третья волна	90-е годы по наст. время	Решение новых задач, возникших как результат реформ.



Первая волна – новые политики

- Потребность в оценивании появилась в силу возникновения новых потребностей в политике как реакции: социально-экономические и инфраструктурные проблемы.
- Целью оценочных исследований было закрытие информационных лакун относительно результатов новых государственных программ.
- В основном проводилось внешнее исследования силами исследовательских организаций.
- США: „Social Action Program“, Джонсон (1964) – борьба против бедности. Конгресс предписал провести оценивание результатов программ. Впоследствии именно из этого постановления выросла индустрия оценивания вокруг Главного Контрольного управления США (GAO).
- Германия: социальная политика, обновление городов



Первая волна – планирование

- Из-за резкого роста сложности социально-экономических условий функционирования государственного аппарата возникла необходимость создания системы планирования и предварительного оценивания результатов.
- Импульс пришел из США, где было запущено внедрение системы бюджетирования: PPBS („Planning Programming Budgeting Systems“). Внедрение системы провалилось из-за сложности, но она является прообразом нынешнего Бюджетирования, ориентированного на результат.
- Именно здесь возникла идея политического цикла: планирование, подготовка решений, формулирование цели, поиск решения, реализация, окончание политики.
- Оцениванию был придан кибернетический характер обратной связи на всех этапах реализации политики: «ex ante», «ongoing», «ex post».



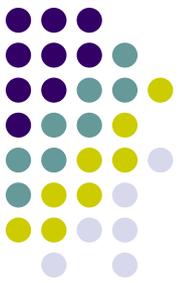
Первая волна – научная политика

- Популярность научно-философская модели планирования и рационального политического решения привела к идее реализации «научной» политики
- Основная идея: противоречия между политическими акторами могут быть разрешены путем объективного научного дискурса и поиска лучшего решения



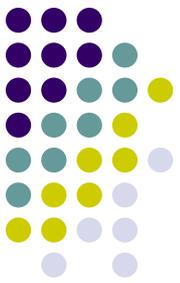
Первая волна – особенности

- Новые возможности планирования и оценивания были наложены на старые управленческие модели: внешнее управление органами госвласти через предписания и детализированные инструкции.
- Оценочные исследования нацелены на изучение конечной эффективности, социального эффекта реализуемых программ.
- Политические цели реализуемых политик не подвергаются дискуссии, исследуется эффективность достижения целей (экономичность), и возможности повышения экономичности.
- Основные оценочные исследования проводятся ex post, внешними научно-исследовательскими учреждениями по заказу органов госвласти.



Вторая волна

- Временной промежуток: конец 70-х - 80-е годы 20-го века
- Оценивание политик и программ институционализируется.
- Политико-экономической особенностью ситуации становится нефтяной кризис и необходимость сбережения ресурсов.
- Основные проблемы, которые были поставлены перед системой госаппарата: строгое выдерживание параметров бюджета, необходимость ответа на неолиберальную критику социальных реформ.
- Исходя из проблем, трансформировалась цель применения оценивания: оценивание переключилось с исследования результатов (output) на контроль издержек (input) и применялось для контроля издержек социальных программ, и в меньшей степени изучения социальных (конечных) результатов программ.



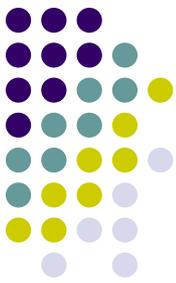
Третья волна

- Временной промежуток: 90-е годы по наше время
- Классическая ориентация оценивания на оценивание политик и программ остается. Также остается задача оценивание эффективности-по-издержкам.
- Однако, с наступлением эры административных реформ, внедрения управления по результатам (бюджетирования, ориентированного на результат) концепция и стратегическая необходимость оценивания меняются:
- Происходит опять смещение фокуса с издержек к результату деятельности.
- Однако, на этот раз с демонтажем системы неэффективной системы внешнего контроля деятельности органов госвласти и переход к концепции «менеджмента в органах государственной власти», в корне меняющей значение, необходимые формы и требования к оцениванию.



Управление по результатам

- Традиционно управление в органах власти ориентировано на нормативы, стандарты и сложившуюся инфраструктуру, которые представляют собой «замороженные» или зафиксированные таким образом цели деятельности органов власти.
- Помимо возникающих текущих задач, явные и неявные цели органов власти заключаются в поддержании сложившейся инфраструктуры и соблюдении требований как общих, так и отраслевых финансовых и нефинансовых стандартов и нормативов.
- При управлении по результатам на смену стандартам и нормативам приходит гибкая система измерения результатов деятельности органов власти, которая служит основой для разработки и принятия целей.
- Фиксированные требования к органу государственной власти превращаются в систему гибких бюджетных заданий.



Управление по нормативам и результатам - примеры

Управление по нормативам	Управление по результатам
Наличие одного медицинского пункта в сельской местности на определенное количество человек. Цель: обеспечение доступности базовых медицинских услуг	Измеримые параметры объема и качества медицинских услуг, влияние их на удовлетворенность и уровень здоровья населения.

Нормативы:

Бюджетные средства израсходованы на открытие детского сада, персонал которого работает с 9.00 до 17.00, но данная услуга не пользуется спросом, поскольку ее потребителей не устраивают часы работы детского сада.

Городская библиотека открывается в новом районе, где еще нет общественного транспорта.



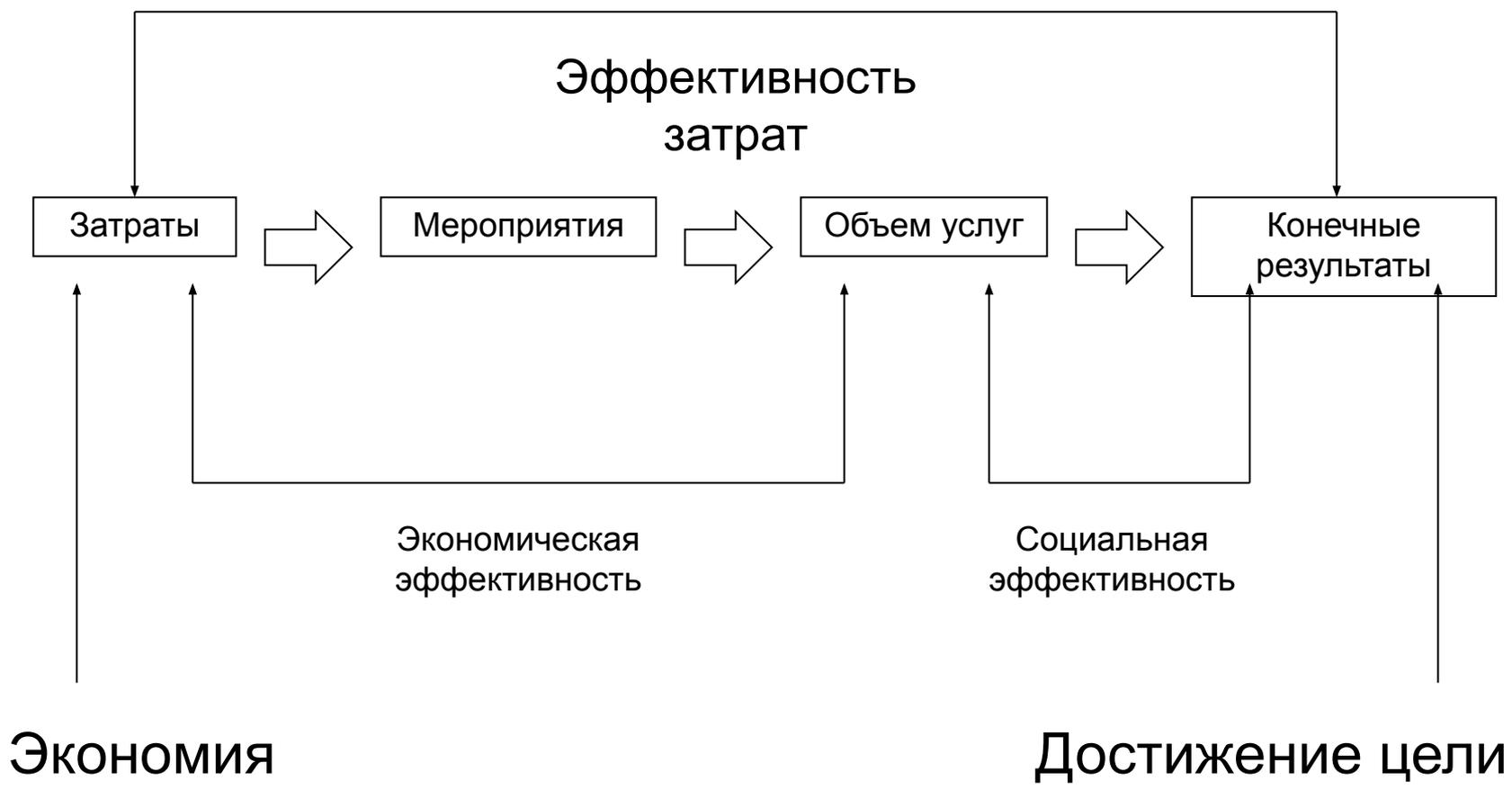
Результаты -1

Результат – весьма широкое понятие

Outcome	<u>Результат</u> в форме <i>эффекта</i> от проведения той или иной политики, осуществления программы расходов, оказания бюджетных услуг. В США этот термин воспринимается как предполагаемые и планируемые последствия действий правительства. В других же странах он, как правило, используется для обозначения фактического результата, преднамеренного или нет.
Output	<u>Результат</u> в форме <i>товаров и услуг</i> , оказываемых государственными (муниципальными) организациями.
Performance	<u>Параметры деятельности</u> органов власти и государственных организаций, характеризующие ее эффективность и/или результативность.
Input	<u>Ресурсы</u> (финансовые, людские, материальные), используемые для производства товаров и услуг государственными (муниципальными) организациями.



Результаты -2





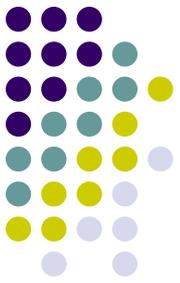
Новые особенности и требования

- 1) Ключевым понятием является теперь РЕЗУЛЬТАТ
- 2) РЕЗУЛЬТАТ становится непосредственным выражением ведомства и политического процесса в ведомстве.
- 3) Результат можно «увидеть» только через оценивание

В связи с новыми задачами в применении оценивания, возникли специфические особенности и требования к процессу оценивания, которых не было на предыдущих этапах:

- Обеспечение постоянности оценивания
- Институционализация оценивания в политической системе
- Прямое встраивание оценивания в цикл решения
- Стратегическое место оценивания
- Массовость внедрения оценивания
- Массовая ориентация на конечные результаты

Исходя из этого, старые принципы были облечены в новые формы



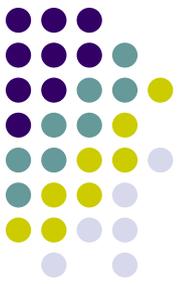
Новые виды оценивания эффективности

ОСТАЛИСЬ:

- **Оценка социального (конечного) результата:** показывает, в какой мере достигнуты ожидаемые цели. При построении такой оценки основное внимание уделяется оценке достигнутых социальных результатов, независимо от того, были ли эти результаты получены только в результате реализации данной программы или достижению их способствовали также какие-то внешние факторы.
- **Анализ издержек/выгод.** Оценивает стоимость достижения одной цели или решения одной задачи. Используется для выбора самых экономичных способов достижения целей.

НОВЫЕ:

- **Оценка управленческих процессов.** Показывает, реализуется ли программа так, как задумывалась, соответствуют ли предпринятые действия законодательству, дизайну программы, профессиональным стандартам и ожиданиям потребителей.
- **Оценка вклада программы в достижение социального (конечного) результата.** Оценка чистого эффекта программы на конечный результат, т.е. оценка воздействия программы отдельно от других факторов. Применяется в случае, когда известно, что существуют внешние факторы, повлиявшие на конечный результат.
- **Мониторинг по неагрегированной системе показателей.** Используется для текущей оценки эффективности программ либо деятельности органа государственной власти по различным направлениям.



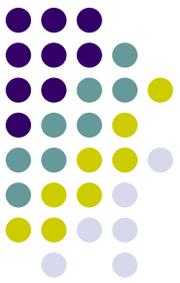
Новые институциональные формы оценивания

СТАРЫЕ:

- Контракт на проведение оценивания государственных программ внешним аудитором

НОВЫЕ

- **Фиксация в нормативных актах** (закон, постановление) требований по проведению оценивания системой органов госвласти, включая этапы, ответственных и даже оцениваемые данные. США: принятие закона "Government Performance and Results Act" 1992: обязывает исполнительную власть создать систему мониторинга и аудита деятельности. Англия: режим оценивания для коммун и т.д.
- **Выделение в системе органов госвласти исполнительных агентств**, ставших объектом оценивания и мониторинга и министерств, осуществляющих политическое руководство и оценивание.
- **Придание ряду органов исполнительной власти (Минфин, Казначейство) функций по текущему оцениванию** деятельности органов государственной власти
- **Заключение между министерствами и агентствами контрактов** с целевыми показателями (Новая Зеландия); заключение контрактов с целевыми показателями между Казначейством и департаментами (Англия).
- **Заключение между министерствами и руководителями контрактов** с целевыми показателями (Новая Зеландия).
- Эксплицитное включение оценивания включено в политический цикл.



Внешнее оценивание (мониторинг) – Англия

- Система «Best Value regime»
- Бюджет коммун подвергается оцениванию каждый пять лет. Оценивается: необходимость предоставляемых услуг, качество вовлечение всех заинтересованных акторов, бенчмаркинг эффективности услуг, конкурентоспособность услуг
- Коммуна обязана разработать на основе шаблона систему индикаторов и периодически проводить само-обследование по данной системе индикаторов. Система индикаторов может превышать 100 индикаторов.
- Каждая коммуна должна ежегодно разрабатывать отчет о состоянии и ежегодный план мероприятий, включающий мероприятия по повышению эффективности (performance plan)
- Эффективность оценивается центральными органами.
- Мотивация: выделение дополнительного финансирования при наличии успехов и сокращение финансирования, а также другие меры вплоть до роспуска местных органов власти и замещении центральными назначенцами при негативных результатах.

Система внешнего оценивания органов госвласти США – стратегический план



- Система внешнего оценивания в США функционирует на основе GPRA.
- **Стратегический план:** разрабатывается на пять лет. должен включать:
 - формулировку главной цели (mission), ради которой министерство существует и работает,
 - главные социально значимые цели на долгосрочный период (outcome-related goals),
 - описание того, каким образом и с помощью каких ресурсов министерство намеревается достичь указанные социально значимые цели.
- Является основой для определения целей на год и измерения социальной эффективности достигнутых результатов.
- В процессе составления стратегических планов министерства должны проводить консультации с законодателями, решения которых формируют государственную политику, представителями общественности, выражающих интересы потребителей государственных услуг, другими заинтересованными лицами.

Система внешнего оценивания органов госвласти США – ежегодный план



Ежегодный план

входят целевые показатели объема запланированной работы (количество предоставляемых услуг), социальной и экономической эффективности каждого вида программной деятельности, зафиксированной в бюджете министерства.

Назначение плана состоит в том, чтобы связать стратегические цели министерства с повседневной деятельностью его сотрудников.

Когда министерство считает невозможным выделить несколько целей для своей программы, оно может выбрать одну, делая упор на качество. Кроме того, при планировании министерства получили право группировать виды программной деятельности по своему усмотрению.

На базе годовых планов министерств Административно-бюджетное управление составляет федеральный план работы на год, который ежегодно передается в конгресс вместе с проектом бюджета и определяются параметры бюджетных расходов.

Система внешнего оценивания органов госвласти США – ежегодный отчет



- Ежегодный отчет о результатах деятельности
- В соответствии с требованиями GPRA, каждое министерство готовит отчет о результатах своей деятельности за предыдущий финансовый год. В отчете должно содержаться сравнение достигнутых показателей социальной эффективности с запланированными (program performance).
- Если фактические показатели не соответствуют запланированным и заявленные цели не достигнуты, министерства должны объяснить причины и определить график мероприятий, выполнение которых позволит выйти на запланированные показатели. Мероприятия, необходимые для достижения поставленных целей, могут заключаться в принятии новых законов, в принятии новых ведомственных инструкций, проведении организационных реформ и др.
- Если результаты отчетного периода свидетельствуют о том, что первоначально выбранные цели недостижимы, министерства в своих отчетах должны объяснить, почему, и предложить новые формулировки. Наконец, в этот документ должны быть включены основные выводы по оценке результатов исполнения программ (program evaluations) за отчетный год.
- Контролирует ОМВ. В зависимости от достигнутых показателей ОМВ имеет право рекомендовать закрыть программу.

Внешнее оценивание РФ: Фонд региональных финансов

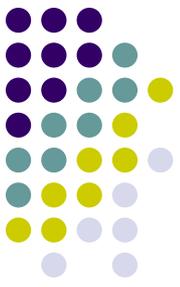


- По направлению, реформирования региональных финансов, реализуется программа прямого стимулирования эффективной экономической политики территорий.
- С 2002 г. осуществляется ежегодное выделение субсидий субъектам Российской Федерации, отобранным на конкурсной основе и обеспечившим реализацию программ реформирования государственных и муниципальных финансов, разработанных в соответствии с «Основными направлениями реформирования региональных финансов».
- Дальнейшее финансирование выделяется в зависимости от достигнутых результатов; применяется система показателей
- Источником финансирования является ежегодно формируемый в федеральном бюджете Фонд реформирования региональных финансов
- Выделение средств Фонда регионального развития регулируется Постановлением Правительства России "Об утверждении Положения о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов" от 8 мая 2002 г. N 301.



Оценивание в России

- Продвигаются технократические точечные методы и институты оценивания, характерные для третьей волны оценивания
- Не продвигаются методы первой волны: масштабная оценка государственных программ и политик
- Проблема: государство не может анализировать эффект политических действий, ограничиваясь технократическим горизонтом; Невозможно политическое прогнозирование
- Проблемы с политическими целями государства остаются за кадром, а индикаторы и цели ведомств без таковых разработаны быть не могут



Модернизация муниципального управления в Германии: межмуниципальное сравнение эффективности

1. Отправные точки и причины реформ
2. «Новая модель управления»: цели и аспекты применения в муниципальной реформе
3. Ландшафт «измерений» в Германии
4. Границы сравнения эффективности в политике и управлении

1. Отправные точки и причины реформ



Германия: «догоняющая» модернизация?

- Обсуждение реформы пошло только в начале 90-х годов
- Сначала характерно отсутствие острого политического давления в направлении реформ
- Причины:
 - Хорошая международная репутация немецкой системы управления (правовое государство, эффективность);
 - Относительная нераздутость управленческого аппарата (доля занятых в государственном секторе в 1991 г. равна 14,8 %, нижняя треть среди стран ОЭСР);
 - Построение ведущих политических и управленческих институтов не противоречило идеям модернизации (децентрализация, деконцентрация, принцип субсидиарности).

Реформы начались...



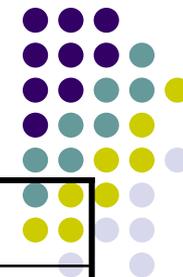
- Финансовый кризис начала 90-х
- Влияние международных дебатов касательно новой модели управления
- Обсуждение места Германии в мире (т.н. „Standort Deutschland“)
- Кампания по распространению идей NPM, проводимая «Ассоциацией муниципалитетов по упрощению управления» (KGSt)

2. «Новая модель управления»: цели и аспекты применения в муниципальной реформе

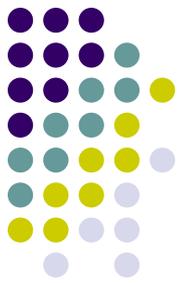


1. Внешнее измерение: органы управления как субъект рынка, конкуренция, ориентированность на клиента.
2. Ликвидация бюрократии через управление по результатам и децентрализацию.
3. Переопределение отношения «Политика – Управление».

Таблица 1: Задачи и составляющие реформы в соответствии с NPM



Внешние	Внутренние	
	<i>Ликвидация «бюрократической модели»</i>	<i>Отношение «Политика-Управление»</i>
<p>Переход к принципам истинной, аналогичной рыночной, конкуренции. Инструменты: конкурсный отбор, аутсорсинг, рыночное тестирование, внутренние соревнования по качеству производимых услуг, построение системы ориентированности на клиента с помощью систем Total Quality Management, One Stop Agencies</p>	<p><i>Методы:</i> управление по результатам (дифференциация продуктов, система подсчета издержек и анализа результатов, контрактный менеджмент в отношениях между различными уровнями управления; децентрализация ответственности за выполнение задач и использование ресурсов, децентрализация системы бюджетирования в направлении предоставления больших полномочий отдельным управленческим единицам.</p>	<p>Разделение политики («Что») и управления («Как») через четкое разделение ответственности, контрактные отношения между политикой и управлением, целевое и ориентированное на результат управление процессами с помощью бюджетирования по результатам; политический контроллинг</p>
	<p><i>Организация:</i> построение корпоративной структуры: полноценные, частично автономные функциональные подразделения («производственный уровень») и единый управленческий центр для принятия общезначимых стратегических решений; внедрение «центральных сервисных единиц», функционирующих на заказной основе</p>	
	<p><i>Персонал:</i> рекрутинг персонала с образованием в сфере экономики и организации производства; участие, кооперация, работа в группах, полноценная интегрированность, система поощрений; применение современных теорий управления персоналом (способы оценки, центры повышения квалификации и т.д.)</p>	



Общая оценка муниципальной реформы

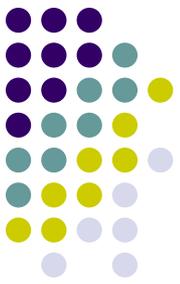
- Местное самоуправления – флагман процесса реформирования в Германии
- Заметные перемены в системе местного самоуправления в течение 90-х г.г.
- 92 % единиц местного самоуправления в Германии готовы к реформы/проявляют активность в этом направлении (на 2000 г.)
- Применение NPM оказало существенное влияние на управленческие отношения (более ответственное отношение к расходам, повышение эффективности, экономия средств)
- Однако: большинство коммун все еще на этапе внедрения
- Значительная разница между Востоком и Западом в части проведения реформы и готовности к реформе

Таблица 2: Города, активно проводящие реформы, 1994-2000, доля в %
(Источник: Deutsche Städtetag, 1994-2000)



Города, активно проводящие реформы	1994/95	1996	1998	2000
Восток	53	72	79	84
Запад	84	90	96	96
Германия	72	83	89	92

Некоторые итоги муниципальной реформы



- Значительные успехи внедрения Новой модели управления за последние 10 лет
- Однако не произошло сдвига управленческой парадигмы от Макса Вебера к новым методам
- Слияние традиционных и новаторских управленческих единиц, методов, образа действий
- Постепенный спад реформистской эйфории, характерной для начала 90-х годов, и даже некоторое замедление процесса реформ
- Появление новых теорий реформы с большим акцентом на внешние факторы – «гражданская община», «активизирующееся государство»
- Проблема: ухудшение финансового положения местного самоуправления в Германии
- Открытые вопросы / перспективы:
 - Смогут ли новые теории – «гражданская община» и «активизирующееся государство» - придать новый толчок замедлившемуся в последнее время процессу реформ?
 - Или же острота финансовых проблем скорее вынудит приостановить реформы?

3. Ландшафт «измерений эффективности» в Германии



- История вопроса и контуры проблемы
- Выстраивание системы сравнения эффективности в Германии
- Результаты и воздействие сравнительного измерения эффективности

История вопроса и контуры проблемы



Leistungsmessung – не открытие NPM, однако с его внедрением получило второе дыхание:

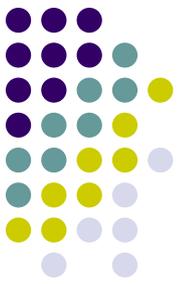
- Опирается на новые информационные технологии и процедуру финансового менеджмента
- «Накрывает» все новые политики и отрасли управления
- Даже в своей (традиционной) функции мониторинга усилилось как инструмент управления
- Переходит от «внутренней» процедуры к «внешнему» информированию

Выстраивание системы сравнения эффективности в Германии



- Зримый рост числа муниципалитетов, включившихся в Leistungsmessung-проекты с начала 90-х.
 - Негосударственная поддержка/инициативы: KGSt, Bertelsmann-Stiftung. К 2002 году:
 - ИКО-Netz – 748 муниципалитетов, проводящих сравнения в 25 областях по непосредственным результатам
 - Проекты **kik** (50 коммун) и **Kompass** (8 коммун); число областей сравнения тут меньше, зато отслеживаются не только непосредственные результаты, но и воздействие на общество
 - Поддержка на уровне земель (напр., Innovationsring Bayerische Landkreise)
 - Бизнес-консалтинг (Benchmarking f. soziale Dienstleistungen)
- Итак:** развитие performance management в Германии, как и вся модернизация public sector, не направлялось из единого центра, но происходило в различных политических полях и со значительным числом акторов.

Результаты и воздействие сравнительного измерения эффективности

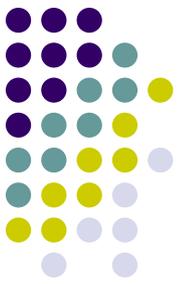


- Институциональные и инструментальные изменения:
 - Модель “Buergerrat” – распространена по всем коммунам, благодаря позитивному опыту в ряде «первопроходцев».
 - Межмуниципальные сети – обмен опытом как касательно «жесткого» сравнения (базируется на индикаторах), так и «мягких», качественных показателей. (срв. концепцию local governance)

Однако: *benchmarking* ограничивается сравнением «цифр», а выявление «лучших практик» не завершается выявлением институциональных различий для муниципалитетов, что также должно способствовать взаимному обучению

Результаты и воздействие...

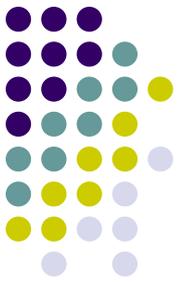
(продолжение)



- Дальнесрочное воздействие на эффективность органов управления:
 - Input (напр., экономия бюджетных расходов) – именно в межмуниципальных сетях наблюдалась экономия
 - !! *критика*: экономия возникла в результате разовой приватизации, вряд ли в дальнейшем тенденция сохранится; не изучено систематически, насколько транзакционные издержки снижают эффективность работы муниципалитета
 - Output (напр., качество сервиса, удовлетворенность клиентов) – ряд показателей типа «времени ожидания» улучшились
 - !! *критика*: сокращение рабочих мест ценой качества; в новых землях – процедурные нарушения относительно принципов правового государства

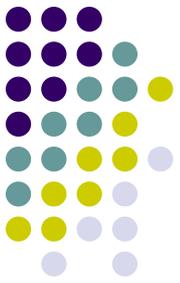
Результаты и воздействие...

(продолжение)



- Outcomes (напр., политическое управление, мотивация сотрудников) – здесь критика звучит в наибольшей степени:
 - Сравнения эффективности инициированы в основном администрациями и результаты – для внутреннего употребления
 - Попытки вовлечь в процесс сравнения муниципальных политиков, местные ассоциации и т.п. в зачаточном состоянии, и наталкиваются на недостаток мобилизации.
 - На уровне коммун в основном мерят inputs и outputs, но не устойчивость развития, качество жизни, справедливость распределения доходов в обществе и т.д.)
 - Падение мотивации (расчет индикаторов означает дополнительную неоплачиваемую работу работников)

4. Границы сравнения эффективности в политике и управлении



Проблемы концепирования и сбора данных

- При межмуниципальном сравнении отсутствует единая система индикаторов
- Сомнения в качестве сбора данных. Вводить мета-performance-measurement для контроля сбора данных?

Затраты на реализацию

- Основные затраты – персональные, которые изымаются из текущей деятельности
- Но: введение IT-технологий позволяет сократить временные затраты на сбор и обработку данных



4. Границы сравнения эффективности... (продолжение)

Политическая рациональность

- (пессимисты) Следуя экономическому подходу в политике (максимизация поданных за партию голосов и приход к власти, Downs, 1957), у влиятельных акторов поля власти нет заинтересованности к внешнему контролю их успешности
Напр., если результаты измерений эффективности (накануне выборов) обещают быть «удобными» для действующего политика, то он заинтересован в таких измерениях.
- (оптимисты) Следуя т.н. Policy-cycle-подходу, политики во-первых, действуют все равно не целерационально, а поэтапно, по мере поступления информации. Во-вторых, как представители партий, они связаны с их программатикой и поэтому заинтересованы в прозрачности политического процесса.

**Спасибо за
внимание !**



<http://www.politanaliz.ru>