

От автора

Принципы измерения результатов деятельности, которым посвящена эта книга, были разработаны в 50-е годы, когда корпорация «РЭНД» (Санта-Моника, Калифорния) в рамках работы, выполнявшейся для Министерства обороны США, внедрила метод, названный системным анализом, или анализом эффективности затрат. Корпорацией «РЭНД» были проведены обширные исследования, особенно для Воздушного флота, по сравнению затрат и эффективности различных видов разрабатываемых вооружений. Чарльз Хитч, руководивший данной работой, впоследствии стал главным бухгалтером Министерства обороны при Роберте Макнамаре.

Под руководством Хитча в Министерстве обороны были внедрены принципы оценки затрат и эффективности при планировании и нанят квалифицированный персонал для проведения соответствующего анализа. Результатом данной инициативы стала разработка программы бюджетного планирования, получившей название «Системы планирования–программирования–бюджетирования» (*Planning–Programming–Budgeting Systems, PPBS*), которая была внедрена сначала в Министерстве обороны, а в конце 60-х годов, при президенте Линдоне Джонсоне, и в других федеральных ведомствах США.

Правительства штатов и местные правительства также начали внедрять данные технологии, однако очень скоро выяснилось, что требования к составлению бюджета программы PPBS гораздо сложнее применить за пределами оборонной отрасли в силу большого разнообразия категорий и интересов обслуживаемых клиентов.

Тогда же в федеральных ведомствах необоронного направления получил широкое распространение новый метод оценки программ (*program evaluation*), основанный на количественных показателях PPBS. Управление общей бухгалтерской отчетности, которым в то время руководил Элмер Стаатс, внедрило аналогичный метод аудита результатов программ, получивший в таких странах, как Канада и Великобритания, название «качество за деньги» (*value-for-money auditing*). В отличие от системного анализа и анализа эффективности затрат, в основе которых лежат процедуры перспективного анализа, при оценке программ и аудите «качество за деньги» основное внимание уделяется прошлой деятельности (хотя впоследствии полученные результаты используются для принятия решений, направленных на достижение лучших результатов в будущем).

Сразу после своего создания в 1968 году The Urban Institute начал работу по бюджетному планированию и оценке программ на федеральном уровне, уровне штатов и местном уровне. Руководил работой Джозеф Хоули, написавший 13-ю главу для данной книги. Он является одним из авторов «оценки степени измеримости» (*evaluability assessment*) — методики, которая предшествует проведению оценки программы и целью которой является определение того,

поддается ли рассматриваемая программа анализу с использованием методов оценки.

В процессе работы с правительствами штатов и органами местного самоуправления по применению методов оценки эффективности затрат и системного анализа программ и услуг, предоставлявшихся этими органами, было обнаружено, что органы власти на уровне штатов и муниципалитетов располагают незначительной информацией о качестве и результатах своей работы. Несмотря на то, что такая информация собирается (например, об уровне преступности, количестве транспортных аварий, состоянии здоровья населения, успеваемости в учебных заведениях), она обычно не используется для систематической оценки результатов деятельности. В течение двух десятков лет специалисты The Urban Institute работали с различными органами на уровне штатов и местном уровне, определяя процедуры, которые эти органы могли бы использовать для анализа результатов и качества своей работы с учетом интересов граждан. Впоследствии эти процедуры получили общее название «систем оценки деятельности с точки зрения полученного результата» (*outcome-focused performance measurement systems*), применявшихся для оценки реализации программ и деятельности правительственных органов.

Специалистами The Urban Institute были разработаны и внедрены на практике такие относительно новые методы, как опросы клиентов и оценка с привлечением обученных наблюдателей.

В 70-е годы интерес к оценке был довольно низким — только несколько городов, таких как Шарлотта (Северная Каролина), Дейтон (Огайо) и Саннивейл (Калифорния), проводили регулярный мониторинг результативности. В то же время ориентации на удовлетворение нужд потребителей и качество обслуживания было уделено значительное внимание в работах Томаса Дж. Петерса и Роберта Вотермана «В поисках совершенства» (Thomas J. Peters and Robert H. Waterman, *In Search of Excellence*, 1982) и Эдварда Деминга «Выход из кризиса» (W. Edward Deming, *Out of the Crisis*, 1982), первоначально ориентировавшихся на частный сектор, но затем перешедших и на сектор бюджетных услуг. Более поздняя работа Дэвида Осборна и Теда Гейблера «Заново изобретая правительство» (David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, 1992) оказала значительное влияние на органы власти всех трех уровней, подчеркнув важность измерения результатов деятельности и управления нацеленного на достижение заданных результатов.

Важнейшим событием стало принятие в 1993 году конгрессом при поддержке заинтересованных сторон Акта о результативности работы государственных органов (Government Performance and Results Act, P.L. 103 — 62), заставившего все федеральные ведомства всерьез отнестись к оценке результативности осуществляемой ими деятельности. Большая работа по развитию измерения результативности была начата в негосударственном некоммерческом секторе, в частности местными организациями «Юнайтэд Вэй» (United Way) под руководством «Юнайтэд Вэй ов Америка» (United Way of America), распространившись затем на многие другие организации, занимающиеся предоставлением государственных услуг на национальном уровне, например на Объединенную комиссию по аккредитации организаций здравоохранения, которая начала увязывать аккредитацию больниц и других медицинских организаций с результатами обслуживания пациентов.

В ряде стран за пределами США также активно развивались оценка программ, оценка (аудит) по принципу «качество за деньги» и мониторинг результативности программ. В Великобритании, Новой Зеландии, Австралии и Ка-

наде — если говорить об англоязычных странах — все больше внимание уделяется *качественному обслуживанию* клиентов, включая регулярные проверки качества услуг и достигнутых результатов.

Данная книга написана по материалам этих программ, а также многочисленных проектов The Urban Institute, реализованных совместно с правительственными органами на федеральном уровне, уровне штатов и местном (включая «Юнайтэд Вэй») уровне в период с 1971 по 1998 год. Деятельность The Urban Institute по разработке подробных практических материалов для организаций, заинтересованных в оценке своих результатов, охватила такие сферы, как охрана правопорядка, вывоз твердых бытовых отходов, транспорт, социальное обслуживание, начальное и среднее образование, исправительные учреждения, защита окружающей среды, программы экономического развития.

В главах с 1-й по 9-ю обобщается опыт работы The Urban Institute в области оценки результативности за последние 25 лет. Основное внимание уделено разработке процедур оценки применительно к широкому спектру общественных услуг. В других главах обсуждаются бюджетирование, ориентированное на результат, и другие основные сферы использования информации о результативности, а также важность мониторинга качества и получаемой информации. Организации, использующие эту информацию на практике, и ученые-теоретики находятся еще в самом начале пути к решению этих проблем.

Деятельность в области измерения результативности пользовалась значительной поддержкой со стороны следующих лиц:

- Вильяма Горхема, президента The Urban Institute, несмотря на понимание им того, что работа в этом направлении не даст высоких дивидендов с точки зрения заключения выгодных контрактов и получения грантов;
- Блейна Лайнера, руководившего последними работами The Urban Institute по мониторингу результативности;
- Джозефа Хоули, ставшего одним из пионеров и настоящих лидеров в области оценки программ и мониторинга результативности (любезно согласившегося написать для этой книги главу 13, посвященную оценке качества систем мониторинга результативности);
- Джеймса Фаунтэна, который, занимая должность заместителя директора по науке Управления государственных стандартов бухгалтерской отчетности в течение последних двадцати лет, сыграл важную роль в поддержке экспериментальных программ в области измерения результативности на уровне штатов и местных правительств в качестве средства достижения большей информационной открытости и подконтрольности их деятельности;
- Криса Вайа из Национальной академии государственного управления, руководившего работой академии по подготовке полезной информации для федеральных органов;
- Барбары Мур и Майкла Ломбардо из Международной ассоциации администраций городов и округов (ИСМА), руководителей работ по мониторингу результативности в этой организации;
- Марты Тейлор Гринвэй и Мэг Планц из «Юнайтэд Вэй ов Америка», много сделавших для внедрения мониторинга результативности в негосударственных некоммерческих организациях;
- моих бывших коллег из The Urban Institute — Луиса Х. Блэра, Джона М. Грайнера, Джона Р. Холла, Дональда М. Фиска и Филиппа С. Шенмана, сыгравших большую роль в разработке описанных в данной книге основных понятий и процедур мониторинга результативности еще в начале 70-х годов;

- Дэвида Шэнда, работавшего в данной области в Службе государственного управления Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в настоящее время продолжающего эту работу во Всемирном банке.

Автор выражает благодарность лицам, принимавшим непосредственное участие в подготовке данной книги:

- своим коллегам из The Urban Institute Мэри Копчински, Илэйн Морли и Шелли Россман, оказавшим содействие в распространении методов измерения результативности;
- Бонни Харрис и Барбаре Уиллис, оказавшим помощь в подготовке текста;
- Фелисити Скидмор и Блэр Поттер, которые провели много дней за редактированием текста, чтобы сделать его более удобным для чтения.

Тем, кто еще не знаком с измерением результативности, эта книга поможет узнать о многих технических и процессуальных аспектах и проблемах, с которыми сталкиваются руководители и специалисты органов власти всех уровней, а также негосударственных некоммерческих организаций. Те, кто имеют опыт проведения мониторинга результативности как в самих предоставляющих услуги организациях, так и за их пределами, в этой книге найдут новые идеи, позволяющие улучшить их работу и подтолкнуть к новым достижениям.